

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3274

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening en richtlijn digitalisering justitiële samenwerking en toegang tot het recht

Fiche: Aanpassing Eurojustverordening en Raadsbesluit digitale informatie-uitwisseling in terrorismezaken (Kamerstuk 22 112, nr. 3275)

Fiche: Verordening oprichting online samenwerkingsplatform ter ondersteuning van gemeenschappelijke onderzoeksteams (Kamerstuk 22 112, nr. 3276)

Fiche: Mededeling herziening mededingingsbeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 3277)

Fiche: Richtlijn minimumniveau aan belastingheffing (Kamerstuk 22 112, nr. 3278)

Fiche: Mededeling en besluit ter wijziging Eigenmiddelenbesluit (Kamerstuk 22 112, nr. 3279)

Fiche: Herziening verordening MFK 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 3280)

Fiche: Verordening betreffende ontbossingsvrije producten (Kamerstuk 22 112, nr. 3281)

Fiche: Mededeling De Global Gateway (Kamerstuk 22 112, nr. 3282)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening en richtlijn digitalisering justitiële samenwerking en toegang tot het recht

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening over de digitalisering van de justitiële samenwerking en toegang tot het recht in de EU in grensoverschrijdende civiel-, handels-, en strafrechtelijke aangelegenheden
Richtlijn over de digitalisering van de justitiële samenwerking en toegang tot het recht in de EU in grensoverschrijdende civiel-, handels-, en strafrechtelijke aangelegenheden
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
1 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 759 final
COM (2021) 760 final
- d) *EUR-Lex*
SEC(2021) 580 final – SWD(2021) 392 final – SWD(2021) 393 final
- e) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- f) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- g) *Rechtsbasis*
Artikel 81 lid 2 onder e en f en 82 lid 1 onder d van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- h) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- i) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 1 december 2021 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) de verordening over de digitalisering van de justitiële samenwerking en toegang tot het recht in de EU in grensoverschrijdende civiel-, handels-, en strafrechtelijke aangelegenheden en de richtlijn inzake de digitalisering van de justitiële samenwerking en de toegang tot het recht in grensoverschrijdende civiel-, handels-, en strafrechtelijke aangelegenheden, en de bij deze verordening en richtlijn behorende bijlagen (hierna tezamen: het voorstel) gepubliceerd. Het voorstel maakt onderdeel uit van het *Digital Justice Package*, met daarin verschillende initiatieven om de rechtsstelsels van de EU te digitaliseren en moderniseren, waardoor deze stelsels toegankelijker en effectiever worden. De digitale transformatie van de samenleving maakt dat ook de justitiesector met de tijd mee moet gaan. Voor efficiënte grensoverschrijdende samenwerking tussen bevoegde justitiële autoriteiten¹ in civielrechtelijke en strafrechtelijke aangelegenheden is de beschikbaarheid van een veilige, betrouwbare, en tijdbesparende vorm van elektronische communicatie nodig. De covid-19 pandemie onderstreept het belang daarvan eens te meer. Lidstaten zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van nationale IT-systemen. De Commissie merkt op dat deze nationale IT-systemen niet vanzelfsprekend interoperabel zijn. Dit maakt dat op het vlak van grensoverschrijdende samenwerking een harmoniserende aanpak nodig is. Het voorstel bevat hiertoe drie belangrijke componenten.

¹ Autoriteiten binnen de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie, het notariaat, de deurwaarderij, en andere belangrijke actoren in het justitiedomein.

In de eerste plaats beoogt het voorstel zowel op civielrechtelijk (inclusief handelsrechtelijk) als op strafrechtelijk gebied de beschikbaarheid en het gebruik van elektronische communicatie in grensoverschrijdende samenwerking tussen justitiële autoriteiten, met inbegrip van JBZ-agentschappen en EU-organen, te verbeteren.² Daartoe stelt de Commissie maatregelen voor die het gebruik van elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten verplichten. In de bijlagen van het voorstel wordt uiteengezet welke bestaande juridische instrumenten onder de reikwijdte van deze verplichte elektronische communicatie worden gebracht. De communicatie tussen verzendende en ontvangende instanties, die zijn belast met de uitvoering van de juridische instrumenten in de bijlagen bij het voorstel, dient elektronisch plaats te vinden. Deze verplichte elektronische communicatie vindt plaats via nationale IT-systemen, die verbonden zijn door een communicatie-infrastructuur genaamd e-CODEX.³ Het gebruik van e-CODEX maakt veilige en betrouwbare grensoverschrijdende informatie-uitwisseling mogelijk.

In de tweede plaats stelt de Commissie maatregelen voor om de digitale toegang tot het recht voor burgers en bedrijven, waaronder de toegang tot de rechter, in grensoverschrijdende zaken te verbeteren. Het voorstel bepaalt daarom dat documenten die in elektronische vorm worden ingediend, niet mogen worden geweigerd of buiten behandeling worden gelaten, om de enkele reden dat zij deze elektronische vorm hebben. In sommige lidstaten wordt dit op dit moment specifiek uitgesloten. De voorgestelde maatregelen zien ook op het verplicht stellen van het in behandeling nemen van digitaal ingediende verzoeken en aanvragen van burgers en bedrijven. Deze verplichting geldt voor juridische beroepen, gerechten en andere bevoegde autoriteiten. Voor zaken onder de reikwijdte van de (herschikte) bewijsverkrijgingsverordening⁴ en betekeningsverordening⁵ (hierna: bewijsverkrijgings- en betekeningsverordeningen) is een andere procedure van toepassing.⁶ De Commissie wil daarnaast het Europese e-Justitie portaal anders inrichten, zodat burgers en bedrijven via het portaal rechtbanken en andere justitiële autoriteiten kunnen contacteren. Om de autonomie van partijen en de rechten van degenen die geen toegang hebben tot het internet te waarborgen, kunnen burgers en bedrijven wel – ook in de toekomst – blijven kiezen voor communicatie langs andere (bestaande) wegen.

