



Brussel, 27.3.2013
COM(2013) 160 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET EUROPEES ECONOMISCH EN
SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Het EU-scorebord voor justitie

Een instrument ter bevordering van een doeltreffende justitie en groei

INLEIDING

De aanhoudende economische en financiële crisis in de EU heeft de aanzet gegeven tot grondige veranderingen. Bewijs hiervan is de herstructurering van de nationale economieën, die de weg moet vrijmaken voor groei en concurrentiekracht.

In het hervormingsproces spelen de nationale rechtsstelsels een sleutelrol voor het herstel van het vertrouwen en de terugkeer naar groei. Een efficiënt en onafhankelijk rechtsstelsel draagt bij tot dit vertrouwen en tot stabiliteit. Voorspelbare, snelle en uitvoerbare justitiële beslissingen zijn belangrijke structurele componenten van een aantrekkelijk ondernemingsklimaat. Deze componenten dragen immers bij tot het vertrouwen om een zaak op te starten, de naleving van een overeenkomst af te dwingen, particuliere schuld te vereffenen of eigendomsrechten en andere rechten te beschermen.

De praktijk in de lidstaten die onderworpen zijn aan de economische aanpassingsprogramma's¹ toont dat tekortkomingen in de werking van een rechtsstelsel de spiraal van negatieve groei versterken en het vertrouwen ondermijnen dat de burgers en de ondernemingen in de justitiële instellingen stellen. Om deze reden werden in 2011 nationale justitiële hervormingen integraal opgenomen in de structurele componenten van deze programma's.

Een betere kwaliteit, onafhankelijkheid en efficiëntie van de gerechtelijke apparaten is ook een prioriteit in het Europees semester, de nieuwe jaarlijkse cyclus van economische beleidscoördinatie van de EU². In 2012 werden bij zes lidstaten³ problemen vastgesteld, vooral in verband met de duur van de gerechtelijke procedures en de organisatie van het gerechtelijk apparaat.

De doeltreffendheid van de nationale rechtsstelsels is van cruciaal belang voor de EU

Toegang tot een doeltreffend rechtsstelsel is een essentieel recht dat de hoeksteen vormt van de Europese democratieën en is bevestigd in de constitutionele tradities die de lidstaten delen. De toegang is cruciaal voor de doeltreffendheid van de EU-wetgeving, in het bijzonder voor de economische wetgeving van de EU die de groei moet bevorderen. De nationale rechterlijke instanties spelen bijvoorbeeld een wezenlijke rol bij de handhaving van het EU-mededingingsrecht⁴ en van andere EU-wetgeving die cruciaal is voor de eengemaakte markt⁵, met name op het gebied van elektronische communicatie⁶, intellectuele eigendom⁷, overheidsopdrachten⁸, milieu⁹ of consumentenbescherming¹⁰.

¹ EL, IE, LV, PT.

² Mededeling van de Commissie, Jaarlijkse groeianalyse 2013, COM(2012) 750 final.

³ BG, IT, LV, PL, SI, SK.

⁴ Bv. Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 1 van 4.1.2003, blz. 1).

⁵ Bv. Richtlijn 2000/31/EG betreffende elektronische handel (PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1).

Telkens wanneer een nationale rechterlijke instantie EU-wetgeving toepast, treedt zij op als "rechter van de Unie" en moet zij doeltreffende rechtsbescherming bieden aan eenieder, burger of onderneming, wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten werden geschonden. Het belang van dit recht op een doeltreffende voorziening in rechte is opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 47).

Doeltreffende rechtsstelsels zijn ook onontbeerlijk voor het versterken van het wederzijds vertrouwen dat nodig is voor de ontwikkeling en toepassing van EU-instrumenten die steunen op wederzijdse erkenning en samenwerking. Overeenkomstig artikel 67, lid 1, van het VWEU, is de Unie een ruimte van recht, waarin de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd. Burgers, ondernemingen, rechters en autoriteiten moeten beslissingen van een rechtsstelsel in een andere lidstaat kunnen vertrouwen, eerbiedigen, erkennen en uitvoeren.

Tekortkomingen in de nationale rechtsstelsels zijn bijgevolg niet enkel een probleem voor een bepaalde lidstaat, maar kunnen ook een invloed hebben op de werking van de eengemaakte markt, en meer in het algemeen, op de hele EU.

Behoefte aan een systematisch overzicht

In haar jaarlijkse groeianalyse 2013¹¹ heeft de Europese Commissie benadrukt hoe belangrijk het is de kwaliteit, onafhankelijkheid en efficiëntie van de nationale rechtsstelsels te verhogen. Voor er op dit vlak landenspecifieke aanbevelingen worden geformuleerd, moet een systematisch overzicht worden verkregen van het functioneren van de rechtsstelsels in de lidstaten. Dit overzicht moet de verschillende nationale rechtstradities volledig in aanmerking nemen. Objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens zijn onmisbaar voor de hervormingen op het gebied van justitie, die het pad moeten effenen voor hernieuwde groei.

1. WAT IS HET EU-SCOREBORD VOOR JUSTITIE?

Het EU-scorebord voor justitie ("het scorebord") heeft als doel de EU en de lidstaten te ondersteunen bij hun streven naar een meer doeltreffende justitie, door objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens te verstrekken over het functioneren van de rechtsstelsels van de lidstaten. Kwaliteit, onafhankelijkheid en efficiëntie zijn de essentiële elementen van een "doeltreffend rechtsstelsel". Als er over deze componenten in alle lidstaten

⁶ Bv. Kaderrichtlijn 2002/21/EG betreffende elektronische-communicatienetwerken en -diensten (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33).

⁷ Bv. Richtlijn 2004/48/EG betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten (PB L 157 van 30.4.2004, blz. 45).

⁸ Bv. Richtlijn 2007/66/EG met betrekking tot de verhoging van de doeltreffendheid van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten (PB L 335 van 20.12.2007, blz. 31).

⁹ De rol van de nationale rechterlijke instanties wordt benadrukt in de mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap, COM (2008) 773 definitief.

¹⁰ Bv. Richtlijn 2011/83/EU betreffende consumentenrechten (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 64).

¹¹ COM(2012) 750 final.

informatie beschikbaar is, kunnen mogelijke tekortkomingen en goede voorbeelden worden geïdentificeerd en wordt de ontwikkeling van het beleid inzake justitie op nationaal en EU-niveau ondersteund.

De voornaamste **kenmerken** van het scorebord zijn:

- het is een *vergelijkend* instrument voor alle lidstaten¹². Snelheid, onafhankelijkheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid zijn enkele essentiële parameters van een doeltreffend rechtssysteem, ongeacht de vorm ervan of de rechtstraditie waarin het verankerd ligt. Hoewel het scorebord een vergelijking van bepaalde indicatoren bevat, is het niet de bedoeling een algemene rangorde op te stellen of een bepaald type rechtssysteem naar voren te schuiven;
- het moet *tendensen* weergeven in de werking van de nationale rechtssystemen in de loop der tijd. In 2013 presenteert het scorebord voor het eerst gegevens en weerspiegelt het niet noodzakelijkerwijs de effecten van de lopende hervormingen in bepaalde lidstaten¹³. Aangezien het scorebord op gezette tijden zal worden opgesteld, kunnen deze effecten wel zichtbaar worden in toekomstige versies;
- het is een *niet-bindend* instrument dat moet worden gebruikt als onderdeel van een open dialoog met de lidstaten, om de EU-instellingen en de lidstaten te ondersteunen bij het bepalen van betere beleidsmaatregelen op het gebied van justitie. Het helpt vast te stellen welke onderwerpen bijzondere aandacht vragen. Wanneer indicatoren slechte prestaties aantonen, moet een grondigere analyse van de oorzaken worden uitgevoerd en moeten waar nodig passende hervormingen worden doorgevoerd. Hierbij is het belangrijk te onthouden dat door verschillen in procedures en rechtskaders gegevens soms moeilijk te vergelijken zijn.
- het is een *evolutief* instrument waarvan de reikwijdte, indicatoren en methode geleidelijk aan zullen worden uitgebreid, om de essentiële parameters van een doeltreffend rechtssysteem te identificeren. In overleg met de lidstaten zou in het scorebord geleidelijk aan meer aandacht kunnen worden geschonken aan andere domeinen van de rechtssystemen en aan andere elementen in de "rechtssketen" die een individu of onderneming moet doorlopen om verhaal te halen (bv. van de eerste stappen in het rechtssysteem tot de laatste fase van tenuitvoerlegging van een beslissing).

Gezien de grote invloed van de nationale rechtssystemen op de economie, is het scorebord 2013 **toegespitst** op de parameters van een rechtssysteem die bijdragen tot een beter ondernemings- en investeringsklimaat. In het scorebord worden efficiëntie-indicatoren onderzocht voor *niet-strafzaken*, in het bijzonder voor litigieuze burgerlijke en handelszaken, die relevant zijn voor het oplossen van handelsgeschillen en voor administratieve zaken. De administratieve rechtspraak speelt een belangrijke rol voor het ondernemingsklimaat, bijvoorbeeld in verband

¹² Als er geen nationale gegevens beschikbaar zijn, wordt dit vermeld bij de betrokken cijfers.

¹³ Veel lidstaten voeren op dit moment maatregelen uit om de werking van hun rechtssystemen te verbeteren. In twaalf lidstaten vinden de hervormingen plaats in de context van EU-initiatieven en -instrumenten (economische aanpassingsprogramma's, landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester en het samenwerkings- en toezichtmechanisme).

met het afgeven van vergunningen of voor geschillen met de belastingdienst of met nationale regelgevende instanties.

