



Bruxelles, den 31.5.2018
SWD(2018) 284 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område

{COM(2018) 378 final} - {SEC(2018) 271 final} - {SWD(2018) 285 final}

Sammenfatning
Konsekvensanalyse Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING <u>om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område</u>
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen?
Ved forordningen oprettes der et EU-dækkende system til brug for direkte og hurtig fremsendelse af anmodninger om bevisoptagelse og gennemførelse heraf mellem retterne på det civil- og handelsretlige område. Der fastsættes endvidere præcise kriterier for form og indhold af sådanne anmodninger. Forordningen erstatter navnlig den omstændelige ordning, som medlemsstaterne benyttede sig af inden for rammerne af en Haagerkonvention, med en moderne og effektiv ordning med direkte kontakt mellem retterne (fremsendelse af anmodninger og tilbagesendelse af bevismateriale). På nuværende tidspunkt føres der hvert år ca. 3,4 millioner civil- og handelsretlige sager med grænseoverskridende virkninger. I mange af disse sager er spørgsmålet om bevisoptagelse yderst vigtigt for en korrekt rettergang. I øjeblikket er kontakten mellem de organer, der er udpeget i forordningen, stadig næsten udelukkende papirbaseret, hvilket påvirker omkostningerne og effektiviteten negativt. Desuden gøres der kun sjældent brug af videokonferencer, når personer i andre medlemsstater skal afgive forklaring. Dette initiativ opfylder behovet for at ajourføre lovgivningen og anvende moderne teknologi i forbindelse med grænseoverskridende bevisoptagelse. Samtidigt lukkes de huller i forordningen, der blev kortlagt ved evalueringen af forordningens effektivitet. Disse huller giver anledning til tre hovedkategorier af problemer: - forsinkelser og omkostninger for borgerne, virksomhederne og medlemsstaterne, - mangler i beskyttelsen af processuelle rettigheder, og - juridisk kompleksitet og usikkerhed. Det tredje punkt inkluderer den usikkerhed, der opstår ved, at nogle grundlæggende begreber i forordningen ikke er klart definerede, og den manglende klarhed, som skyldes forordningens valgfrie karakter, idet forordningen gælder på lige fod med den nationale lovgivning. De berørte parter er borgere og virksomheder, som er parter i retssager, medlemsstaternes offentlige og retslige myndigheder samt aktører inden for retsvæsenet (navnlig dommere og advokater). Dette initiativ er tæt forbundet med initiativet om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager (forkyndelse af dokumenter), jf. forordning (EF) nr. 1393/2007. De to initiativer er tæt forbundne med Kommissionens overordnede prioritering af digitalisering og e-justice, og de skal ses i sammenhæng med det sideløbende arbejde på det strafferetlige område (elektronisk bevismateriale), der er iværksat for at skabe lige vilkår inden for strafferetsplejen og den civile retspleje. De bygger på og drager fordel af EU's opnåede resultater og retlige standarder, såsom e-CODEX og eIDAS-forordningen.
Hvilke resultater forventes der af initiativet?
Det politiske mål med dette initiativ er at forbedre den måde, hvorpå området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og det indre marked fungerer. Dette skal ske ved at øge effektiviteten og hurtigheden af de retlige procedurer og sikre korrekt retspleje i sager med grænseoverskridende virkninger. Initiativet vil navnlig nå dette mål ved at tilpasse lovgivningen til den tekniske udvikling og udnytte fordelene ved digitalisering og videokonferencer. Initiativet vil øge retssikkerheden ved at præcisere: 1) visse væsentlige begreber og 2) forholdet mellem forordningen og national lovgivning. Dette vil bidrage til at undgå forsinkelser og unødige omkostninger for borgerne, virksomhederne og de offentlige administrationer og tage hånd om mangler i beskyttelsen af parternes processuelle rettigheder.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?
Initiativet har en klar merværdi på EU-plan, da det vil forbedre de retlige procedurers effektivitet og hurtighed,

idet samarbejdet i forbindelse med bevisoptagelse forenkles og fremskyndes. Dette vil forbedre retsplejen i sager med grænseoverskridende virkninger. Samarbejdet mellem medlemsstaterne om grænseoverskridende bevisoptagelse kan i sagens natur ikke reguleres effektivt af medlemsstaterne hver for sig.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

En række muligheder spændende fra ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger til mere eller mindre ambitiøse lovgivningsmæssige foranstaltninger er blevet overvejet.