Ten slotte stelt de Commissie enkele bepalingen met een harmoniserend effect voor, die aan de vorm van elektronische communicatie raken. De Commissie stelt maatregelen voor betreffende de geldigheid en acceptatie van elektronische zegels en handtekeningen in geval van elektronische communicatie in grensoverschrijdende samenwerking of bij de toegang tot het recht. Ook stelt de Commissie maatregelen voor met betrekking tot de mogelijkheid van het doen van elektronische betalingen, ook door niet-ingezetenen, van gerechtelijke kosten in civielrechtelijke zaken, onder

² Het voorstel verwijst naar de juridische instrumenten in de bijlagen worden genoemd voor een duiding van de betreffende justitiële autoriteiten, JBZ-agentschappen en EU-organen. Een voorbeeld is Eurojust.

³ Voor een visualisatie van de technische infrastructuur van e-CODEX, zie e-CODEX Building Blocks | e-CODEX Website.

⁴ Verordening (EU) 2020/1783 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken.

⁵ Verordening (EU) 2020/1784 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (de betekening en de kennisgeving van stukken).

⁶ Deze verordeningen regelen de samenwerking tussen de gerechten op het gebied van bewijsverkrijging in civielrechtelijke zaken en de betekening en kennisgeving in de lidstaten van stukken in civielrechtelijke zaken, waarbij gegevens via elektronische weg en met gebruik van een gedecentraliseerd IT-systeem worden uitgewisseld.

meer via het Europese e-Justitieportaal. Het voorstel bevat ook bepalingen voor het gebruik van videoconferentie in civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures met een grensoverschrijdend aspect, voor doeleinden anders dan onder de reikwijdte van de bewijsverkrijgings- en betekenisverordeningen vallend. Voor de civielrechtelijke procedure geldt dat de rechter kan beslissen tot inzet van videoconferentie en de procespartijen een opinie kunnen toezenden over of de rechter dient over te gaan tot een digitale hoorzitting. Met betrekking tot het gebruik van videoconferentie in strafrechtelijke procedures omvat het voorstel een regeling voor het horen van een verdachte of veroordeelde in strafrechtelijke procedures die vallen onder de reikwijdte van de juridische instrumenten genoemd in bijlage II. Een dergelijk verhoor zal kunnen worden toegestaan, mits daarvoor de betreffende technologie aanwezig is, de bijzondere omstandigheden van het geval de inzet van deze technologie rechtvaardigen, en de verdachte of veroordeelde zijn instemming heeft gegeven. Daarnaast behoort de verdachte toegang tot een rechtsmiddel te hebben, tegen de beslissing tot de inzet van videoconferentie. Het voorstel volgt de systematiek die bekend is van reeds bestaande Europese juridische instrumenten, zoals het Europees bewijsverkrijgingsbevel en het Europees onderzoeksbevel. Deze systematiek is op zichzelf genomen dus niet nieuw.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment schetst de inefficiënte en, zo blijkt in tijden van covid-19, kwetsbare samenwerking tussen justitiële autoriteiten in grensoverschrijdende aangelegenheden. De huidige situatie wordt versterkt door verschillen in de mate van digitalisering tussen lidstaten. Ook beschrijft het impact assessment de barrières in de toegang tot het recht in grensoverschrijdende aangelegenheden. Dit veroorzaakt vertragingen, hogere kosten en meer administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Het impact assessment biedt weinig inzicht in de huidige omvang van de grensoverschrijdende samenwerking in het civiel recht en strafrecht. De Commissie heeft ten behoeve van het voorstel een publieke consultatie uitgevoerd die ten grondslag aan de vormgeving van het huidige voorstel ligt. Uit de consultatie bleek dat burgers en bedrijven positief staan tegenover elektronische communicatie met justitiële autoriteiten.

De Commissie heeft verschillende wetgevende en niet-wetgevende opties overwogen, ten opzichte van het uitblijven van maatregelen, om elektronische communicatie te faciliteren. De Commissie kiest voor de verplichting tot aansluiting en tot het verplicht gebruik van elektronische communicatie voor justitiële autoriteiten. De Commissie voert aan dat dit de enige manier is om te garanderen dat elektronische communicatie daadwerkelijk plaats zal vinden. Afzien van een verplichting tot elektronische communicatie zou volgens de Commissie ertoe leiden dat er wel budget beschikbaar zou zijn om het gedecentraliseerd IT-systeem te ontwikkelen, maar dat er vervolgens geen significante aanvullende zekerheid is over het gebruik ervan.

Ook voert de Commissie aan dat de verplichting om elektronische communicatie van burgers en bedrijven gericht aan justitiële autoriteiten te accepteren positief bijdraagt aan het belangrijke grondbeginsel van toegang tot het recht. Daarbij zou elektronische communicatie leiden tot snellere, veiligere en betrouwbaardere communicatie met rechtbanken en dus uiteindelijk ook tot kortere gerechtelijke procedures. Als de acceptatie van elektronische communicatie door justitiële autoriteiten vrijwillig blijft, zullen het positieve effect en de rechtszekerheid van deze positieve

effecten minder sterk zijn, aangezien er geen garantie is dat de lidstaten dergelijke communicatie zullen toestaan.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», dat op 15 december 2021 werd gepresenteerd, wordt onderstreept dat Nederland het voortouw neemt in en in Europees verband inzet op versterking van de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van digitalisering, ook in het justitiële domein.⁷ Het kabinet steunt dan ook de uitgangspunten van dit voorstel. Het kabinet is van mening dat de digitale samenwerking in de justitiesector, ook in Europees verband, aandacht verdient. Met het oog op de voortschrijdende digitalisering van de samenleving lopen binnen het justitiedomein verschillende programma's gericht op (verdere) digitalisering, zowel voor de afhandeling van processen als voor de bevordering van de toegang tot het recht. Een voorbeeld is het project Digitale Toegang van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), waarin verschillende zaakstromen in het civielrechtelijke en bestuursrechtelijke domein stap voor stap worden gedigitaliseerd. Hiernaast acht het kabinet het in het justitiedomein eens te meer van belang dat aandacht wordt besteed aan het houden van zicht op en zeggenschap over gegevens, systemen en netwerken (ook wel: digitale soevereiniteit), en aan realistische uitvoerbaarheid. Hierbij wordt stap voor stap gezien wat werkt en met welke actoren dient te worden samengewerkt om implementatie mogelijk te maken. Tevens zet het kabinet zich ervoor in dat justitiële autoriteiten niet op zichzelf opereren, maar met andere actoren binnen de (digitale) overheid samenwerken, in het belang van burgers en bedrijven. Het uitgangspunt is een (nationale) aanpak waarbij wordt gewerkt vanuit gemeenschappelijke normen, standaarden en architectuurprincipes die gebruikelijk worden toegepast bij digitaliseringsprocessen. Daarbij dient de (nationale) aanpak aan te sluiten op de Europese IT-infrastructuur.