Ter voorbereiding van dit scorebord heeft de Europese Commissie aan de Commissie voor efficiëntie in justitie (CEPEJ) van de Raad van Europa gevraagd gegevens te verzamelen en een analyse uit te voeren¹⁴. De Europese Commissie heeft de meest relevante en waardevolle gegevens gebruikt voor het opstellen van dit scorebord. Er worden ook gegevens uit andere bronnen gebruikt, zoals de World Bank, het World Economic Forum en het World Justice Project.

2. INDICATOREN VAN HET EU-SCOREBORD VOOR JUSTITIE 2013

In 2013 presenteert het scorebord belangrijke bevindingen die in de eerste plaats zijn gebaseerd op indicatoren die betrekking hebben op de efficiëntie van procedures: de duur van de procedures, het afhandelingspercentage en het aantal aanhangige zaken¹⁵.

- De **duur van de procedures** is de tijd (in dagen) die nodig is om een zaak op te lossen voor de rechterlijke instantie, met andere woorden, de tijd die de rechterlijke instantie nodig heeft om een uitspraak te doen in eerste aanleg. De indicator "dispositietijd" is het aantal onopgeloste zaken gedeeld door het aantal opgeloste zaken aan het einde van een jaar, vermenigvuldigd met 365 dagen.
- Het **afhandelingspercentage** is de verhouding van het aantal opgeloste zaken tot het aantal binnenkomende zaken. Het meet of de rechterlijke instantie gelijke tred houdt met het aantal binnenkomende zaken. Wanneer het afhandelingspercentage laag is en de duur van de procedures hoog, ontstaat een achterstand in het systeem.
- Het **aantal aanhangige zaken** drukt het aantal zaken uit dat nog moet worden behandeld aan het begin van een periode (bv. een jaar). Het aantal aanhangige zaken heeft een invloed op de dispositietijd. Om de duur van de procedures te verkorten, moeten bijgevolg maatregelen worden genomen om het aantal aanhangige zaken te verminderen.

In het scorebord worden verder indicatoren onderzocht in verband met bepaalde factoren die de duur van de procedures kunnen helpen te verminderen en kunnen bijdragen tot een betere kwaliteit van de rechtsbedeling: de controle en evaluatie van de activiteiten van rechterlijke instanties, de informatie- en communicatietechnologiesystemen (ICT) van de rechterlijke instanties, de methoden voor alternatieve geschillenbeslechting en de opleiding van rechters. Hoewel er nog verschillende andere belangrijke factoren de duur van de procedures beïnvloeden, met name de specifieke kenmerken en de complexiteit van de procedures,

¹⁴ De volledige studie van het functioneren van rechtsstelsels en het functioneren van de economie in de EU-lidstaten die in 2012 door de CEPEJ voor de Europese Commissie werd voorbereid, kan worden geraadpleegd op de website van DG Justitie: http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm

¹⁵ Dit zijn standaardindicatoren die door de CEPEJ zijn gedefinieerd. De definitie van en het onderlinge verband tussen de indicatoren zijn te vinden op: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

verstrekken de bovenstaande indicatoren nuttige informatie die toont in hoeverre de lidstaten zich bewust zijn van het belang van deze kwesties en maatregelen die zij in dat verband nemen.

- De **controle en evaluatie** van de activiteiten van rechterlijke instanties: om de kwaliteit en efficiëntie van de gerechtelijke procedures te verbeteren, zouden de activiteiten van rechterlijke instanties moeten worden gecontroleerd door middel van een uitgebreid en openbaar systeem voor het verzamelen van informatie, en regelmatig moeten worden geëvalueerd. De indicatoren geven aan of er reguliere controlesystemen voor de activiteiten van de rechterlijke instanties en evaluatiesystemen beschikbaar zijn.

De *controlesystemen* omvatten de publicatie van een jaarlijks activiteitenverslag en de meting van het aantal binnenkomende zaken, het aantal beslissingen, het aantal uitgestelde zaken en de duur van de procedures.

De indicator *evaluatie* van de activiteiten van de rechterlijke instanties steunt op de beschikbaarheid van:

- de definitie van prestatie-indicatoren (zoals binnenkomende zaken, afgesloten zaken, aanhangige zaken, achterstand, prestaties van rechters en van personeel van de rechterlijke instanties, uitvoering en kosten),
 - regelmatige evaluatie van prestaties en output,
 - de definitie van kwaliteitsnormen (zoals beleidsmaatregelen met betrekking tot kwaliteitsborging, personeelsbeleid, benchmarks voor procedures, gebruik van de middelen),
 - gespecialiseerd personeel voor het kwaliteitsbeleid bij de rechterlijke instantie.
- **ICT-systemen van rechterlijke instanties:** het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën is onontbeerlijk geworden voor een doeltreffende rechtsbedeling. De indicatoren geven aan of er *ICT-systemen* beschikbaar zijn voor de registratie en het beheer van zaken en voor de communicatie en informatie-uitwisseling tussen de rechterlijke instanties en hun omgeving (bv. elektronische webformulieren, website van de rechterlijke instantie, online follow-up van zaken, elektronische registers, elektronische behandeling van geringe vorderingen en onbetwiste schuldvorderingen, elektronisch indienen van vorderingen en teleconferentie).
 - **Methoden voor alternatieve geschillenbeslechting** voor litigieuze burgerlijke en handelszaken: de verschillende vormen van alternatieve geschillenbeslechting kunnen de traditionele gerechtelijke procedures aanvullen. Deze indicator geeft aan of er methoden voor alternatieve geschillenbeslechting beschikbaar zijn.
 - **Opleiding van rechters:** de opleiding van rechters, initiële opleiding en voortgezette opleiding, is belangrijk voor de kwaliteit en doeltreffendheid van de rechterlijke beslissingen. De opleidingen kunnen een specialisatie voor ogen hebben, maar ook

de verbetering van vaardigheden. Deze indicator geeft informatie over de verplichte opleidingen voor rechters.

- **Middelen:** het budget van rechterlijke instanties en het aantal rechters en advocaten geeft informatie over de middelen die gebruikt worden in de rechtsstelsels.

Het scorebord omvat ook bevindingen op basis van indicatoren die betrekking hebben op de **onafhankelijkheid** van het rechtsstelsel in de ogen van de buitenwereld. De onafhankelijkheidsperceptie speelt een belangrijke rol bij investeringsbeslissingen. Het World Economic Forum (WEF) geeft in zijn jaarlijks Global Competitiveness Report een "onafhankelijkheidsperceptie-index" die relevant is in de context van de economische groei, omdat hij gebaseerd is op een enquête bij een representatieve steekproef van ondernemingen uit alle landen en uit de voornaamste sectoren van de economie (landbouw, verwerkende industrie, niet-verwerkende industrie en diensten)¹⁶. In het kader van het Rule of Law Index Report 2012-2013 van het World Justice Project (WJP) werd een indicator ontwikkeld voor de "onafhankelijkheidsperceptie van het civiel recht"¹⁷, op basis van de antwoorden op een opiniepeiling bij de bevolking en bij gekwalificeerde respondenten. Er dient ook te worden opgemerkt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie¹⁸ en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹⁹ bij het bestuderen van de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat het belang hebben benadrukt van een perceptie van onafhankelijkheid. Volgens de rechtspraak van deze hoven zijn voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat gedetailleerde regels nodig, die het mogelijk maken elke legitieme twijfel omtrent de onvatbaarheid van deze instantie voor externe factoren en omtrent haar neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen uit de geest van de justitiabelen te bannen.

¹⁶ De indicator van het WEF is gebaseerd op de antwoorden op een enquête waarbij werd gevraagd: "In hoeverre is het gerechtelijk apparaat in uw land onafhankelijk van de invloed van leden van de regering, burgers en ondernemingen?". De enquête werd, naargelang het land, in 2010 en/of 2011 beantwoord door een representatieve steekproef van ondernemingen uit alle landen en uit de voornaamste sectoren van de economie (landbouw, verwerkende industrie, niet-verwerkende industrie en diensten). De enquête werd op verschillende manieren afgenomen, onder meer via persoonlijke interviews met zakenlieden, telefonische gesprekken en mailings. Als alternatief was er ook een enquête online beschikbaar. Zie: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>

¹⁷ De subindicator voor civiel recht van het WJP geeft aan of het civiel recht al dan niet als onafhankelijk wordt waargenomen van ongeoorloofde beïnvloeding door de regering. De indicator is gebaseerd op de resultaten van: (1) een opiniepeiling onder de bevolking uitgevoerd door toonaangevende plaatselijke gespecialiseerde bedrijven, met een representatieve steekproef van 1000 respondenten in de drie grootste steden van elk land (naargelang het land werden de gegevens verzameld in 2009, 2011 of 2012); en (2) enquêtes voor gekwalificeerde respondenten met gesloten vragen die werden voorgelegd aan plaatselijke rechtsbeoefenaars en academici met een gespecialiseerde kennis van civiel recht (de gegevens werden verzameld in 2012). De gegevens zijn te vinden onder indicator 7.4 op http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf

¹⁸ Bv. zaak C-506/04, *Wilson*, Jurispr. 2006, blz. I-8613.

¹⁹ Bv. *Cooper/The UK* [GC], nr. 48843/99, ECHR 2003-XII; *Campbell en Fell/The UK*, nr. 7819/77 en 7878/77, 28 juni 1984, serie A nr. 80.

