

Brussel, 2.12.2020
SWD(2020) 542 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
betreffende een geautomatiseerd systeem voor communicatie in grensoverschrijdende
civil- en strafrechtelijke procedures (e- Codex), en tot wijziging van Verordening (EU)
2018/1726

{COM(2020) 712 final} - {SEC(2020) 408 final} - {SWD(2020) 541 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling inzake een geautomatiseerd systeem voor communicatie in grensoverschrijdende civiele en strafzaken (communicatie in het kader van e-justitie via online gegevensuitwisseling - e-Codex)
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Waarom? Wat is het probleem?
e-Codex is een IT-systeem voor grensoverschrijdende justitiële samenwerking waarmee gebruikers, dat wil zeggen gerechtelijke autoriteiten, beoefenaars van juridische beroepen of burgers, documenten, juridische formulieren, bewijsstukken of andere informatie veilig kunnen versturen en ontvangen. e-Codex is tussen 2010 en 2016 ontwikkeld door een consortium van 21 EU-lidstaten, met EU-financiering uit het ICT-beleidsondersteuningsprogramma van het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP). De lidstaten hebben op vrijwillige basis gebruik gemaakt van het systeem in procedures zoals het Europees betalingsbevel of de Europese procedure voor geringe vorderingen. Om het onderhoud, de ontwikkeling en de toekomstige uitbreiding naar andere gerechtelijke procedures te waarborgen moet een oplossing worden gevonden om te zorgen voor voldoende financiering en instandhouding. Dit is ook een voorwaarde om het systeem ingang te doen vinden in de lidstaten die er tot dusver nog geen gebruik van maakten. De Commissie werkt al aan de ontwikkeling van het “e-Evidence Digital Exchange System” (eEDES, het digitale systeem voor de uitwisseling van elektronisch bewijsmateriaal), dat e-Codex gebruikt als communicatiekanaal. De lidstaten zullen naar verwachting tegen 2021 gebruik kunnen maken van eEDES. e-Codex is de meest waarschijnlijke keuze voor het gedecentraliseerde IT-systeem in het kader van de verordeningen inzake de betekening en kennisgeving van stukken en bewijsverkrijging. Indien duurzaam beheer van e-Codex ontbreekt, zouden deze werkzaamheden in gevaar kunnen komen, evenals alle andere procedures waarvoor dit systeem al als proefproject wordt gebruikt.
Wat zal met dit initiatief naar verwachting worden bereikt?
Het algemene doel is om de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht efficiënt te doen functioneren door gerechtelijke procedures optimaal te gebruiken. Een gemeenschappelijk systeem voor onlinecommunicatie dat toegespitst is op gerechtelijke autoriteiten, is daarbij essentieel. Meer in het bijzonder beoogt het initiatief inefficiënties in de grensoverschrijdende communicatie te voorkomen door te zorgen voor duurzaam onderhoud van het e-Codex-systeem en meer efficiëntie door breder gebruik van het systeem te bevorderen.
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?
Een mechanisme voor de veilige uitwisseling van informatie in grensoverschrijdende gerechtelijke procedures kan het best op EU-niveau tot stand worden gebracht, omdat een algemeen aanvaarde oplossing nodig is. Als de EU niet optreedt, bestaat het risico dat de lidstaten los van elkaar nationale systemen ontwikkelen, wat kan leiden tot een gebrek aan interoperabiliteit. Onderhoud op EU-niveau brengt weliswaar kosten met zich mee, maar het is de enige manier om een interoperabel systeem voor grensoverschrijdende communicatie tussen gerechtelijke autoriteiten tot stand te brengen.

B. Oplossingen
Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?
Diverse wetgevende en niet-wetgevende opties zijn overwogen. Sommige opties werden al in een vroeg stadium terzijde geschoven. De oprichting van een afzonderlijke rechtspersoon werd bijvoorbeeld afgewezen omdat dit niet in verhouding zou staan tot de beperkte taken die aan de entiteit zouden worden toevertrouwd. De optie om een alternatief systeem te gebruiken of te ontwikkelen werd ook verworpen, vooral omdat de huidige e-Codex-oplossing zeer doeltreffend en efficiënt is gebleken in de procedures waarvoor zij al wordt gebruikt, en redelijkerwijs kan worden verwacht dat de 24 miljoen EUR die in de opzet van e-Codex zijn geïnvesteerd, vruchten zullen afwerpen. Een commerciële oplossing zou vragen doen rijzen over de duurzaamheid op lange

termijn en over de vertrouwelijkheid en de integriteit van de uitgewisselde gegevens, aangezien de eigenaar van het systeem in theorie toegang zou kunnen hebben tot de via dat systeem doorgegeven gegevens. e-Codex kan niet worden overgedragen aan een lidstaat of een consortium van lidstaten, aangezien de lidstaten deze optie duidelijk hebben verworpen. Hun voorkeur, zoals verwoord in verschillende conclusies van de Raad, gaat ernaar uit om eu-LISA de verantwoordelijkheid te geven voor het verdere evolutieve onderhoud van e-Codex.