Nederland heeft, gezien het belang van de versterking van de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van digitalisering, bijzonder actief bijgedragen aan de totstandkoming van e-CODEX. Dit systeem is gebaseerd op de standaard voor het berichtenverkeer binnen het Nederlands politie- en justitiedomein (de EBV) en maakt grensoverschrijdende elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten mogelijk. Nederland doet vanaf het begin mee aan de ontwikkeling van e-CODEX, en participeert ook steeds in de verschillende fasen van het projectconsortium Me-CODEX, dat verantwoordelijk is voor het beheer, onderhoud, ontwikkeling en promotie van e-CODEX.⁸ Voor e-CODEX is met de Europese e-CODEX verordening een juridisch kader gegeven, waarover recent door het voorzitterschap van de Raad en het Europees Parlement voorlopige overeenstemming is bereikt.⁹ E-CODEX wordt de standaard op basis waarvan veilige en betrouwbare elektronische communicatie plaats kan vinden.

⁷ Kamerstuk 35 788, nr. 77.

⁸ Nederland participeert op dit moment in twee van de bestaande gebruikstoepassingen met e-CODEX. Zo heeft Nederland samen met België en Noordrijn-Westfalen al in 2016 bijgedragen aan de eerste toepassing voor het gebruik van e-CODEX op strafrechtelijk gebied. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau, gebruikt e-CODEX voor de uitwisseling met Duitse en Franse tegenhangers van openstaande vorderingen bij onbetaalde verkeersboetes in grensoverschrijdende casussen.

⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een geautomatiseerd systeem voor communicatie in grensoverschrijdende civiel- en strafrechtelijke procedures (e-Codex), en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726.

Het Nederlandse strafprocesrecht kent op dit moment reeds een regeling die de inzet van videoconferentie mogelijk maakt, namelijk art. 131a van het Wetboek van Strafvordering. Er zijn echter enkele belangrijke verschillen tussen de Nederlandse regeling en het bestaande en komende Europese recht. Toepassing van de regeling van het Wetboek van Strafvordering vergt niet in alle gevallen de instemming van de verdachte, en bevat juist geen mogelijkheid van het instellen van een afzonderlijk rechtsmiddel tegen de beslissing om van videoconferentie gebruik te maken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft het belang van de digitale transformatie van de justitiesector en de doelstellingen die aan het voorliggende voorstel ten grondslag liggen. Het is positief dat de Commissie aandacht besteedt aan het bevorderen van de inzet van elektronische communicatie in deze sector. Een gebruiksvriendelijke, tijdbesparende en veilige manier van elektronisch communiceren tussen justitiële autoriteiten biedt veel voordelen. In het bijzonder is het positief dat de aandacht uitgaat naar het belang van burgers en bedrijven bij een efficiënte rechtsgang en de toegang tot het recht. Het voorstel kan ook in Nederland een belangrijke bijdrage leveren aan de digitalisering van de justitiesector, vooral daar waar de samenwerking nationaal ook nog niet elektronisch plaatsvindt. Ter voorbereiding op de bespreking van het voorstel zal in overleg met de betreffende justitiële autoriteiten worden gezien hoe communicatie nu verloopt, of elektronische communicatie al plaatsvindt, en welke aanpassingen nodig zouden zijn, mede als onderdeel van een uitvoeringstoets. Dit geeft meer inzicht in de huidige stand van zaken, en eventuele verbetermogelijkheden, op het gebied van digitalisering in de justitiesector, waaronder de mogelijkheden voor burgers en bedrijven om elektronisch met justitiële autoriteiten contact op te nemen. Het kabinet vindt het terecht dat in dit voorstel e-CODEX wordt aangewezen als de meest geschikte standaard voor elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten in de lidstaten.

Het kabinet onderschrijft tevens het belang om toe te werken naar zoveel mogelijk elektronische communicatie. Op basis van het huidige voorstel is echter nog onvoldoende duidelijk welke inspanningen op het gebied van informatievoorziening proportioneel zijn om dit belang goed vorm te geven. Het kabinet zet daarnaast vraagtekens bij de door de Commissie geraamde kosten. Dit maakt dat het kabinet de uitgangspunten van het voorstel steunt, maar op verschillende punten kritisch tegenover de inhoud ervan staat.

Daarbij tekent het kabinet in de eerste plaats aan dat digitalisering geen doel op zichzelf dient te zijn, maar een middel is om meer rechtszekerheid en een betere toegang tot het recht voor burgers en bedrijven te bewerkstelligen. De invoering van elektronische communicatie dient daaraan bij te dragen. Dat betekent onder meer dat andere vormen dan elektronische communicatie beschikbaar moeten blijven, opdat er geen belemmeringen ontstaan in de toegang van burgers, bedrijven en andere instanties tot justitiële autoriteiten. Het voorstel geeft uiting aan het belang van de beschikbaarheid van andere vormen dan elektronische communicatie, maar maakt nog onvoldoende inzichtelijk of door middel van de invoering van elektronische communicatie ook het doel, om meer rechtszekerheid en een betere toegang tot het recht te bewerkstelligen, wordt bereikt.