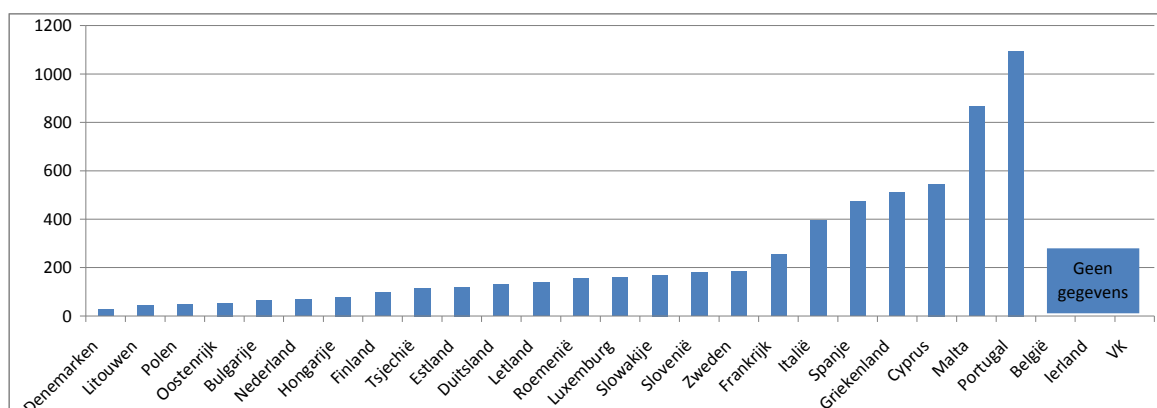
3. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN VAN HET EU-SCOREBORD VOOR JUSTITIE 2013

3.1. Grote verschillen in de duur van de procedures

Te laat recht doen is geen recht doen. Snelle beslissingen zijn essentieel voor ondernemingen en investeerders. Zij houden bij hun investeringsbeslissingen rekening met de mogelijkheid betrokken te worden in handels-, arbeids- of belastinggeschillen of insolventieprocedures. De efficiëntie waarmee een rechtsstelsel in een land geschillen aanpakt, is zeer belangrijk. Een opdracht voor leveringen of diensten langs juridische weg afdwingen wordt bijvoorbeeld duurder naarmate het geschil aansleept, en wordt zelfs zinloos na een zeker verloop van tijd, aangezien de kans kleiner wordt geld te ontvangen via betalingen of boetes.

De gegevens in de grafieken hebben betrekking op het jaar 2010, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld. Voor de lidstaten zonder waarden rechts op de grafiek, waren geen gegevens beschikbaar. Alle cijfers hebben betrekking op procedures in eerste aanleg, met uitzondering van figuur 4. De kwaliteit en efficiëntie van een rechtsstelsel zou al in eerste aanleg duidelijk moeten zijn, aangezien dit een verplichte stap is.

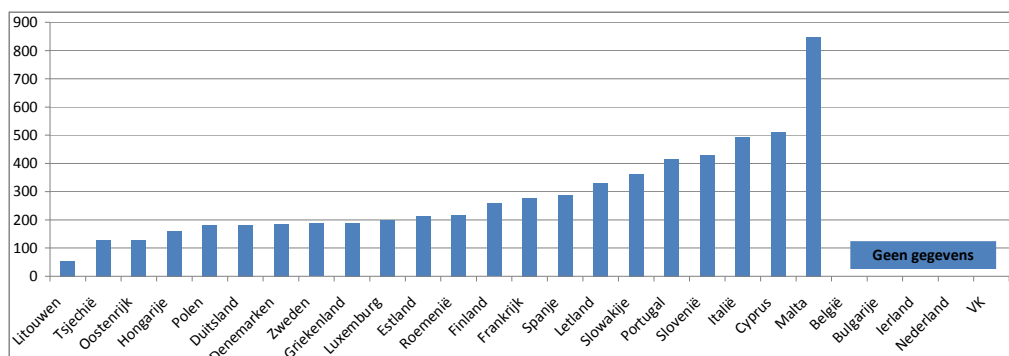
Figuur 1: tijd die nodig is om niet-strafzaken* af te handelen (in dagen) (bron: studie van de CEPEJ²⁰)



* Onder niet-strafzaken vallen onder andere burgerlijke en handelszaken, zaken in verband met tenuitvoerlegging en zaken betreffende het kadaster en het handelsregister en administratieve zaken.

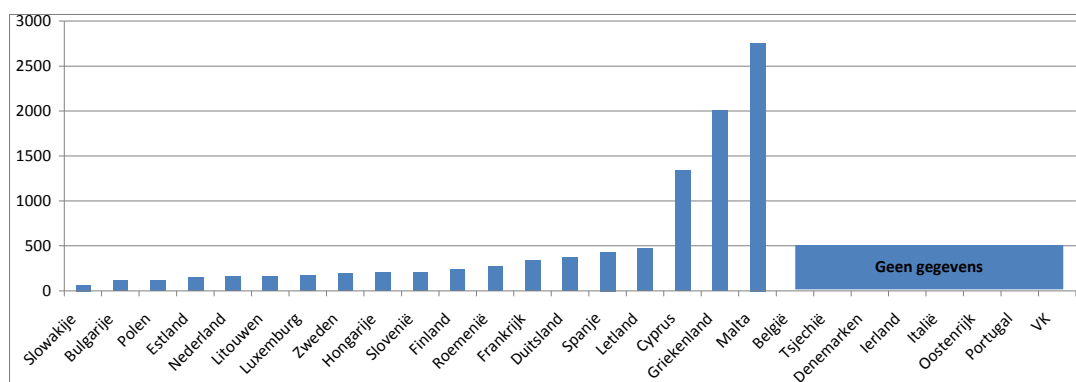
Figuur 2: tijd die nodig is om litigieuze burgerlijke en handelszaken* af te handelen (in dagen) (bron: studie van de CEPEJ)

²⁰ Studie van het functioneren van rechtsstelsels en het functioneren van de economie in de EU-lidstaten, door de CEPEJ voor de Europese Commissie voorbereid in 2012. Zie: http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm



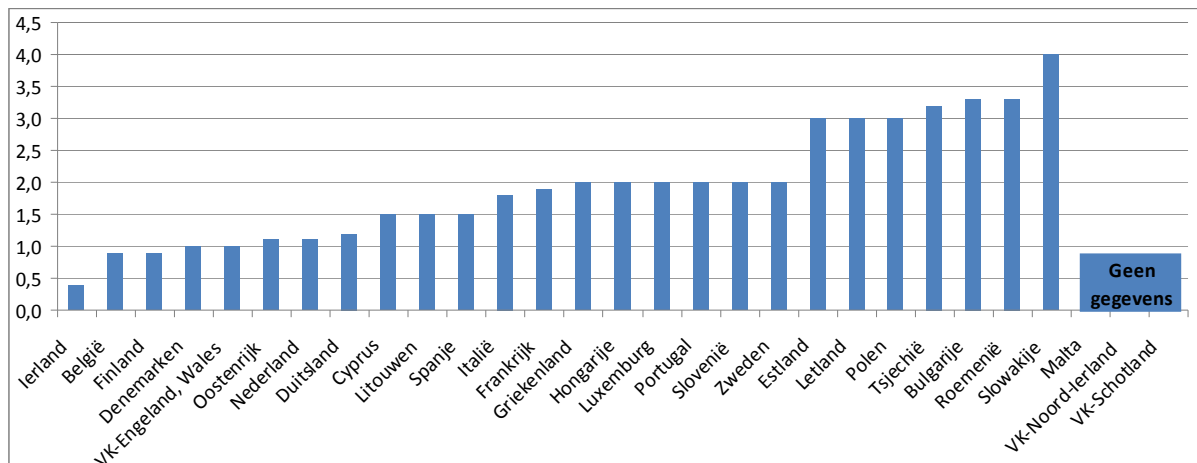
Litigieuze burgerlijke zaken (en handelszaken) betreffen geschillen tussen partijen, bijvoorbeeld geschillen over contracten en insolventieprocedures. Daartegenover staan niet-litigieuze burgerlijke zaken (en handelszaken), die niet-contentieuze procedures betreffen, zoals onbetwiste betalingsopdrachten.

Figuur 3: tijd die nodig is om administratieve zaken* af te handelen (in dagen) (bron: studie van de CEPEJ)



** Administratieve zaken betreffen geschillen tussen burgers en lokale, regionale of nationale autoriteiten. Administratieve zaken worden in sommige landen behandeld door specifieke administratieve rechterlijke instanties en in andere door burgerlijke rechterlijke instanties.*

Figuur 4: tijd die nodig is om insolventiezaken* af te handelen (in jaren) (bron: studie van de CEPEJ/World Bank: Doing Business)



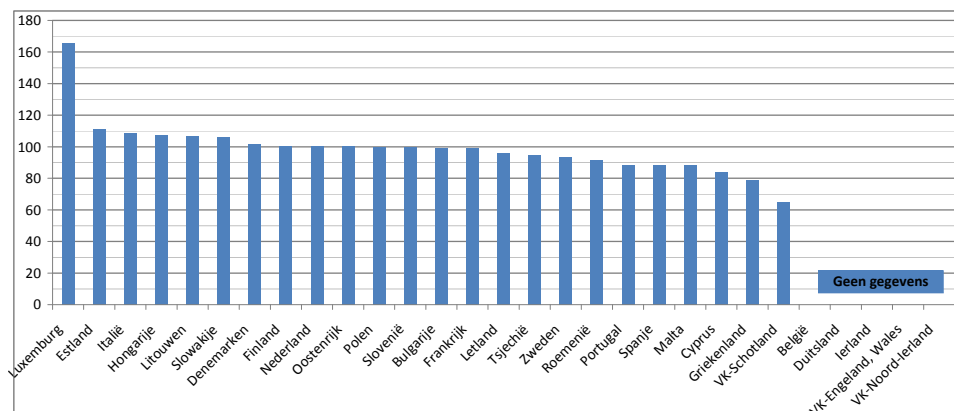
* Termijn voor de schuldeisers om hun vorderingen te innen. De termijn loopt vanaf het moment dat de onderneming in gebreke blijft tot de betaling van een deel of het geheel van het aan de bank te betalen bedrag. Mogelijke vertragingen, zoals het aantekenen van dilatoire beroepen of verzoeken om verlenging, zijn in aanmerking genomen. De gegevens zijn verkregen via enquêtes die werden voorgelegd aan lokale insolventiedeskundigen, en gecontroleerd in een studie van de wetten en voorschriften en aan de hand van openbare informatie over faillissementssystemen.

