

EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

Samenvatting van het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over de herziening van de EU-verordeningen inzake de betekening en kennisgeving van stukken en inzake de bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken

(De volledige tekst van dit advies is beschikbaar in het Engels, Frans en Duits op de EDPS-website: www.edps.europa.eu)

(2019/C 370/07)

Op 31 mei 2018 maakte de Commissie twee voorstellen bekend voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1206/2001 van 28 mei 2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken ⁽¹⁾ enerzijds, en een Verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1393/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken ⁽²⁾ anderzijds. De voorstellen zijn voornamelijk gericht op een soepeler werking van de justitiële samenwerking op deze gebieden, door onder meer te zorgen voor de toezending van stukken en verzoeken tot het verkrijgen van bewijs via een gedecentraliseerd IT-systeem.

De EDPS erkent dat uitwisseling van persoonsgegevens een noodzakelijk onderdeel vormt van de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Bijgevolg is hij ingenomen met de algemene doelstellingen van de voorstellen om de doeltreffendheid van de justitiële samenwerking in burgerlijke of in handelszaken met betrekking tot de bewijsverkrijging en de betekening en kennisgeving van stukken te verbeteren, met name door middel van digitalisering en het gebruik van IT-technologie. Hij deelt de mening dat de voorgestelde wetgeving daadwerkelijk een impact kan hebben op het dagelijkse leven van EU-burgers.

Dit advies formuleert drie belangrijke aanbevelingen om de wetgevers op een constructieve manier bij te staan bij de verwezenlijking van deze zeer belangrijke doelstelling en tegelijkertijd de overeenstemming met het Handvest en de AVG te waarborgen:

- Verstrek een duidelijke rechtsgrond voor het IT-systeem dat wordt gebruikt voor de toezending van stukken, verzoeken en mededelingen voor de toepassing van deze verordeningen. Met name, indien het IT-systeem de betrokkenheid van een EU-instelling, -orgaan, -agentschap of -bureau inhoudt, moet deze rechtsgrond in beginsel worden voorzien in een EU-wetgevingshandeling. Bovendien, zelfs als de verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt in het kader van een bestaand IT-systeem, beveelt de EDPS aan om de gebruikmaking van een dergelijk systeem in de wetgevingshandeling zelf te voorzien. Het bestaande systeem dat is voorzien om te worden gebruikt moet zelf naar behoren worden opgesteld op basis van een rechtshandeling vastgesteld op EU-niveau. Dit is momenteel niet het geval voor e-Codex. Indien de EU-wetgever voor de e-Codex-oplossing kiest, moet het ontbreken van een rechtsinstrument op EU-niveau tot invoering en regulering van het systeem onverwijld worden verholpen.
- Neem in de wetgevingshandelingen zelf een algemene beschrijving van de onderdelen van het IT-systeem op zoals verantwoordelijkheden inzake gegevensbescherming of relevante toepasselijke waarborgen, die verder moet worden vastgelegd in de uitvoeringshandelingen. Met name, voor zover de Commissie of een ander(e) EU-instelling, -orgaan, -agentschap of -bureau betrokken is bij de werking van het nieuwe systeem, moet de rechtshandeling bij voorkeur de verantwoordelijkheden ervan als (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke of verwerker vastleggen.
- Verricht bij de opstelling van de uitvoeringshandelingen een effectbeoordeling inzake gegevensbescherming.

In dit advies worden door de EDPS meer gedetailleerde aanbevelingen verstrekt.

De EDPS blijft ter beschikking van de instellingen voor verder advies tijdens het wetgevingsproces en tijdens de uitvoeringsfase van de verordeningen, nadat deze zijn vastgesteld.

⁽¹⁾ PB L 174 van 27.6.2001, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 324 van 10.12.2007, blz. 79.