In de tweede plaats roept het gebruik van elektronische communicatie vragen op bij het kabinet op het gebied van een realistische implementatie, kostenraming, en uitvoering. Uit het voorstel of de impactanalyse

volgt niet dat is onderzocht of de reden voor eventueel achterblijvende communicatie in de huidige situatie gelegen zou kunnen zijn in andere factoren dan hetgeen met het voorstel wordt geadresseerd, bijvoorbeeld in verschillen in de uitvoeringspraktijk. Voor het kabinet zijn belangrijke aandachtspunten bij de bespreking van het voorstel daarom gericht op de implementatie en uitvoering, waaronder het kostenaspect voor de betreffende justitiële autoriteiten alsmede de technische voorzieningen die benodigd zijn. Het kabinet vindt het in het algemeen belangrijk dat er voldoende ruimte en tijd beschikbaar zijn om te komen tot een verantwoorde implementatie, niet alleen in juridische zin, maar vooral ook op het gebied van informatievoorziening en IT. Expertise op dit terrein is daarom van groot belang bij de bespreking van het voorstel.

Ten derde staat het kabinet positief tegenover het initiatief om de toegang tot het recht voor burgers en bedrijven in grensoverschrijdende aangelegenheden te vergroten door de mogelijkheden te bezien om elektronische verzoeken in behandeling te nemen en elektronische betalingen te verrichten. Dit komt ook de rechtszekerheid ten goede. De verplichting voor justitiële autoriteiten om via elektronische weg ingediende verzoeken van burgers en bedrijven in behandeling te nemen, verdient echter nadere uitwerking. Het voorstel beoogt het Europese e-Justitieportaal hierin een grote rol te geven, maar maakt niet duidelijk welk IT-systeem hiervoor gebruikt gaat worden, terwijl e-CODEX niet eerder is gebruikt voor elektronische communicatie met burgers en bedrijven en op het moment daarvoor ook niet over de juiste functionaliteiten beschikt. De impactanalyse ontbeert daarnaast een inschatting van de aard en omvang van het aantal huidige en te verwachten elektronische verzoeken van burgers en bedrijven. Evenmin is duidelijk welke IT-oplossing voorgesteld wordt om elektronische betalingen te verrichten aan justitiële autoriteiten. Op dit moment is nog geen sluitende oplossing voorzien voor een uitvoerbare betaaloplossing op het Europese e-Justitieportaal. Daarover heeft wel in Europees verband overleg plaatsgevonden, zowel in het kader van BRIS (koppeling handelsregisters)¹⁰ als voor BORIS (koppeling UBO-registers)¹¹. In tegenstelling tot de implementatieverordeningen van BRIS en BORIS wordt in dit voorstel de verplichting voor een betaaloplossing expliciet bij de lidstaten neergelegd. Het is onduidelijk of er afgelopen periode ontwikkelingen zijn geweest waardoor een betaaloplossing uitvoerbaar wordt geacht. Het voorstel in haar huidige vorm ziet daarnaast uitsluitend op grensoverschrijdende samenwerking, maar zou ook tot gevolg kunnen hebben dat burgers en bedrijven in andere lidstaten meer mogelijkheden hebben tot elektronische communicatie met Nederlandse justitiële autoriteiten, dan de eigen ingezetenen. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om minimaal gelijke mogelijkheden voor Nederlandse burgers en bedrijven te realiseren.

Ten vierde is de voorgestelde verplichting tot elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten volgens het kabinet ambitieus, waarbij de mogelijkheid om eerst op vrijwillige basis elektronische communicatie plaats te laten vinden, beperkt is onderzocht. Dat wringt, nu de impactanalyse weinig inzicht geeft in de impact van het voorstel voor elk van de afzonderlijke juridische instrumenten die in de bijlagen worden genoemd.

¹⁰ Richtlijn 2012/17/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2012 tot wijziging van Richtlijn 89/666/EEG van de Raad en Richtlijnen 2005/56/EG en 2009/101/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de koppeling van centrale, handels- en vennootschapsregisters betreft.

¹¹ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.

Niet inzichtelijk is hoeveel berichten op dit moment grensoverschrijdend, op grond van elk van deze instrumenten, worden gewisseld, hoeveel tijd dat in beslag neemt, en in welke vormen de huidige communicatie plaatsvindt. Ook ontbreekt een inschatting van de aard, vorm en omvang van de voorziene toekomstige communicatie. Daarmee is niet goed in te schatten wat de consequenties van het voorstel zijn. Daarbij is tevens van belang dat niet alleen documenten in elektronische vorm dienen te worden uitgewisseld, maar ook andere formats, zoals multimedia, data en software, en dat de voorgestelde elektronische communicatie de authenticiteit en toegankelijkheid van ook deze formats moet waarborgen. Ook dit punt noopt tot verduidelijking van het voorstel en een tijdige toets op de uitvoering, in afstemming en samenspraak met justitiële autoriteiten.

Gezien bovenstaande vier aandachtspunten acht het kabinet het verstandig om in de bespreking van het voorstel naar voren te brengen dat het met het oog op een realistische implementatie wenselijk is om in eerste instantie per proces en op basis van wenselijkheid over te gaan tot het realiseren van aansluitingen op het gedecentraliseerde IT-systeem voor elektronische communicatie, waarmee veilige en betrouwbare elektronische communicatie mogelijk wordt. Daarbij kunnen lidstaten en hun justitiële autoriteiten er vervolgens voor kunnen kiezen om tot verplichte elektronische communicatie over te gaan. Een dergelijke aanpak biedt de ruimte om de lessen die worden geleerd tijdens de aanstaande implementatie van de bewijsverkrijgings- en betekeningsverordeningen, te betrekken bij de verdere vormgeving van dit voorstel. Eén van die te leren lessen betreft de afweging om al dan niet in te gaan op het aanbod om door de Commissie ontwikkelde (referentie)software te gaan gebruiken ten behoeve van grensoverschrijdende elektronische gegevensuitwisseling of om zelf software te ontwikkelen en onderhouden op de bestaande nationale systematiek. Eenzelfde aanbod is gedaan in de genoemde bewijsverkrijgings- en betekeningsverordeningen.¹² De componenten van de software die worden geleverd dienen, volgens het kabinet, geschikt te zijn voor gebruik in alle lidstaten, waarbij tegelijkertijd voldoende zicht op en zeggenschap over gegevens, systemen en netwerken wordt gehouden. Software dient tevens te kunnen worden geïntegreerd in de bestaande digitale infrastructuur van lidstaten zoals Nederland. Dit betekent dat de aangeboden software moet voldoen aan de tot dusver geaccepteerde normen, standaarden en architectuurprincipes (zie ook e-CODEX en bouwblok eDelivery¹³) en dat componenten die onderdeel uitmaken van de software los van elkaar kunnen functioneren.