- **Uit de bovenstaande grafieken blijkt dat er grote verschillen zijn in de duur van de procedures: in ten minste een derde van de lidstaten is de duur van de procedures minstens twee keer zo lang als in het merendeel van de lidstaten²¹.**

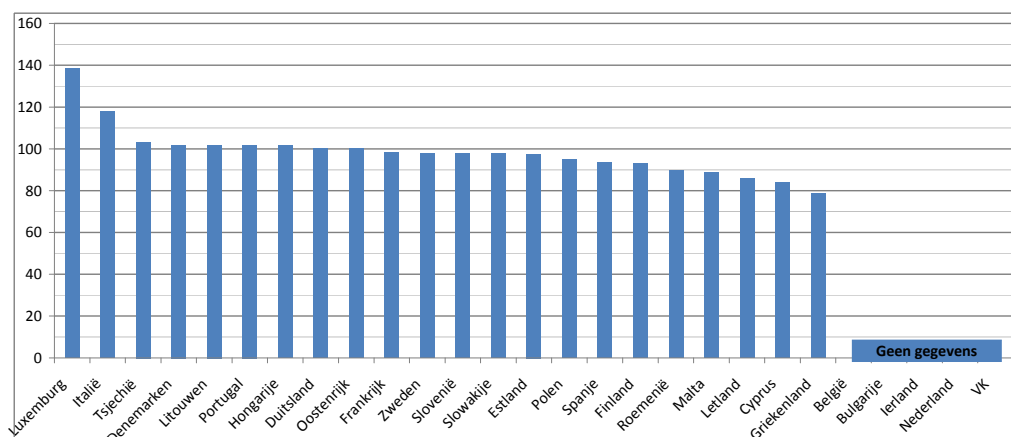
De duur van de procedures hangt af van de snelheid waarmee de rechterlijke instanties de zaken afhandelen, het "afhandelingspercentage", en van het aantal zaken waarin nog een uitspraak moet worden gedaan (aanhangige zaken). Wanneer het afhandelingspercentage ongeveer 100% of meer bedraagt, betekent dit dat de rechterlijke instanties ten minste evenveel zaken kunnen afhandelen als er binnenkomen. Ligt het afhandelingspercentage onder de 100%, dan komen er meer zaken binnen dan er worden afgehandeld. De onopgeloste zaken aan het einde van het jaar vormen dan aanhangige zaken. Wanneer een dergelijke situatie enkele jaren aanhoudt, kan dit wijzen op een meer systematisch probleem waarbij er achterstand ontstaat die de werklast van de rechterlijke instanties verder verhoogt, waardoor de procedures steeds langer blijven duren.

²¹ Als de grafieken 1, 2 en 3 samen worden beschouwd.

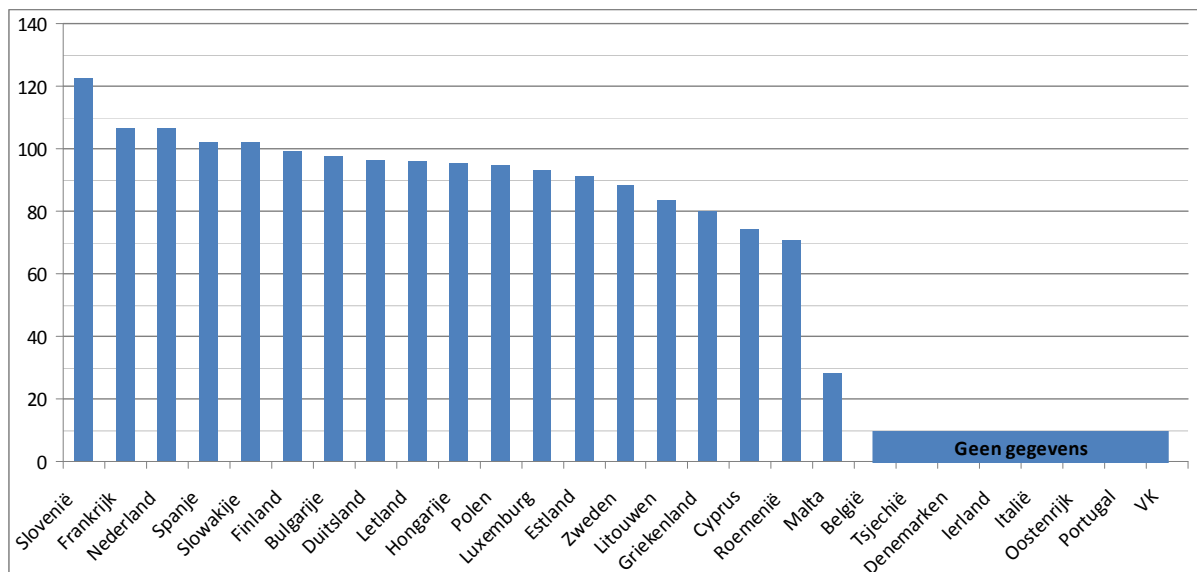
Figuur 5: het percentage afgehandelde niet-strafzaken (in % - waarden boven 100% geven aan dat meer zaken worden afgehandeld dan er binnenkomen, daar waar waarden onder 100% aangeven dat er minder zaken worden afgehandeld dan er binnenkomen) (bron: studie van de CEPEJ)



Figuur 6: het percentage afgehandelde litigieuze burgerlijke en handelszaken (in %) (bron: studie van de CEPEJ)



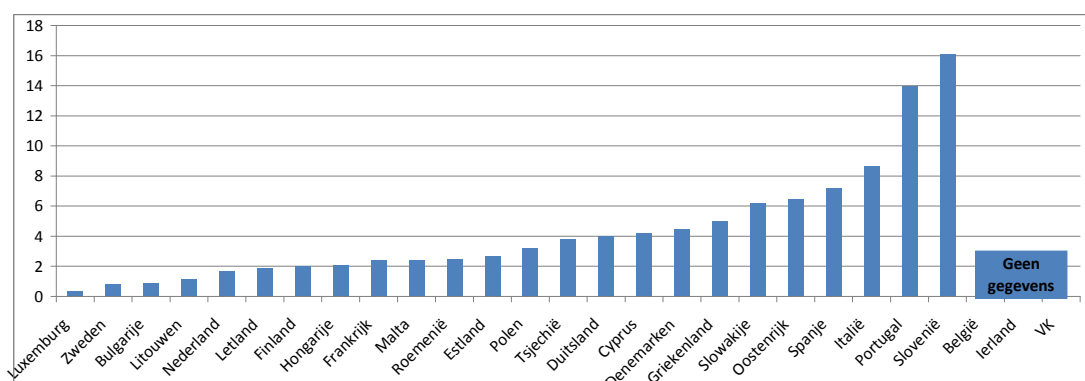
Figuur 7: het percentage afgehandelde administratieve zaken (in %) (bron: studie van de CEPEJ)



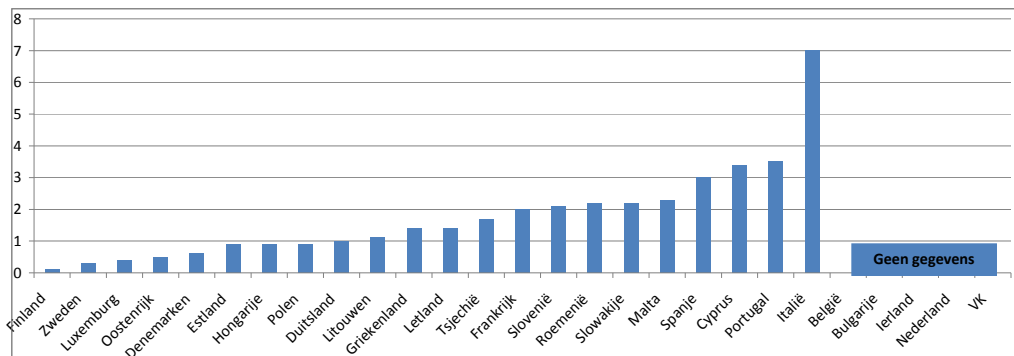
- **Uit de bovenstaande grafieken blijkt dat bepaalde lidstaten mogelijk problemen hebben met het afhandelen van bepaalde categorieën van zaken.**

De figuren 8 tot en met 10 hieronder tonen het *aantal aanhangige zaken* aan het begin van het referentiejaar (1 januari 2010). Deze aanhangige zaken zijn het resultaat van de prestaties van de rechterlijke instanties in het voorgaande jaar. Als er in de loop van het jaar 2010 weinig zaken zijn afgehandeld, zoals te zien is in de figuren 5 tot en met 7 hierboven, komt dit bijgevolg nog niet tot uiting in de figuren 8 tot en met 10 hieronder over het aantal aanhangige zaken. Een toename van het aantal aanhangige zaken aan het einde van het jaar zal te zien zijn in de volgende jaren.