1. Inleiding en achtergrond

1. Op 31 mei 2018 stelde de Commissie twee voorstellen ⁽³⁾ vast voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van:
 - Verordening (EG) nr. 1206/2001 van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken (hierna de “verordening bewijsverkrijging” genoemd).
 - Verordening (EG) nr. 1393/2007 van het Europees Parlement en de Raad inzake de betekening en kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (hierna de “verordening betekening en kennisgeving van stukken” genoemd).
2. De verordening bewijsverkrijging die sinds 2004 van toepassing is, voorziet in twee manieren van bewijsverkrijging tussen lidstaten: bewijsverkrijging via het aangezochte gerecht en de rechtstreekse bewijsverkrijging door het verzoekende gerecht.
3. De verordening betekening en kennisgeving van stukken die sinds 2008 van toepassing is, voorziet in verschillende manieren om stukken van een lidstaat naar een andere lidstaat te zenden, met het oog op betekening of kennisgeving aldaar, via toezendende en ontvangende agentschappen, of door toezending via consulaire of diplomatieke kanalen. Ze stelt ook uniforme wettelijke voorwaarden vast voor rechtstreekse betekening of kennisgeving per post over de grenzen heen en voorziet in een rechtstreekse betekening of kennisgeving door de bevoegde persoon van de aangezochte lidstaat, voor zover dit uit hoofde van het recht van die lidstaat is toegestaan. Ze omvat bepaalde minimumnormen voor de bescherming van het recht op verweer. De toepassing van de verordening “blijft [...] niet beperkt tot procedures voor de burgerlijke rechter; het toepassingsgebied ervan strekt zich ook uit tot “buitengerechtelijke stukken”, waarvan de betekening of kennisgeving in diverse buitengerechtelijke procedures nodig kan blijken (bijvoorbeeld in erfrechtelijke zaken voor een notaris of in familierechtelijke zaken voor een overheidsinstantie) of zelfs nodig kan zijn wanneer er in het geheel geen sprake van een gerechtelijke procedure is” ⁽⁴⁾.
4. De voorstellen zijn opgenomen in het werkprogramma van de Commissie voor 2018 in het kader van Refit-initiatieven op het gebied van justitie en grondrechten gebaseerd op wederzijds vertrouwen ⁽⁵⁾. De voorstellen gaan vergezeld van een effectbeoordeling ⁽⁶⁾.
5. Beide voorstellen voorzien in de toezending van stukken, verzoeken en mededelingen via een verplicht gedecentraliseerd IT-systeem dat bestaat uit nationale IT-systemen die onderling verbonden zijn door een communicatie-infrastructuur die een veilige en betrouwbare grensoverschrijdende uitwisseling van informatie tussen de nationale IT-systemen mogelijk maakt. Ze voorzien ook in de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 910/2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt ⁽⁷⁾.
6. Op 13 februari 2019 stelde het Europees Parlement zijn wetgevingsresoluties over beide voorstellen in eerste lezing vast ⁽⁸⁾, en bereikte het onder meer overeenstemming over de invoering van een gedecentraliseerd IT-systeem, mits een dergelijk systeem is gebaseerd op e-Codex en dat de tenuitvoerlegging van een dergelijk systeem via gedelegeerde handelingen wordt gewaarborgd.
7. Op 6 juni 2019 vond in de Raad een oriënterend debat plaats. Het voorzitterschap concludeerde dat “de Raad heeft bevestigd dat de processen moeten worden gemoderniseerd met betrekking tot justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken.” Het voorzitterschap wees op de voorkeur voor een gedecentraliseerd en beveiligd IT-systeem. Het voegde toe dat ministers het verplichte gebruik van het systeem enkel kunnen vaststellen onder bepaalde voorwaarden, zoals een langere overgangsperiode, en een backend-referentiesysteem dat door de Commissie wordt verstrekt. Een lijst met noodzakelijke uitzonderingen moet eveneens worden overwogen. Tot slot wees het

⁽³⁾ Voorstel COM(2018) 378 final (hierna “voorstel bewijsverkrijging” genoemd) en voorstel COM(2018) 379 final (hierna “voorstel betekening en kennisgeving van stukken”).