In het licht van het voorgaande zijn twee opties afgezet tegen het basisscenario (dat wil zeggen geen permanent onderhoud, wat zou leiden tot het uitdoven van e-Codex). Van deze twee werd de optie om e-Codex over te dragen aan een agentschap het meest geschikt geacht. Het alternatief – het onderhoud van e-Codex toevertrouwen aan de Commissie – werd minder geschikt geacht omdat het moeilijker zou zijn om de lidstaten bij het bestuur van het systeem te betrekken, iets wat de lidstaten belangrijk achten om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Een agentschap zou ook een flexibelere oplossing kunnen zijn doordat beter rekening kan worden gehouden met de inbreng van belanghebbenden. Van de bestaande agentschappen is het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige informatietechnologiesystemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) het enige dat beschikt over relevante ervaring met het beheer van grootschalige IT-systemen en daarom zou het beheer van e-Codex aan dit agentschap moeten worden toevertrouwd. Om de rechtsgrondslag voor e-Codex te kunnen goedkeuren en een adequaat overdrachtsproces te waarborgen, moet het huidige consortium van lidstaten of een nieuwe entiteit e-Codex blijven onderhouden in de periode 2021-2023.

Wie steunt welke optie?

De lidstaten hebben een sterke voorkeur uitgesproken voor de overdracht van e-Codex aan een agentschap en beschouwen eu-LISA als het meest geschikt (meest recentelijk in de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van oktober 2020).

Belanghebbenden die de belangrijkste juridische beroepsorganisaties in Europa vertegenwoordigen, zijn ook voorstander van een permanente oplossing voor het e-Codex-systeem. Verschillende belanghebbenden die reageerden op de aanvangseffectbeoordeling beschouwden eu-LISA als de meest geschikte entiteit om het systeem te beheren.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

Als essentieel IT-systeem voor de digitalisering van de justitiële samenwerking zal e-Codex grensoverschrijdende gerechtelijke procedures vereenvoudigen en versnellen. Door de efficiëntie van grensoverschrijdende procedures te verbeteren zou e-Codex ook bijdragen tot een betere werking van de digitale eengemaakte markt. Het gebruik van e-Codex zou een positief effect hebben op de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit door de samenwerking tussen de gerechtelijke autoriteiten in strafzaken te vergemakkelijken. De efficiëntie van de nationale rechtbanken zou ook kunnen toenemen als gevolg van de digitalisering van procedures.

Een regelgevend agentschap van de EU zoals eu-LISA heeft de capaciteit om het onderhoud van het e-Codex-systeem op de lange termijn te waarborgen. Het agentschap kan zijn bestuursprocedures zo inrichten dat snel kan worden ingespeeld op de behoeften van de verschillende gemeenschappen, zoals de lidstaten en gebruikers van e-Codex.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

De overname van de taken die momenteel worden uitgevoerd door het e-Codex-consortium van lidstaten, zal kosten met zich meebrengen voor de EU-begroting. De totale kosten voor 2022-2027 bedragen 9,667 miljoen EUR (per jaar gemiddeld 1,611 miljoen EUR). De kosten omvatten de extra personele middelen die nodig zijn voor de door eu-LISA en de Commissie uit te voeren activiteiten. De aanwerving van intern personeel bij eu-LISA zal van start gaan op 1 september 2022, met twee arbeidscontractanten. Van 1 januari 2023 moet eu-LISA beschikken over in totaal 2 tijdelijke functionarissen en 3 arbeidscontractanten, die de kerntaken met betrekking tot e-Codex zullen vervullen. Daarnaast zal de Commissie (directoraat-generaal Justitie en consumentenzaken) betrokken zijn bij het aansturen van de werkzaamheden van eu-LISA, het toezicht op het agentschap en het opstellen van de uitvoeringshandelingen waarin de verordening voorziet.

Daarvoor is vanaf 2022 één extra statutaire post begroot.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?

Kleine, middelgrote en micro-ondernemingen zouden profiteren van de digitalisering van de procedures die door e-Codex mogelijk wordt. De mogelijkheid om aanvragen online in te dienen bij een rechtbank – bijvoorbeeld een Europees betalingsbevel of een verzoek in het kader van de Europese procedure voor geringe vorderingen – zou besparingen opleveren in de vorm van minder portokosten en efficiëntere en kortere procedures. Het gebruik van e-Codex in een specifieke juridische procedure zou voor kleine en middelgrote ondernemingen (of andere operatoren) geen extra kosten met zich meebrengen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Een positief effect kan worden verwacht van het feit dat de gerechtelijke autoriteiten beter kunnen samenwerken met hun tegenhangers in andere lidstaten. e-Codex zou bijvoorbeeld de inning van onbetaalde verkeersboetes van buitenlandse ingezetenen kunnen vergemakkelijken.

Het installeren en gebruiken van e-Codex brengt kosten met zich mee voor de lidstaten die dat nog niet hebben gedaan. Deze kosten zouden maximaal 80-100 mandagen per geval moeten bedragen.

Zijn er andere significante gevolgen? Maximaal 6 regels

Verdere uitbreiding van het gebruik van een IT-systeem als e-Codex zou natuurlijke hulpbronnen kunnen besparen doordat minder papier wordt gebruikt. Er zijn minder vervoersdiensten voor postbezorging nodig, wat ook positieve gevolgen kan hebben voor het milieu. Daarnaast wordt ook een overloopeffect verwacht op de digitalisering van de nationale overheid, aangezien e-Codex ook in eigen land kan worden toegepast, niet alleen voor grensoverschrijdende zaken.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd? Maximaal 4 regels

Drie jaar nadat het systeem is overgedragen aan eu-LISA, en vervolgens om de vier jaar, evalueert de Commissie in hoeverre dit een doeltreffende oplossing is geweest. Op basis van deze evaluatie zal de Commissie besluiten welke follow-up passend is.