Het kabinet staat positief ten aanzien van het gebruik van uniforme en door alle lidstaten erkende vormen van elektronische zegels en elektronische handtekeningen. Het kabinet is voorstander van een veilige inlog door burgers en bedrijven zoals volgt uit de eIDAS-verordening¹⁴. DigiD is inmiddels officieel erkend als Europees inlogmiddel, zodat het door Nederlandse burgers gebruikt kan gaan worden in de grensoverschrijdende communicatie met justitiële autoriteiten. In kaart gebracht moet worden of het tijdspad zoals voorgesteld in de concept-verordening, realistisch is, gelet op de lopende digitaliseringstrajecten in het justitiële

¹² Op dit moment wordt in Europees verband nog gesproken over de wijze waarop deze technische aansluiting wordt vormgegeven. Het kabinet zet in op het verkrijgen van duidelijkheid over de wijze waarop de software functioneert.

¹³ eDelivery is een bouwsteen van de Commissie dat technische specificaties en standaarden, installeerbare software en ondersteunende diensten biedt om projecten in staat te stellen een netwerk van knooppunten te creëren voor veilige digitale gegevensuitwisseling.

¹⁴ Op basis van de eIDAS-verordening moeten publieke organisaties en private organisaties met een publieke taak sinds 29 september 2018 Europees erkende inlogmiddelen accepteren binnen hun digitale dienstverlening.

domein in Nederland. Het kabinet zet zich in voor een realistisch tijdpad en zal hier aandacht voor vragen tijdens de onderhandelingen.

Nederland staat in zijn algemeenheid niet negatief tegenover het voorstel van de Commissie voor het gebruik van videoconferentie in strafrechtelijke en civiele procedures die vallen onder de reikwijdte van de juridische instrumenten genoemd in de bijlage. Het is immers zo dat die regeling al deel uitmaakt van het EU-recht. Het kabinet vindt echter wel dat verduidelijkt moet worden voor welke instrumenten en onder welke voorwaarden dit precies mogelijk moet zijn. Ook zal nog nader moeten worden bezien of de voorgestelde regeling wel van toegevoegde waarde is voor alle in de bijlage II genoemde instrumenten in strafrechtelijke procedures. Uit implementatieoogpunt is dat belangrijk. Ook geeft de verplichting te voorzien in een rechtsmiddel nog aanleiding tot het stellen van vragen. Zo zal tijdens de bespreking van het voorstel de vraag gesteld worden of in de gevallen waarin de beslissing tot het houden van een videoverhoor wordt genomen door de rechter, ook nog toegang tot een rechtsmiddel moet worden geboden, indien duidelijk is dat de rechter in staat is om bij zijn beslissing de proportionaliteit van inzet van het middel mee te wegen. Het is ook nog onduidelijk tot hoeveel verzoeken dit zal leiden en hoeveel beslag dit zal leggen op met name de Rechtspraak in het kader van de uitvoering. Het kabinet zal specifiek aandacht vragen voor introductie van de mogelijkheid om, conform de bestaande Nederlandse kaders, videoconferentie onder voorwaarden in te kunnen zetten als dat bijvoorbeeld gelet op veiligheidsrisico's de voorkeur verdient.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Alle lidstaten delen het besef dat de justitiesector verder gedigitaliseerd dient te worden. Er bestaat daarmee een gedeelde positieve grondhouding, die door de recente, in recordtempo bereikte overeenstemming over de e-CODEX-verordening wordt geïllustreerd. Een belangrijke factor in de mate waarin lidstaten de door de Commissie voorgestelde maatregelen onderschrijven is de nationale stand van zaken op het gebied van digitalisering. Lidstaten verschillen onderling in de mate van ambitie qua tempo en zelfredzaamheid zoals blijkt uit de nieuwe indicatoren over digitalisering in het *European Justice Scoreboard*.¹⁵ Uit eerste reacties volgt dat sommige lidstaten het huidige voorstel te veelomvattend vinden en graag zien dat de Commissie minder ambitieus is in het tempo van digitalisering. Daarbij zou onderscheid kunnen worden gemaakt tussen maatregelen in de civielrechtelijke justitiële samenwerking, en in het strafrechtelijke domein.

Het standpunt van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet is positief ten aanzien van de bevoegdheid. De verordening en richtlijn zijn gebaseerd op artikelen 81, lid 2, onder e en f, en 82, lid 1, onder d, VWEU. Op grond van artikel 81, lid 2, onder e en f, VWEU is de EU bevoegd om, met name wanneer dat nodig is voor de goede werking van de interne markt, maatregelen vast te stellen die daadwerkelijke toegang tot het recht en het wegnemen van de hindernissen voor de goede werking van civielrechtelijke procedures, zo nodig door bevordering van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende bepalingen inzake burgerlijke rechtsvordering, beogen. Op grond van artikel 82, lid 1, onder d, is de EU bevoegd maatregelen vast te stellen die ertoe strekken,

¹⁵ European Justice Scoreboard 2021.

in het kader van strafrechtelijke vervolging en tenuitvoerlegging van beslissingen de samenwerking tussen de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten te bevorderen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht geldt een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De voorgestelde wetgeving heeft als doel digitalisering van de grensoverschrijdende samenwerking tussen lidstaten en de toegang tot het recht in de justitiesector te stimuleren. Dit doel wordt door de afzonderlijke lidstaten op het moment niet in voldoende mate bereikt. Er zijn nog geen succesvolle pilots voor elektronische communicatie in grensoverschrijdende samenwerking waarbij alle lidstaten zijn aangesloten en zonder betrokkenheid van de EU zou dit proces langzaam verlopen. Daarnaast zullen nationale systemen niet op elkaar aansluiten zonder afspraken. Dit voorstel beoogt de justitiële samenwerking te verbeteren door elektronische communicatie aan te moedigen. Wegens het grensoverschrijdende karakter van de samenwerking tussen de lidstaten in de justitiesector kunnen deze doelstellingen het beste op EU-niveau worden bereikt, zodat tussen alle lidstaten elektronische communicatie mogelijk wordt. Bovendien is optreden op EU-niveau van meerwaarde, omdat daarmee de wijze waarop grensoverschrijdende elektronische communicatie plaatsvindt geharmoniseerd wordt. Dit biedt een grote meerwaarde voor burgers en bedrijven die opereren of reizen in verschillende EU landen en via één manier toegang tot het recht kunnen krijgen. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving zoals de juridische instrumenten in de bijlagen kan bovendien slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met kanttekening. De voorgestelde wetgeving heeft tot doel de elektronische communicatie in grensoverschrijdende aangelegenheden te verplichten, en de toegang tot het recht te vergroten door een verplichting tot het in behandeling nemen van elektronische communicatie in grensoverschrijdende aangelegenheden te introduceren. Uit de toegevoegde bijlagen blijkt welke juridische instrumenten hieronder vallen. Het kabinet onderschrijft het belang van elektronische communicatie in de justitiesector, met als doel de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven te vergroten en de toegang tot het recht te verbeteren. Een verplichting tot elektronische communicatie kan in algemene zin bijdragen aan het verwezenlijken van dit doel. Dat maakt dat het kabinet positief staat tegenover het initiatief van de Europese Commissie om regels voor te stellen met betrekking tot elektronische communicatie in de justitiesector.

Toch voelt het kabinet zich genoodzaakt een kanttekening bij dit positieve oordeel te plaatsen. De uitwerking van het voorstel staat, zonder aanvullende onderbouwing van de noodzaak van het optreden, nog niet in evenredige verhouding tot het nagestreefde doel. De kanttekening ziet op verschillende aspecten. In de eerste plaats is niet onderzocht of de reden voor eventueel achterblijvende communicatie in de huidige situatie niet (ook) gelegen is in andere factoren dan enkel de mogelijkheid tot elektronische communicatie, bijvoorbeeld in verschillen in de uitvoeringspraktijk tussen lidstaten. Het is daardoor onbekend of het middel geschikt is om het doel te bereiken. In de tweede plaats valt of staat succesvolle invoering van verplichte elektronische communicatie met een realistische

implementatie, zowel financieel als de bredere uitvoerbaarheid. In de impactanalyse wordt echter niet per juridisch instrument geanalyseerd of verplichte elektronische communicatie aangewezen, wenselijk of noodzakelijk is, gezien de huidige en de gewenste aard en omvang van die communicatie. De verwachting is dat het nakomen van de geïntroduceerde verplichting aanzienlijk meer kosten voor de lidstaten meebrengen (zie ook hierna onder financiële consequenties) dan in het voorstel voorzien. De argumentatie en informatie ontbreekt om voor elk juridisch instrument te concluderen dat de noodzaak tot het maken van de kosten in verhouding staat tot de verwachte opbrengst. Het is mogelijk dat sommige juridische instrumenten niet dusdanig vaak worden gebruikt dat digitalisering noodzakelijk is op de manier zoals wordt voorgesteld. Daarnaast ontbreekt voldoende informatie over waarom op vrijwillige basis communiceren op basis van aansluitingen op het gedecentraliseerde IT-systeem voor elektronische communicatie niet geschikt wordt geacht. De noodzakelijkheid van de verplichting tot aansluiting op elektronisch communicatie en verplicht elektronische communiceren is niet duidelijk. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om nader onderzoek te laten uitvoeren ten behoeve van de beoordeling van de proportionaliteit van deze wetgeving.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie berekent de totale eenmalige kosten voor e-CODEX ten behoeve van het uitvoeren van de verordening op 18,7 miljoen euro over 5 jaar. Deze kosten kunnen worden gedekt door de EU-begroting via het programma Digitaal Europa en het programma Justitie.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Om de taken volgend uit het voorstel aan te kunnen heeft de Commissie aangegeven naar behoren te moeten zijn voorzien van personeel. De benodigde personele middelen bedragen in totaal 22 fte voor de periode tot en met 2027, exclusief dienstverlening door externe leveranciers. Naast dat de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn moet zijn met de conclusies van de Europese Raad van juli 2020 over het meerjarig financieel kaderakkoord is het kabinet kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

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

De kosten voor de lidstaten worden door de Commissie geschat op € 300.000 per jaar per lidstaat. De eerste twee jaar worden de kosten van installatie van de benodigde software geschat op € 100.000 per jaar per lidstaat, waarbij inbegrepen de kosten voor de technische ondersteuning. De overige € 200.000 zijn de eerste twee jaar bestemd om de naar verwachting toenemende aantallen gebruikers van het systeem te ondersteunen. Vanaf het derde jaar wordt door de Commissie verwacht dat € 300.000 per jaar per lidstaat wordt uitgegeven aan het ondersteunen van de gebruikers van het systeem. De Commissie verwacht dat de lidstaten dit bedrag van € 300.000 zelf dragen, waarbij zij een beroep kunnen doen op financieringsmogelijkheden van de Commissie, zoals het programma Justitie.