⁽⁴⁾ Toelichting, blz. 2.

⁽⁵⁾ Werkprogramma van de Commissie voor 2018: een agenda voor een meer verenigd, sterker en meer democratisch Europa (COM (2017) 650 final van 24.10.2017), bijlage II, punten 10 en 11.

⁽⁶⁾ Werkdocumenten van de diensten van de Commissie SWD(2018)285 en SWD(2018)287.

⁽⁷⁾ Toelichting van het voorstel bewijsverkrijging, blz. 3, en van het voorstel betekening en kennisgeving, blz. 4: “[h]oewel in principe niets de lidstaten belet om de manier waarop zij communiceren, te digitaliseren, blijkt uit ervaringen uit het verleden en verwachtingen omtrent hetgeen zou gebeuren zonder EU-optreden, dat er zeer traag vooruitgang zou worden geboekt en dat, zelfs wanneer de lidstaten maatregelen zouden treffen, de interoperabiliteit niet kan worden gewaarborgd zonder een kader uit hoofde van het EU-recht. De doelstelling van het voorstel kan niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en kan alleen op het niveau van de Unie worden bereikt”.

⁽⁸⁾ P8_TA(2019)0103 en P8_TA(2019)0104.

voorzitterschap erop dat e-Codex de softwareoplossing is die hiertoe moet worden gebruikt. Er moeten verdere werkzaamheden worden uitgevoerd op technisch niveau”⁽⁹⁾.

8. Op 23 april 2019 heeft de Commissie een verzoek om raadpleging ingediend bij de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (de “EDPS”) om de conformiteit van beide voorstellen met de Algemene verordening gegevensbescherming (de “AVG”) te beoordelen. De EDPS is ingenomen met de raadpleging door de Commissie.

3. Conclusies

24. De EDPS is ingenomen met de algemene doelstellingen van de voorstellen om de doelmatigheid van de justitiële samenwerking met betrekking tot de bewijsverkrijging en de betekening en kennisgeving van stukken in burgerlijke of in handelszaken te verbeteren, met name door middel van digitalisering en het gebruik van IT-technologie. Dit advies is bijgevolg gericht op het verstrekken van constructief en objectief advies aan de EU-instellingen.
25. De EDPS is verheugd over de hoge kwaliteit van de architectuur van het systeem in de wetgevingshandeling zelf en de verplichting van een betrouwbare uitwisseling van informatie evenals de noodzaak om gebruik te maken van trustdiensten als omschreven in Verordening (EU) nr. 910/2014.
26. De EDPS doet drie substantiële aanbevelingen om naleving van het Handvest en de AVG te waarborgen:
 - verstrek een duidelijke rechtsgrond voor het IT-systeem dat wordt gebruikt voor de toezending van stukken, verzoeken en mededelingen voor de toepassing van deze verordeningen. Met name, indien het IT-systeem de betrokkenheid van een EU-instelling, -orgaan, -agentschap of -bureau inhoudt, moet deze rechtsgrond in beginsel worden voorzien in een EU-wetgevingshandeling. Bovendien, zelfs als de verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt in het kader van een bestaand IT-systeem, beveelt de EDPS aan om de gebruikmaking van een dergelijk systeem in de wetgevingshandeling zelf te voorzien. Het bestaande systeem dat is voorzien om te worden gebruikt moet zelf naar behoren worden opgesteld op basis van een rechtshandeling vastgesteld op EU-niveau. Dit is momenteel niet het geval voor e-Codex. Indien de EU-wetgever voor de e-Codex-oplossing kiest, moet het ontbreken van een rechtsinstrument op EU-niveau tot invoering en regulering van het systeem onverwijld worden verholpen.
 - Neem in de wetgevingshandelingen zelf een algemene beschrijving van de onderdelen van het IT-systeem op zoals verantwoordelijkheden inzake gegevensbescherming of relevante toepasselijke waarborgen, die verder moet worden gedefinieerd in de uitvoeringshandelingen. Met name, voor zover de Commissie of een ander(e) EU-instelling, -orgaan, -agentschap of -bureau betrokken is bij de werking van het systeem, moet de rechtshandeling bij voorkeur de verantwoordelijkheden als (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke of verwerker vastleggen.
 - Verricht bij de opstelling van de uitvoeringshandelingen een effectbeoordeling inzake gegevensbescherming.
27. De EDPS beveelt ook het volgende aan:
 - Voorzie in beide wetgevingshandelingen een uitvoeringshandeling om het IT-systeem nader te omschrijven en zorg ervoor dat de uitvoeringshandelingen de nieuwe bepalingen inzake elektronische diensten en rechtstreekse bewijsverkrijging via teleconferentie omvatten teneinde ook specifieke waarborgen over deze verwerkingen op te nemen.