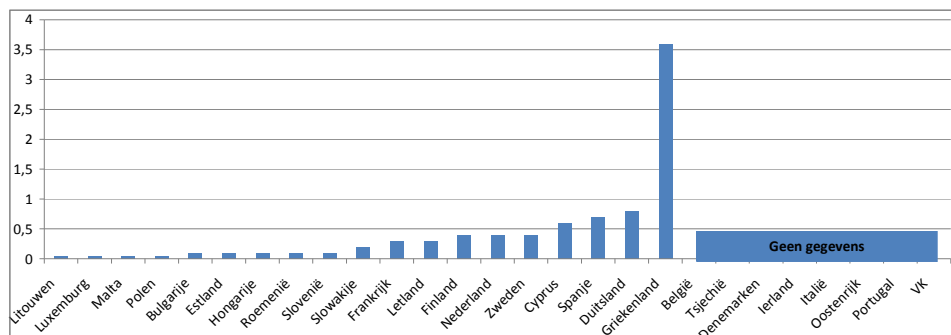
Figuur 8: aantal aanhingige niet-strafzaken (per 100 inwoners) (bron: studie van de CEPEJ)



Figuur 9: aantal aanhangige litigieuze burgerlijke en handelszaken (per 100 inwoners) (bron: studie van de CEPEJ)



Figuur 10: aantal aanhangige administratieve zaken (per 100 inwoners) (bron: studie van de CEPEJ)



- **Uit de bovenstaande grafieken blijkt dat er in verschillende lidstaten bijzonder veel zaken aanhangig zijn.**

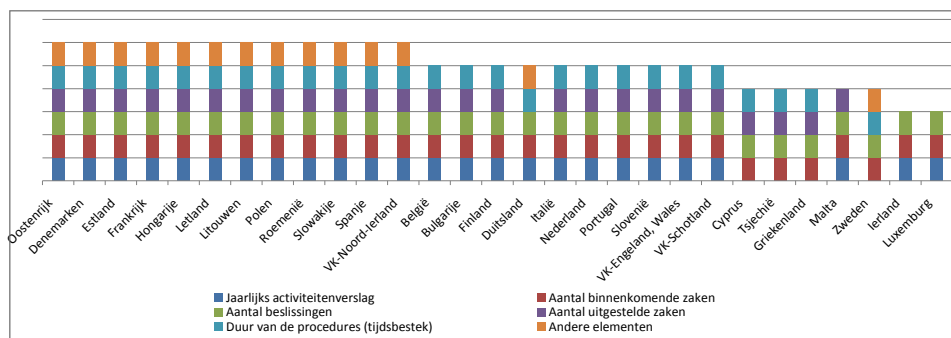
Samengevat kan worden gezegd dat:

- **er in bepaalde lidstaten sprake is van een combinatie van ongunstige factoren: lange procedures in eerste aanleg, een laag afhandelingspercentage en/of een groot aantal aanhangige zaken. Dergelijke situaties verdienen de nodige aandacht en moeten grondig worden geanalyseerd, aangezien ze kunnen wijzen op meer systematische gebreken waarvoor corrigerende maatregelen moeten worden genomen;**
- **het inkorten van de buitensporige duur van procedures een prioriteit moet zijn om het ondernemingsklimaat en de aantrekkelijkheid voor investeringen te bevorderen.**

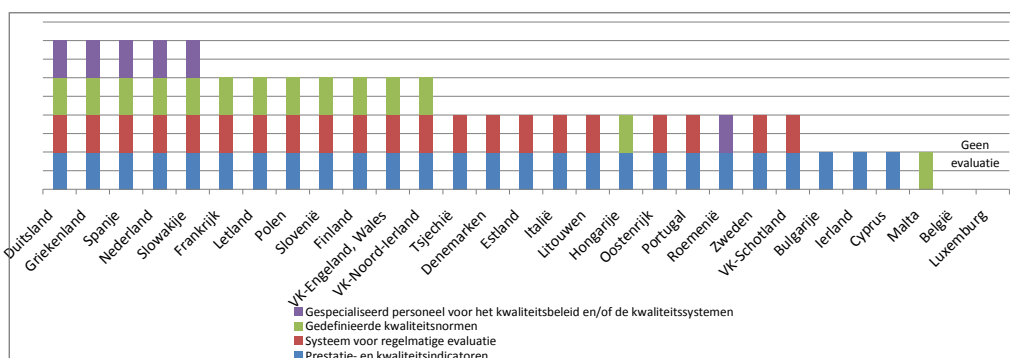
3.2. Controle en evaluatie dragen bij tot een kortere duur van de procedures en een betere kwaliteit van de rechtsbedeling

Wanneer er geen betrouwbare controle of evaluatie bestaat, kan het moeilijker zijn om het functioneren van een rechtsstelsel te verbeteren. Een gebrek aan kwaliteit in de rechtspraak kan de risico's voor grote ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen verhogen en beïnvloedt de keuzes van de consument. Als gevolg daarvan kunnen de beslissingen overhaast en minder voorspelbaar zijn, de procedures moeilijk te begrijpen en de toegang tot justitie niet meer gegarandeerd. Om bij de afhandeling van rechtszaken tot een goed timemanagement te komen, moeten de rechterlijke instanties, het gerechtelijk apparaat en alle eindgebruikers van het rechtssysteem kunnen worden geïnformeerd over het functioneren van de rechterlijke instanties via een systeem van regelmatige controle. Door een kwaliteitsbeleid vast te stellen en de activiteiten van de rechterlijke instanties te evalueren, kan de kwaliteit van de rechtsbedeling worden verhoogd, hetgeen de toegang tot justitie, het vertrouwen, de voorspelbaarheid en de snelheid van de rechtspraak verbetert.

Figuur 11: beschikbaarheid van controle van de activiteiten van rechterlijke instanties²² (bron: studie van de CEPEJ)



Figuur 12: beschikbaarheid van evaluatie van de activiteiten van rechterlijke instanties (bron: verslag van de CEPEJ van 2012)



²²

De indicatoren van de grafieken 11 tot en met 22 betreffen alle rechterlijke instanties.

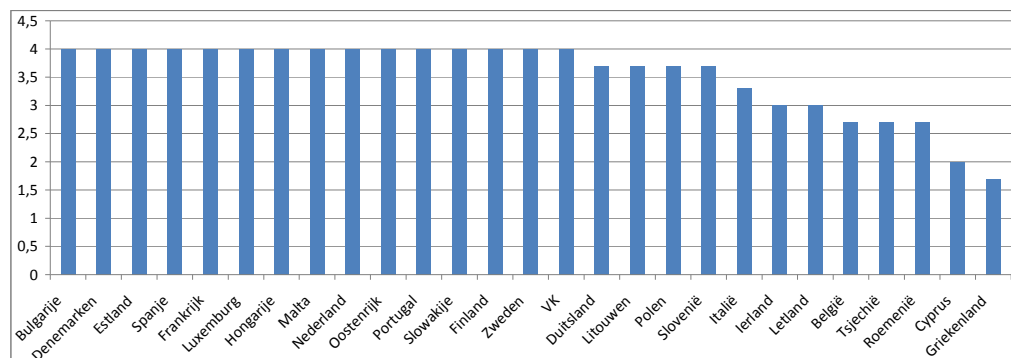
De bovenstaande grafieken tonen aan dat

- een grote meerderheid van de lidstaten een uitgebreid controlesysteem heeft, maar dat verschillende lidstaten een achterstand hebben of hun gegevens niet ter beschikking stellen;
- verschillende lidstaten geen regelmatige evaluaties van de activiteiten van rechterlijke instanties uitvoeren en dat in meer dan de helft van de lidstaten geen kwaliteitsnormen zijn gedefinieerd.

3.3. Informatie- en communicatietechnologiesystemen dragen bij tot een kortere duur van de procedures en een betere toegang tot justitie

Rechterlijke instanties hebben ICT-systemen nodig voor de registratie en het beheer van zaken om een effectief timemanagement te garanderen. Met behulp van deze systemen kunnen ze zaken sneller behandelen en duren procedures bijgevolg minder lang.

Figuur 13: ICT-systemen voor de registratie en het beheer van zaken (gewogen indicator - min. = 0, max. = 4)²³ (bron: studie van de CEPEJ)

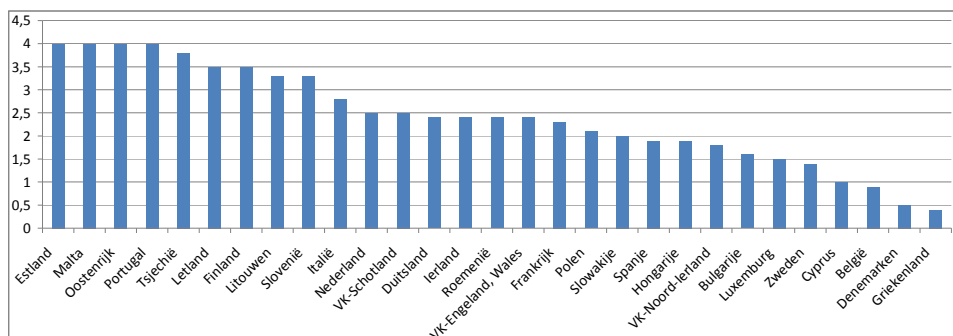


- Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat een grote meerderheid van de lidstaten een goed ontwikkeld systeem heeft voor de registratie en het beheer van zaken. Sommige lidstaten blijven evenwel achter.