Het kabinet zet vraagtekens bij de door de Commissie geraamde kosten. Op basis van de huidige informatie, waaronder het uitgevoerde impact assessment, zijn de (financiële) consequenties van het voorstel op de (bestaande en te realiseren) digitale infrastructuur van de betreffende justitiële autoriteiten nog niet te overzien. De impactanalyse besteedt te weinig aandacht aan de kosten die het voorstel naar onze inschatting tot gevolg heeft voor de lidstaten. Deze kosten zien zowel op de technische implementatie van het voorstel, als op financiële consequenties die samenhangen met personele inzet ten behoeve van het onderhoud van de betreffende systemen, en de noodzaak van voldoende training in het gebruik ervan voor professionals. Ten aanzien van de technische implementatie kan worden opgemerkt dat het voorstel ervan uit lijkt te gaan, dat elke lidstaat beschikt over een centraal systeem, waarop e-CODEX zou kunnen worden aangesloten. Het gaat echter om het op de juiste manier aansluiten van verschillende justitiële autoriteiten, waaronder vele organisaties en in sommige gevallen mogelijk ook individuele beroepsbeoefenaars. Het kabinet zal in de bespreking van het voorstel aandacht vragen voor een werkwijze die een inschatting van de kosten voor de lidstaten beter inzichtelijk maakt.

Zoals in het voorgaande aangegeven, is voor het kabinet op dit moment niet inzichtelijk wat de daadwerkelijke kosten van implementatie van deze verordening zullen zijn. Daarvoor is inzicht nodig in de omvang van de potentiële elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten onderling, en tussen burgers en bedrijven enerzijds, en justitiële autoriteiten anderzijds. Dat inzicht ontbreekt evenwel op dit moment. Daarnaast zal de verbeterde toegang tot het recht mogelijk leiden tot een groter zaaksvolume omdat burgers en bedrijven beter de rechtspraak en andere autoriteiten kunnen vinden. Eventuele kosten die hiermee samenhangen zijn nog niet bekend. Ter illustratie zij opgemerkt dat de IT-kosten voor de implementatie van de bewijsverkrijgings- en betekeningsverordening, dat wil zeggen, voor twee soortgelijke juridische instrumenten als de reeks van instrumenten genoemd in de bijlagen, door de Raad voor de rechtspraak eerder werden geraamd op ca. € 2,7 mln. Daarnaast onderschrijft de Commissie dat mogelijk door lidstaten geïnvesteerd dient te worden in bijvoorbeeld de noodzakelijke uitrusting om hoorzittingen via videoconferentie plaats te laten vinden. Daarnaast zijn aan verruiming van rechterlijke inzet kosten verbonden. De omvang van de kosten kan nu nog niet worden ingeschat, omdat die mede afhankelijk is van het aantal instrumenten waarin het videoverhoor uiteindelijk een plaats krijgt en de vraag aan welke autoriteit de beslissing tot gebruik van het videoverhoor wordt opgedragen. In afstemming en samenspraak met justitiële autoriteiten zal tijdig een uitvoeringstoets worden gedaan om financiële consequenties beter in kaart te krijgen. Het kabinet zal in de bespreking van het voorstel ruimte vragen om deze toets goed uit te kunnen voeren.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden in beginsel ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Op dit moment is er te weinig inzicht in wat de totale financiële consequenties van het voorstel zijn. Zo lang er niet meer duidelijk is over de financiële consequenties kan het kabinet, ondanks de positieve houding ten opzichte van de doelstellingen, het voorstel in haar huidige vorm niet steunen.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het vergroten van de efficiëntie door elektronische communicatie zou tastbare voordelen opleveren voor burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven kunnen ook profiteren van meer rechtszekerheid en een groter

vermogen om hun rechten af te dwingen wanneer ze in andere EU-landen actief zijn. Het voorstel kan leiden tot besparingen voor burgers en bedrijven. Sommige bedrijven met veel contacten met justitiële organisaties zullen waarschijnlijk op vrijwillige basis ervoor kiezen om hun bedrijfsprocessen aan te passen maar zullen geenszins verplicht zijn. Voor juridische beroepsbeoefenaars die tevens ondernemer zijn, zoals notarissen, gerechtsdeurwaarders, en advocaten, volgen mogelijk wel financiële consequenties. Het kabinet zal deze in samenspraak met de betreffende beroepsorganisaties nader bezien.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Een efficiënt en toegankelijk rechtsstelsel voor burgers en bedrijven draagt bij aan de concurrentiekracht van de Unie.
Er worden geen gevolgen voor geopolitieke aspecten voorzien.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel verandert niet de bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de rijksoverheid of medeoverheden behalve de verplichting om elektronisch te communiceren in grensoverschrijdende procedures en met burgers en bedrijven buiten Nederland. De juridische instrumenten genoemd in de bijlagen van de verordening beschrijven de procedures waarop dit van toepassing is. Uitvoeringswetgeving is nodig voor beslissingen over mondelinge behandeling via videoconferentie.

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

Het voorstel kent de Commissie een nieuwe bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen vast te stellen overeenkomstig artikel 291 VWEU en Verordening (EU) nr. 182/2011 in artikel 12 van het voorstel voor de verordening. Middels dit artikel krijgt de Commissie de bevoegdheid uitvoeringshandelingen aan te nemen. Deze uitvoeringshandelingen zullen worden vastgesteld overeenkomstig de onderzoeksprocedure, zoals bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011.

Het voorstel voor de verordening voorziet in artikel 21 in de wijziging van Verordening EU nr. 655/2014. Met deze wijziging worden ook artikelen 29 en 36 van de Verordening 655/2014 aangepast, waar reeds de bevoegdheid is opgenomen voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Deze bevoegdheden worden niet gewijzigd met dit voorstel.