⁽⁹⁾ Resultaten van de Raadszitting (9970/19), blz. 7, voorlopige versie beschikbaar op: <https://www.consilium.europa.eu/media/39709/st09970-en19.pdf>

Overeenkomstig de nota van het voorzitterschap (9566/19), punten 8 en 13, “In de effectbeoordelingen van de Commissie bij de beide voorstellen wordt e-Codex echter beschouwd als het geschiktste en het enige gemakkelijk beschikbare IT-systeem. De ontwikkeling van een ander gedecentraliseerd systeem zou betekenen dat weer dezelfde uitdagingen zouden moeten worden aangegaan als bij de ontwikkeling van e-Codex”. Een van de bestaande oplossingen is e-Codex, een systeem dat met de financiële steun van de EU is ontwikkeld door een consortium van lidstaten over een periode van bijna tien jaar. E-Codex wordt momenteel gebruikt voor: het systeem van gekoppelde ondernemingsregisters (Business Registers Interconnection System — BRIS); de koppeling van de nationale insolventieregisters; het digitale systeem voor de uitwisseling van elektronisch bewijsmateriaal. Voor zover het gevallen betreft waarin op basis van vrijwillige samenwerking wordt gebruikgemaakt van e-Codex, is deze echter nog niet door alle lidstaten geïmplementeerd noch in gebruik genomen. In dit verband zou de Commissie tijdens de besprekingen in de groep, voor de lidstaten waar er momenteel geen IT-systemen ter ondersteuning van elektronische procedures zijn, de ontwikkeling kunnen overwegen van een referentietoepassingsoplossing voor een backendsysteem op nationaal niveau, op voorwaarde dat er onder de delegaties voldoende krachtige en brede steun bestaat voor een verplichte elektronische communicatie. Alle systemen moeten technisch interoperabel zijn en voldoen aan dezelfde reeks technische specificaties (protocollen, normen, XML-schema's en workflows).”

- Stel in geval van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de verwerking, in de uitvoeringshandelingen de verhouding vast tussen de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken en de inhoud van de verplichte regelingen tussen hen.
 - Specificeer in de uitvoeringshandelingen de waarborgen voor toegang tot slechts een beperkt aantal bevoegde gebruikers.
 - Omschrijf uitvoeriger, voor zover mogelijk, de statistische onderdelen die moeten worden verzameld in de uitvoeringshandelingen.
28. Tot slot blijft de EDPS ter beschikking van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement om in verdere fasen van dit proces advies te verstrekken. De aanbevelingen in dit advies doen geen afbreuk aan enige aanvullende opmerkingen die de EDPS kan formuleren als andere kwesties opduiken. Hij herinnert eraan dat de Commissie krachtens artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 de verplichting heeft de EDPS te raadplegen bij het opstellen van uitvoeringshandelingen of gedelegeerde handelingen wanneer er gevolgen zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens. De EDPS verwacht bijgevolg later te worden geraadpleegd over de bepalingen van de ontwerpuitvoerings- of gedelegeerde handelingen in dit verband.

Brussel, 13 september 2019.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming