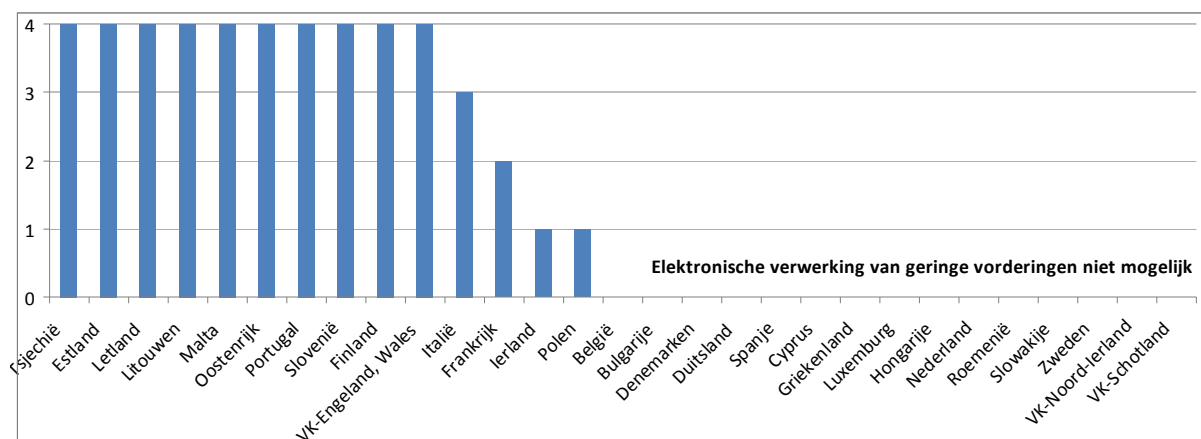
ICT-systemen voor de communicatie tussen rechterlijke instanties en partijen (bv. elektronisch indienen van vorderingen) kunnen de achterstand helpen weg te werken en de kosten voor de burgers en ondernemingen helpen te verlagen door de toegang tot justitie te vergemakkelijken. Ook voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen justitiële autoriteiten spelen ICT-systemen een steeds belangrijkere rol. Ze vergemakkelijken op deze manier de toepassing van de EU-wetgeving.

²³ De figuren 13 en 14 tonen samengestelde indicatoren uit verschillende ICT-indicatoren die elk de beschikbaarheid van deze systemen meten met een score van 0 tot 4 (0 = beschikbaar in 0% van de rechterlijke instanties; 4 = beschikbaar in 100% van de rechterlijke instanties).

Figuur 14: elektronische communicatie tussen rechterlijke instanties en partijen (gewogen indicator - min. = 0, max. = 4) (bron: studie van de CEPEJ)

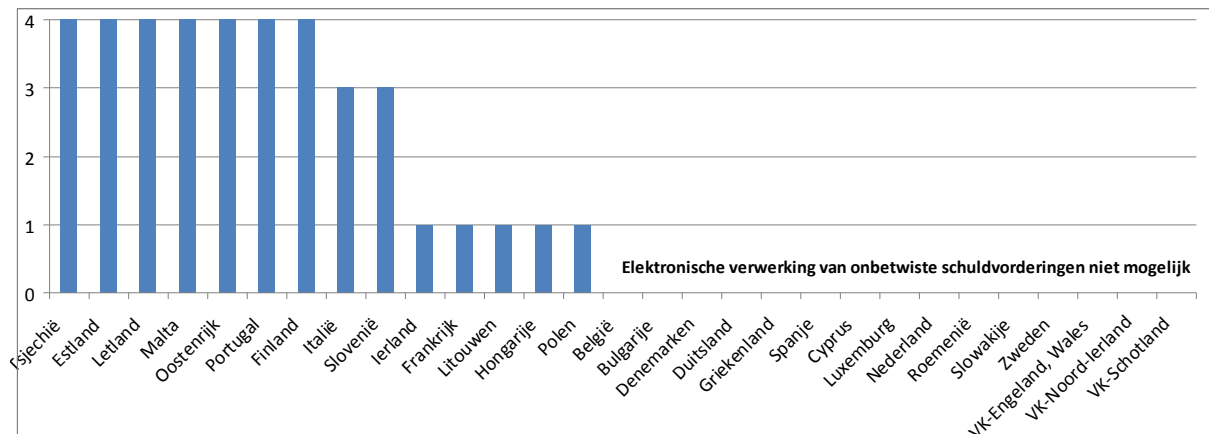


Figuur 15: elektronische verwerking van geringe vorderingen* (0 = beschikbaar in 0% van de rechterlijke instanties; 4 = beschikbaar in 100% van de rechterlijke instanties) (bron: studie van de CEPEJ)

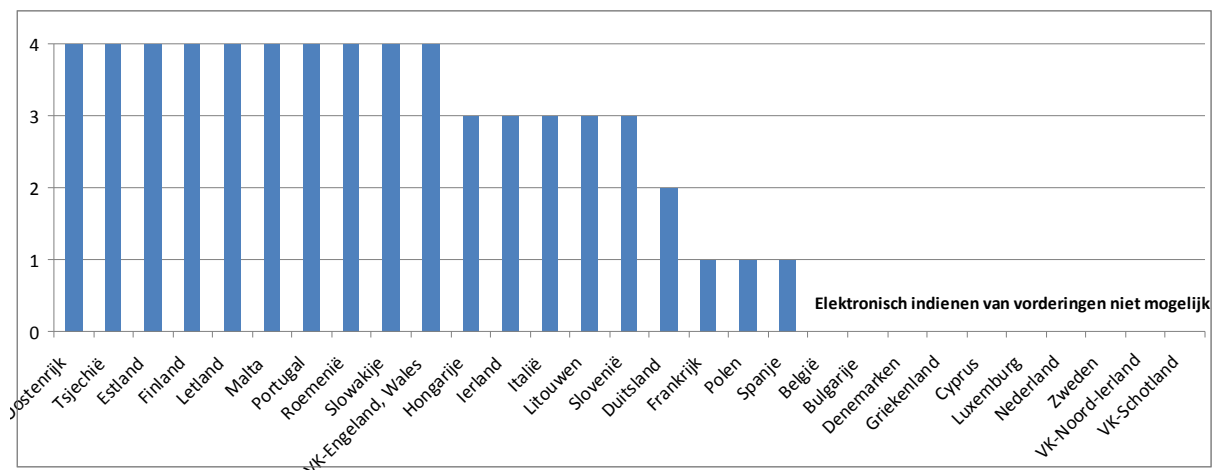


* Onder het begrip "geringe vorderingen" worden burgerlijke zaken verstaan waarbij de waarde van de vordering relatief laag is (de waarden variëren naargelang de lidstaat).

Figuur 16: elektronische behandeling van onbetwiste schuldvorderingen (0 = beschikbaar in 0% van de rechterlijke instanties; 4 = beschikbaar in 100% van de rechterlijke instanties) (bron: studie van de CEPEJ)



Figuur 17: elektronisch indienen van vorderingen (0 = beschikbaar in 0% van de rechterlijke instanties; 4 = beschikbaar in 100% van de rechterlijke instanties) (bron: studie van de CEPEJ)



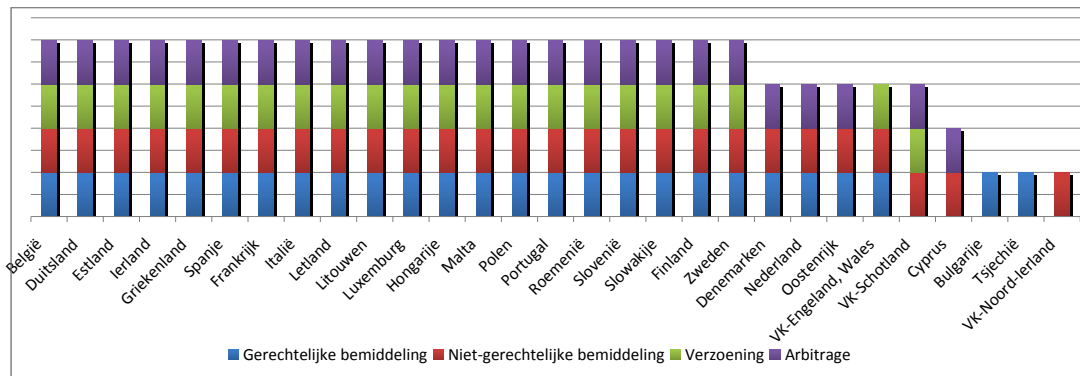
- **Uit de bovenstaande grafieken blijkt dat er tussen de lidstaten grote verschillen zijn in de ontwikkeling van ICT-systemen voor informatie-uitwisseling tussen rechterlijke instanties en partijen.**

3.4. Methoden voor alternatieve geschillenbeslechting dragen bij tot een lagere werklast van rechterlijke instanties

Via effectieve bemiddeling en andere methoden voor alternatieve geschillenbeslechting kunnen partijen op vrijwillige basis hun geschil vroegtijdig afwikkelen en wordt het aantal aanhangige zaken verminderd. Dit kan een duidelijke positieve invloed hebben op de werklast van de rechterlijke instanties, die dan gemakkelijker binnen een redelijk tijdsbestek zaken kunnen behandelen. Hoogwaardige methoden voor alternatieve geschillenbeslechting kunnen

een geloofwaardig alternatief zijn voor de traditionele gerechtelijke procedures en kunnen bijdragen tot een cultuur van vreedzame geschillenbeslechting.

Figuur 18: beschikbaarheid van methoden voor alternatieve geschillenbeslechting (bron: studie van de CEPEJ)

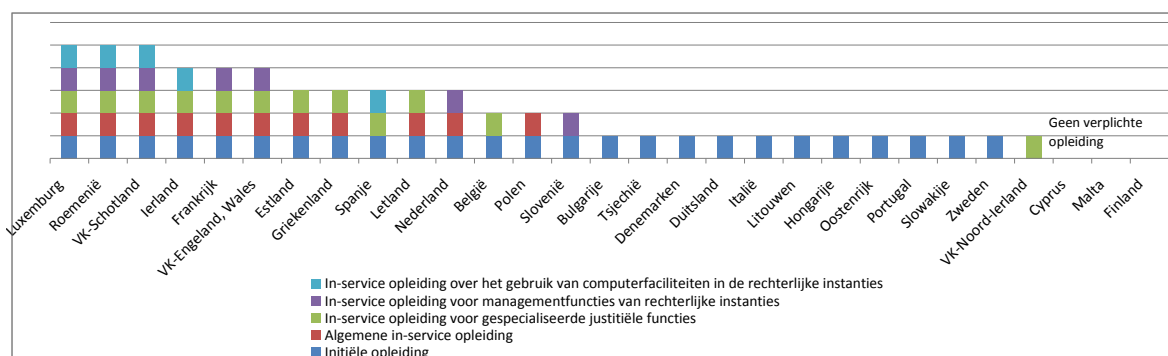


- Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat in bijna alle lidstaten methoden voor alternatieve geschillenbeslechting beschikbaar zijn, maar informatie over het gebruik van deze methoden in handelsgeschillen is vaak niet beschikbaar.
- De lidstaten zouden de beschikbaarheid en de kwaliteit van bemiddeling en andere methoden voor alternatieve geschillenbeslechting moeten bevorderen.

3.5. Meer en betere opleiding van rechters kan bijdragen tot een meer doeltreffende rechtsbedeling

Opleiding kan deel uitmaken van de kwaliteitsnormen voor het gerechtelijk apparaat. Initiële en voortgezette opleiding zijn belangrijk om de kennis en vaardigheden van het personeel van de rechterlijke instanties in stand te houden of te verbeteren. Opleiding is met name belangrijk omdat de nationale en Europese wetgeving voortdurend in ontwikkeling is, de druk om te voldoen aan de verwachtingen van eindgebruikers steeds groter wordt en er binnen het gerechtelijk apparaat een tendens naar professioneel beheer bestaat. In bepaalde lidstaten is vrijwillige opleiding voor rechters een gangbare praktijk. Maar door opleiding verplicht te maken, wordt blijk gegeven van engagement om de actuele kennis en vaardigheden van rechters te bevorderen.

Figuur 19: verplichte opleiding voor rechters (bron: studie van de CEPEJ uit 2012)²⁴

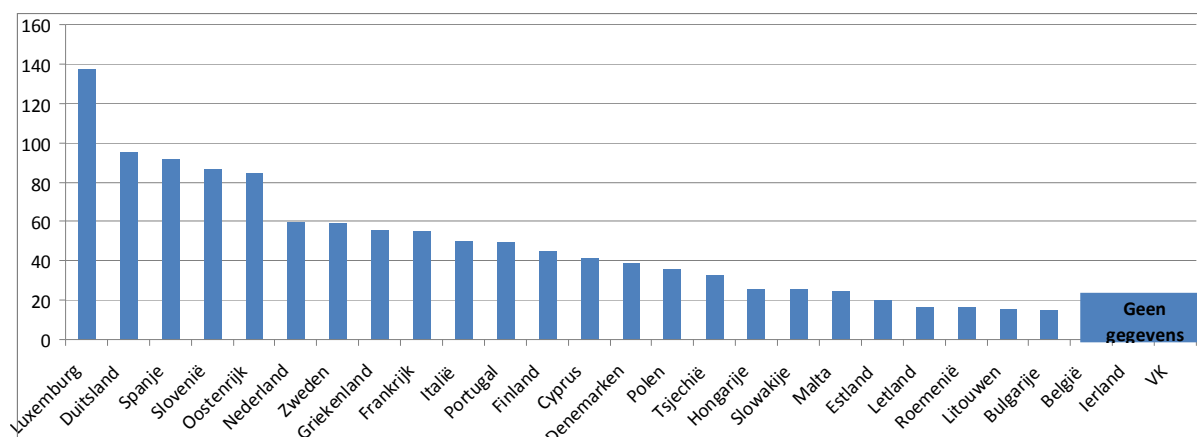


- **Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat het beleid inzake verplichte voortgezette opleiding voor rechters sterk verschilt naargelang de lidstaat.**

3.6. Middelen

Om de kwaliteit, onafhankelijkheid en efficiëntie van een nationaal rechtsstelsel te waarborgen, zijn adequate financiële en personele middelen nodig, rekening houdend met de verschillende rechtstradities. In deze context kunnen de gegevens ook zijn beïnvloed door de conflictueuze of inquisitoire aard van een rechtsstelsel. Door te investeren in een goed georganiseerd rechtsstelsel kan een belangrijke stap worden gezet naar duurzame groei.

Figuur 20: budget van de rechterlijke instanties* (in EUR per inwoner) (bron: studie van de CEPEJ)

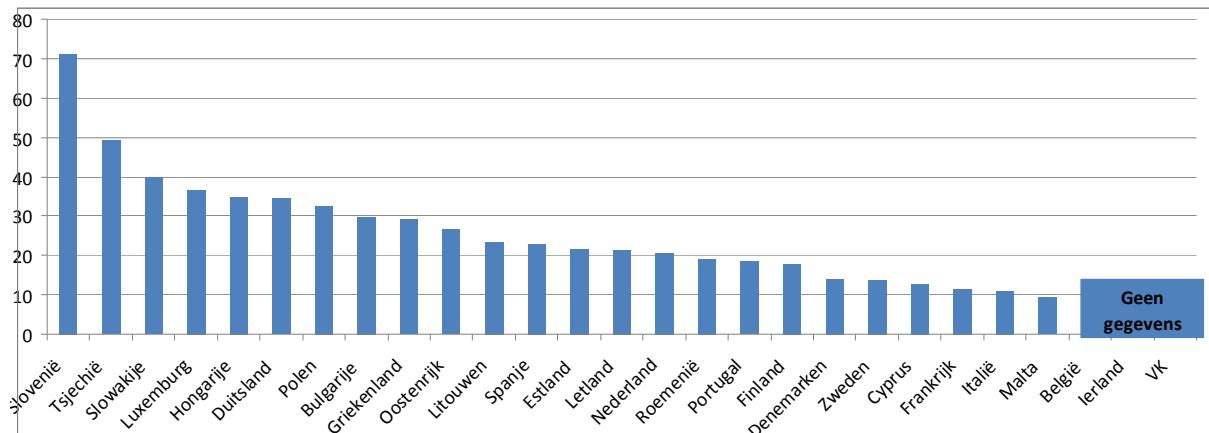


* De overheidsmiddelen die jaarlijks worden toegewezen (niet de daadwerkelijk bestede middelen) voor de werking van alle rechterlijke instanties (burgerlijke rechtbanken, handelsrechtbanken, strafrechtbanken; het openbaar ministerie en rechtsbijstand niet inbegrepen), ongeacht de financieringsbron. Voor sommige EU-lidstaten kunnen de totale overheidsmiddelen die jaarlijks worden toegewezen aan de rechterlijke instanties niet worden gescheiden van de cijfers waarbij het openbaar ministerie is inbegrepen (BE, DE, ES, EL, FR, LU, AT). In voorkomend geval worden in de grafiek de totale overheidsmiddelen getoond (voor BE, ES en AT omvatten de

²⁴ De drie lidstaten rechts aan het einde van de grafiek hebben geen verplichte opleiding voor rechters.

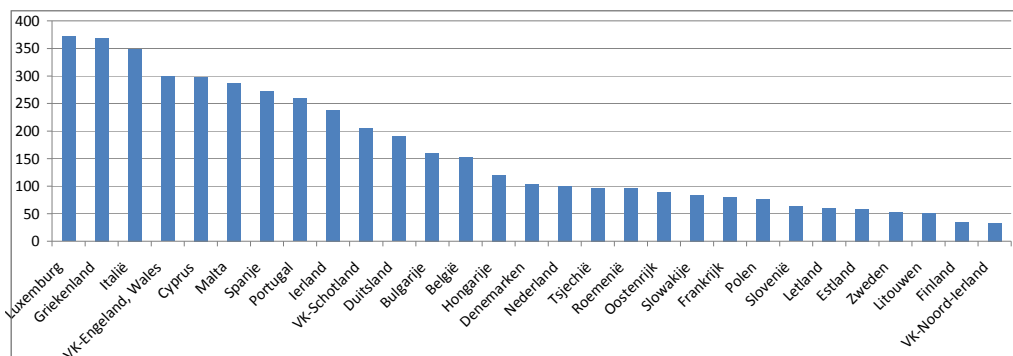
cijfers ook de rechtsbijstand). Het goedgekeurd jaarlijks budget omvat, indien van toepassing, de middelen voor rechterlijke instanties op nationaal en regionaal of federaal niveau.

Figuur 21: aantal rechters* (per 100 000 inwoners) (bron: studie van de CEPEJ)



* Deze categorie omvat voltijdse rechters en, indien van toepassing, de zogenaamde Rechtspfleger/griffiers, die de bevoegdheid hebben om zelf een uitspraak te doen en/of een vonnis te vellen.

Figuur 22: Aantal juristen* (per 100 000 inwoners) (bron: studie van de CEPEJ)



* Een advocaat is een persoon die overeenkomstig het nationaal recht gekwalificeerd en bevoegd is om namens zijn of haar cliënt te pleiten en te handelen, het recht te beoefenen, voor de rechtbanken op te treden of zijn of haar cliënt te vertegenwoordigen in juridische aangelegenheden (Aanbeveling Rec(2000)21 van de Raad van Europa inzake de vrije uitoefening van het beroep van advocaat).

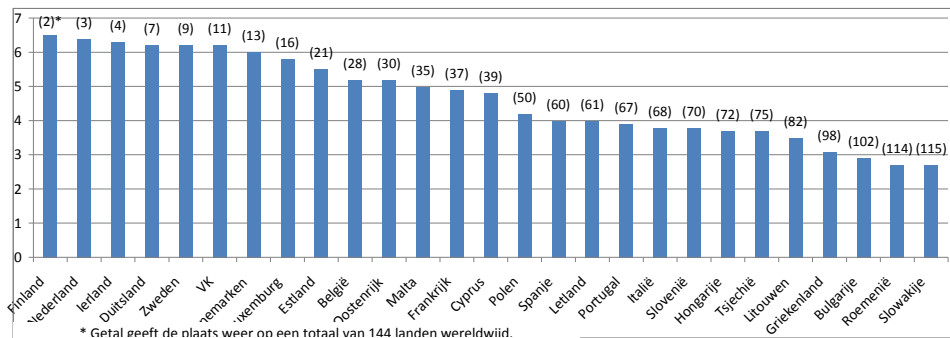
- **Uit de bovenstaande grafieken blijkt dat de lidstaten, ook die met een vergelijkbare duur van procedures, verschillende benaderingen hebben wat de financiële en personele middelen in hun rechtsstelsel betreft.**

3.7. Verschillen in de onafhankelijkheidsperceptie

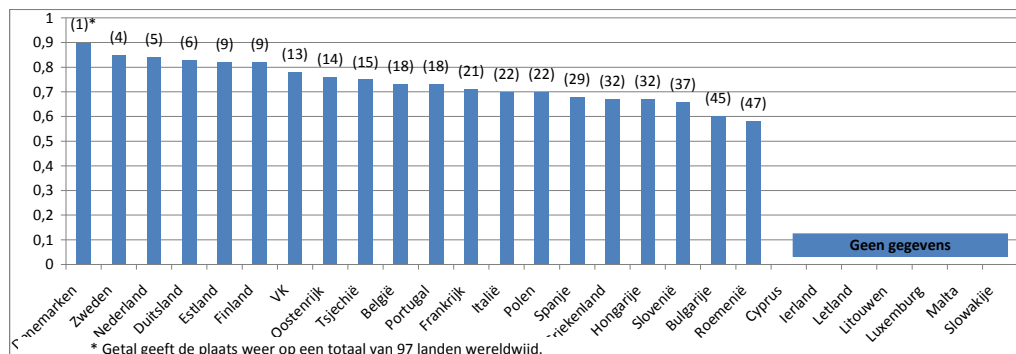
De perceptie van de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat is ook een belangrijke factor voor groei. De onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat garandeert de voorspelbaarheid, zekerheid, billijkheid en stabiliteit van het rechtssysteem waarin ondernemingen actief zijn. Als de buitenwereld een gebrek aan onafhankelijkheid percipieert,

kan dit een negatieve invloed hebben op investeringen. In de regel moet niet alleen recht worden gedaan, het moet ook zichtbaar zijn dat recht is gedaan. De onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat is ook een vereiste die voortvloeit uit het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat is opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Figuur 23: onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat (perceptie – hogere waarde betekent betere perceptie) (bron: World Economic Forum)²⁵



Figuur 24: onafhankelijkheid van de burgerlijke rechterlijke instanties (perceptie – hogere waarde betekent betere perceptie) (bron: World Justice Project)



- **Hoewel verschillende lidstaten met de onafhankelijkheidsperceptie van hun gerechtelijk apparaat wereldwijd in de top tien staan, blijkt uit de bovenstaande grafieken dat in bepaalde lidstaten de zakelijke eindgebruikers de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel eerder als laag beschouwen. Deze bevindingen verdienen speciale aandacht en vragen om een grondigere analyse van de oorzaken van het gebrek aan vertrouwen in bepaalde lidstaten.**

²⁵

De enquête werd beantwoord door een representatieve steekproef van ondernemingen uit alle landen en uit de voornaamste sectoren van de economie (landbouw, verwerkende industrie, niet-verwerkende industrie en diensten).

4. FOLLOW-UP VAN DE BEVINDINGEN VAN HET SCOREBORD 2013

4.1. Follow-up in de context van de justitiële hervormingen in de lidstaten

De belangrijkste bevindingen van het scorebord 2013 laten zien welke gebieden prioritair zijn. De Commissie zal deze prioriteiten omzetten in de volgende acties:

- De kwesties die in het scorebord 2013 aan het licht kwamen, zullen in aanmerking worden genomen bij de voorbereiding van de volgende landenspecifieke analyse van het Europees semester 2013. Ze zullen ook de werkzaamheden in het kader van de economische aanpassingsprogramma's sturen.
- De Commissie heeft voorgesteld het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds beschikbaar te stellen voor de justitiële hervormingen in het volgende meerjarig financieel kader.

4.2. Het gebrek aan gegevens aanpakken

De ervaring met het scorebord 2013 toont dat het moeilijk is om betrouwbare en vergelijkbare gegevens te verzamelen. De vergelijkbaarheid van gegevens is een probleem, aangezien de nationale rechtsstelsels en procedures aanzienlijke verschillen vertonen en sommige lidstaten geen standaarddefinities gebruiken om gegevens te controleren.

Wanneer de beschikbaarheid van controlesystemen in de EU-lidstaten in haar geheel wordt bekeken, is het gemiddelde goed, maar de wijze waarop sommige lidstaten gegevens verzamelen, maakt geen objectieve evaluatie en vergelijking met andere lidstaten mogelijk. Naast het probleem van de vergelijkbaarheid, ontbreken bepaalde gegevens voor bijna alle lidstaten. Het gaat dan bijvoorbeeld om gegevens over de proceskosten, voorlopige maatregelen, bemiddelingszaken en de tenuitvoerleggingsprocedures.

Aangezien een goed functionerend nationaal rechtsstelsel essentieel is om de doelstellingen van de Unie te verwezenlijken, zouden alle lidstaten prioriteit moeten geven aan het verzamelen van onafhankelijke, betrouwbare, objectieve en vergelijkbare gegevens en het delen van deze gegevens met het oog op het opstellen van het scorebord. Zowel de lidstaten als de nationale gerechtelijke apparaten zouden hierdoor beter beleidsmaatregelen op het gebied van justitie kunnen vaststellen.

In dit verband is de rol van de CEPEJ bijzonder groot. De Europese Commissie benadrukt dat het belangrijk is dat alle lidstaten hun volle medewerking verlenen aan de CEPEJ, door de nodige gegevens te verstrekken.

De Commissie zal ook onderzoeken hoe het verzamelen van gegevens kan worden verbeterd. Ze plant meer bepaald:

- gerichte veldstudies te gebruiken over hoe de rechtsstelsels functioneren in de praktijk bij het toepassen van de op groei gerichte EU-wetgeving, en kwalitatieve Eurobarometer-onderzoeken te organiseren om de standpunten van beoefenaars van juridische beroepen en eindgebruikers te verzamelen;
- samen met de netwerken van rechters en justitiële autoriteiten te onderzoeken hoe de kwaliteit en de toegang tot vergelijkbare gegevens kan worden verbeterd op nationaal

niveau, ook wat de structurele onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat betreft;

- met Eurostat te onderzoeken hoe het verzamelen van vergelijkbare gegevens voor de voornaamste indicatoren kan worden verbeterd.

4.3. Verdere stappen

De kwaliteit, onafhankelijkheid en efficiëntie van rechtsstelsels zijn belangrijke structurele componenten voor duurzame groei en sociale stabiliteit in de lidstaten en zijn essentieel voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving. Op basis van dit scorebord nodigt de Commissie de lidstaten, het Europees Parlement²⁶ en alle belanghebbenden uit een open dialoog en een constructieve samenwerking te starten met het oog op de verdere verbetering van de nationale rechtsstelsels in de EU in de context van het Europees semester, Europa's groeistrategie "Europe 2020", de versterking van de eengemaakte markt en de agenda voor de burger van de EU.

Op de lange termijn plant de Commissie verdere discussie te lanceren over de rol van justitie in de EU. De Commissie zal op 21 en 22 november 2013 de *Assises de la justice* organiseren, een conferentie op hoog niveau, waarop hoge beleidsmakers op Europees en nationaal niveau, rechters van hooggerechtshoven en andere rechterlijke instanties, beoefenaars van juridische beroepen en alle belanghebbenden zullen samenkomen. Deze gezamenlijke bezinning is essentieel om een echte Europese rechtsruimte te creëren die zou tegemoetkomen aan de verwachtingen van de burgers en zou bijdragen tot duurzame groei op basis van de rechtsstaat en andere waarden waarop de Unie is gegrondvest.

²⁶

In het bijzonder de Commissie juridische zaken (JURI), de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) en de Commissie economische en monetaire zaken (ECON).