Het kabinet staat positief tegenover het verlenen van deze bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen technische specificaties, informatiebeveiligingsdoelstellingen en minimumeisen vast te stellen. Deze bevoegdheid betreft de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de basishandeling, waardoor toekenning van deze bevoegdheid mogelijk is. Toekenning van deze bevoegdheid is ook wenselijk, omdat eventuele aanpassing van technische specificaties, informatiebeveiligingsdoelstellingen en minimumeisen uniforme en tijdige actie kan vereisen. Dergelijke specificaties en eisen behoeven immers regelmatige updates om o.a. de veiligheid van de gegevens die worden uitgewisseld te garanderen, bijvoorbeeld nadat er een inbreuk op een systeem heeft plaatsgevonden, die de integriteit van de elektronische communicatie bedreigt. Zonder de mogelijkheid op uitvoeringshandelingen zou het

betekenen dat de elektronisch communicatie stop gezet zou moeten worden totdat de verordening is gewijzigd. Dit zou grote consequenties hebben op de uitvoering in de justitiesector. Het gebruik van uitvoeringshandelingen (i.p.v. gedelegeerde handelingen) ligt hier voor de hand omdat het gaat over het vaststellen van eenvormige voorwaarden ter implementatie van het gedecentraliseerde IT-systeem. De toepassing van de onderzoeksprocedure is hier op zijn plaats, aangezien het voorstel een programma behelst dat aanzienlijke implicaties heeft voor alle bestaande juridische instrumenten op het gebied van civielrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking (zie artikel 2, lid 2, onder b i) van de Verordening (EU) 182/2011).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum

N.v.t.

d) Inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het voorstel vermeldt in de bijlagen alle bestaande juridische instrumenten die gebaseerd zijn op artikel 81 en 82 VWEU. Daarop zou de verplichting tot elektronisch communicatie van toepassing worden. Het betreft daarmee Europese regelingen op zeer diverse gebieden van justitiële samenwerking, waaronder de bevoegdheid, erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in een aantal rechtsgebieden; de inning van geldvorderingen; en insolventie. De verschillende aard van elk van die instrumenten, vraagt specifieke en toegewijde aandacht bij de implementatie. Deze implementatie van het voorstel wordt in lijn met artikel 12, lid 3 tot en met 6, voorzien in zes jaar nadat de wetgeving in werking is getreden. Daarbij is voorzien dat niet in alle gevallen gelijktijdig wordt verplicht tot elektronische communicatie. Er is sprake van een temporisatie, waarbij een eerste aantal instrumenten na twee jaar, een volgend aantal na drie jaar, dan een aantal na vijf jaar, en vervolgens de laatste instrumenten na zes jaar worden aangepast opdat de verplichting tot elektronische communicatie gaat gelden.

Het kabinet onderschrijft het belang van een benadering waarbij een zekere volgtijdelijkheid wordt gehanteerd. Meer inzicht is echter nodig in de wijze waarop eventuele lessen van voorgaande implementaties kunnen worden meegenomen in daaropvolgende implementaties. In de impactanalyse wordt hierop niet ingegaan. Ook is niet inzichtelijk op welke wijze eventuele nieuwe juridische instrumenten onder de reikwijdte van deze verordening kunnen worden gebracht, en op welke wijze gegevensuitwisselingen van zeer grote omvang of hoeveelheid via de voorziene elektronische communicatiemiddelen kunnen plaatsvinden. Een realistische implementatie vereist tot slot ook dat voldoende tijd beschikbaar is om interne processen, systemen, visies en strategieën aan te passen op de inhoud van dit voorstel. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de rubricering van eventuele grensoverschrijdend uit te wisselen gegevens. Het kabinet zal zich inzetten om te komen tot een voorstel met daarin haalbare en gefaseerde implementatie van het voorstel.

e) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In artikel 17 van de verordening is uiteengezet dat de Commissie elke vijf jaar een evaluatie laat uitvoeren en het rapport verstuurt naar het Europees Parlement en de Raad. Het kabinet is van oordeel dat, aangezien elektronische communicatiemiddelen vaak in hoog tempo verouderen, vaker evalueren wenselijk is, bijvoorbeeld elke drie jaar. Het wordt ook

zinnig bevonden om, naast de evaluatie van de verordening zelf, evaluaties na implementatie van een cluster implementatiewetgeving uit te voeren, zodat er lessen getrokken kunnen worden voor volgende implementaties.

f) Constitutionele toets

Het voorstel is in overeenstemming met art. 17 GW («Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent») en artikel 47 Grondrechtenhandvest («Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht»).

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel vermeldt in de bijlagen alle bestaande juridische instrumenten die gebaseerd zijn op artikel 81 en 82 VWEU. Daarop zou de verplichting tot elektronische communicatie van toepassing worden. De huidige impactanalyse geeft nog weinig inzicht in de impact van het voorstel voor elk van de juridische instrumenten die in de bijlage worden genoemd. Niet inzichtelijk is hoeveel berichten op dit moment grensoverschrijdend op grond van elk van deze instrumenten worden gewisseld, hoeveel tijd dat in beslag neemt, en in welke vormen de huidige communicatie plaatsvindt, zoals hiervoor reeds uiteengezet. Daarmee is de impact per proces nog niet goed in te schatten en moet alsnog in kaart worden gebracht. De impact van het voorstel voor de bestaande IT-systemen van de relevante justitiële autoriteiten is daarom nog niet goed te overzien op dit moment. Die impact zal vermoedelijk aanzienlijk zijn. Los van de benodigde technische investeringen valt in het bijzonder de impact van videoconferentie nu niet goed in te schatten. Ook op dat gebied is (nog) geen zicht op het aantal verzoeken dat dit teweeg kan brengen en het beslag dat dit op het werk van de Rechtspraak zal leggen. Daarnaast is relevant dat justitiële autoriteiten niet in een vacuüm opereren, maar veelal met andere instanties samenwerken, ook buiten het justitiedomein. Gezien alle hiervoor genoemde implicaties voor de uitvoering dient een transparante en duidelijke analyse van kosten en baten te worden gemaakt, zeker in relatie tot de financiële consequenties op lange termijn voor de benodigde componenten op het gebied van de informatievoorziening, evenals voor de voorgestelde capaciteitsuitbreiding op het niveau van de Commissie. Tot slot zullen er waarschijnlijk meer videoconferentiefaciliteiten bij gerechten dienen te komen en videofaciliteiten voor gebruik van verdachten in detentie gemaakt moeten worden om digitaal hoorzittingen te kunnen houden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.