Den foretrukne løsning er en politisk pakke, der omfatter en række foranstaltninger:

- at anvende CEF e-levering (e-CODEX) som standardkanal til elektronisk kommunikation og udveksling af dokumenter
- at fremme moderne metoder til bevisoptagelse (f.eks. videokonferencer, telefonkonferencer og andre midler til fjernkommunikation) som standardmetoder, hvis en person skal afgive forklaring fra en anden medlemsstat. Ordningen bør dog indeholde en passende fleksibilitet (idet det skal være muligt at gøre undtagelser bl.a. afhængigt af tilgængeligheden af udstyr i retten) og fremme incitamenterne for medlemsstaterne (via finansiering af nationale projekter) til at udstyre retterne med videokonferencefaciliteter
- at fjerne retlige hindringer for accept af elektronisk (digital) dokumentation
- at øge retssikkerheden ved i forordningen at indsætte yderligere redskaber til grænseoverskridende bevisoptagelse, der nu ofte benyttes uden for dens anvendelsesområde, herunder bevisoptagelse via de diplomatiske eller konsulære repræsentanter
- at forhindre divergerende fortolkninger af begrebet "ret" ved at indsætte en generel definition af "retslig myndighed",
- at gøre opmærksom på betydningen af de ensartede standarder, der er fastsat i forordningen (smidige procedurer, samme standard for beskyttelsen af parternes rettigheder),
- at fastlægge bedste praksis for de kompetente retter for at hjælpe dem med at anvende procedurene korrekt og uden ugrundet ophold
- at gøre retsvæsenets aktører opmærksomme på muligheden for direkte bevisoptagelse i forordningen.

Hvem støtter hvilken løsning?

Interessenterne blev adspurgt om deres inddragelse i grænseoverskridende retssager og deres præferencer. 73 % havde været involveret i grænseoverskridende retssager, mens ca. 20 % hidtil havde anvendt forordning (EF) nr. 1206/2001. Navnlig anførte 65 % af respondenterne i den offentlige høring, at de enten stærkt støttede eller var tilbøjelige til at støtte brugen af moderne metoder til bevisoptagelse såsom videokonferencer (i stedet for at blive indkaldt personligt til at give møde for en udenlandsk ret). De fleste var enige om, at tendensen går hen imod videokonferencer i grænseoverskridende retssager, hvorfor der bør indføres europæiske standarder for at sikre, at afhøringen så vidt muligt finder sted under så virkelighedsnære forhold som muligt. Støtten til digitalisering var særlig stærk: Der var enighed om, at elektronisk kommunikation bør være den standardmetode, der anvendes mellem myndigheder/organer, der beskæftiger sig med grænseoverskridende retligt samarbejde i civile sager, hvilket 61 % af respondenterne var enige i og 39 % i overvejende grad enige i. Der var også bred støtte til udvidelsen af definitionen af begrebet "ret".

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne politiske pakke vil give større effektivitet og retssikkerhed og mindske forsinkelser og omkostninger for de involverede aktører i tilfælde, hvor bevisoptagelse sker på tværs af grænserne. Anvendelsen af elektronisk kommunikation og videokonference i overensstemmelse med forordningen vil navnlig gøre procedurene mere effektive. Investering i teknisk infrastruktur og tekniske processer forventes at gøre retssager mere effektive og mindske omkostningerne. En række præciseringer og tilføjelser forventes at ville øge retssikkerheden (f.eks. ved fastlæggelse af supplerende måder, hvorpå bevisoptagelse kan ske, og

afklaring af begreberne "ret" og "bevisoptagelse"), hvilket nye oplysningskampagner og vejledninger ligeledes vil bidrage til. De grænseoverskridende retssagers effektivitet vil reducere den byrde, der hviler på borgerne og virksomhederne. Præciseringerne, den supplerende vejledning og bevidstgørelseskampagner kan være med til at mindske forsinkelser. Foranstaltningen vil forbedre adgangen til domstolene og beskyttelsen af parternes rettigheder, dels ved at mindske forsinkelser, og dels fordi den forventes at øge antallet af tilfælde, hvor forordningen finder anvendelse. Generelt forventes borgere og virksomheder at få gavn af pakken, navnlig i form af ikkeøkonomiske fordele såsom øget adgang til domstolene, øgede valgmuligheder (valg af den form for bevisoptagelse på tværs af grænserne, der passer dem bedst), og den reducerede stressfaktor ved gennemførelse af sådanne retssager.
Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
Den politiske pakke forventes at skabe fordele for borgere og virksomheder, der er inddraget i grænseoverskridende sager. Øget retssikkerhed og hurtigere og mindre bekostelige retssager vil bidrage til at tilskynde borgere og virksomheder til at deltage i grænseoverskridende transaktioner og dermed fremme grænseoverskridende forretninger og således forbedre det indre markeds funktion. For medlemsstaterne vil e-CODEX og videokonferencer medføre nogle omkostninger. Der er dog tale om engangsomkostninger, hvorimod fordelene vil være permanente og resultere i besparelser (f.eks. er det billigere at afhøre en person ved en videokonference end personligt). De omkostninger, der specifikt vedrører denne forordning, vil desuden blive afbødet ved den øgede digitalisering af retsvæsenet generelt. Fordelene vil samlet set være klart større end omkostningerne. Virksomhederne vil drage fordel af forbedringerne, når de er part i en retssag. Andre virkninger vil være forholdsvis neutrale.
Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?
Den foretrukne pakke vil medføre fordele for virksomheder, der er inddraget i grænseoverskridende retssager, idet retssikkerheden øges i sådanne retssager, og sagerne afvikles hurtigere og bliver mindre bekostelige. For virksomheder, der driver en form for forretning, der er relevant for bevisoptagelse, kan indtægterne blive fordelt anledes mellem forretningstyperne: It-konsulenter, udbydere af internet- og teletjenester vil få gavn af de nye tiltag, hvorimod der vil blive mindre behov for postforsendelser, hvis de erstattes af elektroniske meddelelser. De samlede økonomiske virkninger for tjenesteudbydere forventes imidlertid at forblive neutral, da de negative og positive virkninger på forskellige typer af virksomheder forventes at være af samme størrelse, men der vil være effektiviseringsgevinster i selve retssagerne.
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
Den foreslåede pakke vil ikke medføre væsentlige omkostninger for de nationale forvaltninger, og samtidig vil der også være besparelser at hente. Medlemsstaternes offentlige myndigheder forventes at drage fordel af reducerede omkostninger i forbindelse med postforsendelse, tidsbesparelser som følge af mere effektive retssager og mindre administrative byrder og lavere lønomkostninger. Indførelsen af e-CODEX og tilrettelæggelse af videokonferencer og andre former for langdistancekommunikation vil resultere i nogle omkostninger, men vil også nedbringe omkostningerne til postforsendelser for fremtiden. Desuden vil nogle af omkostningerne blive delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne, f.eks. ved samfinansiering.
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Den foreslåede pakke vil have en positiv indvirkning på det retlige samarbejde og øge den gensidige tillid mellem medlemsstaterne. Ved hjælp af e-justice vil kendskabet til de relevante metoder og omkostninger øges, således at man kan sikre hurtige og effektive procedurer i forbindelse med grænseoverskridende bevisoptagelse. Retssikkerheden styrkes og adgangen til domstolene lettes, idet parternes processuelle rettigheder styrkes. Pakken vil desuden opfylde behovet for at modernisere den offentlige forvaltning (herunder domstolene), tilvejebringe grænseoverskridende interoperabilitet og lette samspillet med borgerne som led i strategien for det digitale indre marked og strategien for e-forvaltning.
D. Opfølgning
Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
Virkningerne af det foreslåede initiativ vil blive evalueret i en rapport, som Kommissionen udarbejder 5 år efter ikrafttrædelsen af den ændrede retsakt.