

Harmonisatie van Europees procesrecht

Het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure

Dr. Xandra E. Kramer

- Gepubliceerd in: F.J.M. De Ly, K.F. Haak, W.H. van Boom, *Eenvormig Bedrijfsrecht: realiteit of utopie?*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag, ISBN: 90-5454-777-4, p. 49-72

Abstract: Deze bijdrage ziet op de harmonisatie van het Europees procesrecht en meer aan het bijzonder aan het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure binnen het kader van de vragen die in deze bundel centraal staan. Deze betreffen de doelstelling van eenvormig bedrijfsrecht en de verhouding tot het Nederlandse recht. Aandacht wordt achtereenvolgens besteed aan de Europese harmonisatie van het IPR en het procesrecht, de doelstellingen van het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure, het toepassingsgebied en de procedure en de verhouding tot het Nederlandse recht. Voorts wordt aan de hand van een aantal opgestelde criteria de vraag beantwoord of de voorgestelde eenvormige procedure tot 'beter' recht leidt. In de conclusie worden de in inleiding van deze bundel geformuleerde elf vragen betreffende het centrale thema (doelstellingen van eenvormig recht en verhouding tot het Nederlandse recht) beantwoord en samengevat.

Abstract: [Harmonisation of European Procedural Law. The proposal for a European Order for Payment Procedure] This contribution concerns the harmonization of European civil procedural law, more in particular the proposal for a European Order for Payment Procedure, within the framework of the central questions of this book. These concern the objectives of uniform business law and its relationship with Dutch law. Attention is paid to the European harmonization of private international law and procedural law, the objectives of the proposal for a European Order for Payment Procedure, its scope of application, the procedure and the relationship with Dutch law. Furthermore, on the basis of a number of criteria the question is answered whether or not the proposed uniform procedure will result in a 'better' law. In the conclusion the eleven question regarding the central issue (the objectives of uniform law and the relationship with Dutch law) are answered and summarized.

1. Inleiding

Sinds het eind van de jaren negentig staat het internationaal privaatrecht (IPR), en meer in het bijzonder het internationaal procesrecht, hoog op de Brusselse agenda. Bij het verdrag van Amsterdam werd de mogelijkheid geopend om verordeningen op het gebied van het IPR uit te vaardigen. Ook de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 1999 hebben een belangrijke impuls gegeven aan de totstandkoming van Europese procesrechtelijke regelingen.¹ Hierin wordt gewezen op het belang van een betere toegang tot de rechter, onder meer door het invoeren van gemeenschappelijke minimumnormen voor grensoverschrijdende zaken, alsmede een versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen door onderlinge aanpassing van wetgevingen en de invoering van nieuwe procesrechtelijke regels.

¹ Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, conclusies van het voorzitterschap, Bull. EU-10, p. 7-15.

Sindsdien heeft de Europese Commissie een groot aantal internationaal-procesrechtelijke verordeningen tot stand gebracht. Dit zijn “klassieke” IPR-verordeningen die tot doel hebben in grensoverschrijdende geschillen een aantal zaken, zoals de internationale bevoegdheid, de erkenning en tenuitvoerlegging of de internationale betekening te coördineren en te reguleren.

Twee nieuwe voorstellen, betreffende een Europese betalingsbevelprocedure (2004, gewijzigd voorstel in 2006)² en een Europese procedure voor geringe vorderingen (2005)³, hebben een verdergaande strekking dan de gewone IPR-verordeningen en beogen een eenvormige Europese procedure ten aanzien van deze onderwerpen in te voeren. De Commissie heeft bepleit deze procedures zelfs in puur nationale gevallen toe te passen. Dit ging de meeste lidstaten en het Europees Parlement echter te ver. Het gewijzigde voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure is dan ook uitdrukkelijk beperkt tot grensoverschrijdende zaken.⁴ In deze bijdrage staat het gewijzigde voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure van 2006 centraal, zoals nadien nog op een enkel punt aangepast door de Raad, met instemming van de Commissie.⁵ Deze voorziet in een eenvormige procedure voor de inning van onbetwiste geldvorderingen (incasso's). Het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen, dat nog in behandeling is, komt slechts zijdelings aan de orde.

Omdat dit de enige bijdrage is over eenvormig procesrecht, en de totstandkoming van eenvormige procedures nog in de kinderschoenen staat, zal hieronder eerst kort aandacht worden besteed aan de ontwikkelingen op dit gebied. Vervolgens wordt het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure nader uitgewerkt, waarbij doelstellingen, toepassingsgebied en procedure aan de orde komen met het oog op de toetsing van de centrale onderzoeksvragen. Daarna wordt de verhouding van de Europese betalingsbevelprocedure ten opzichte van het Nederlandse procesrecht en de praktijk bekeken. In de evaluatie staat de vraag centraal of de voorgestelde eenvormige procedure tot ‘beter’ recht leidt. Deze bijdrage wordt afgesloten met een conclusie waarin de in deze bundel centraal staande onderzoeksvragen worden beantwoord.

2. Harmonisatie van het (internationaal) procesrecht in de Europese Unie⁶

2.1 Europese harmonisatie van het internationaal privaatrecht

De eerste Europeesrechtelijke regeling op het gebied van het internationaal procesrecht dateert al van 1968, toen het succesvolle EEX-Verdrag betreffende de internationale bevoegdheid en

² Brussel, 19 maart 2004, COM(2004)173 def. en 25 mei 2004, COM(2004)173 def./3, 2004/055(COD); gewijzigd voorstel Brussel 7 februari 2006, COM(2006)57 def., 2004 (COD). Over het gewijzigd voorstel is inmiddels een politiek akkoord bereikt, zie Persmedeling 2709e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, Brussel, 21 Februari 2006. De preambule is nadien nog op enkele punten aangepast, zie Raad van de EU, Brussel 10 februari 2006, 6164/06, waarbij ook de standaardformulieren werden gepubliceerd. Voorts werd op 13 juni 2006 het Gemeenschappelijk standpunt van de Raad vastgesteld met het oog op aanneming van de verordening, zie 7535/06, JUSTCIV 65, CODED 254, OC 226. Zie voorts de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement inzake het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, 4 juli 2006, COM(2006)374 def. De relevante documenten zijn te vinden op <<http://europapoort.eerstekamer.nl/9345000/v/>>.

³ Brussel, 15 maart 2005, COM(2005) 87 def., 2005/0020(COD).

⁴ Hetzelfde is het geval voor het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen.

⁵ Zie voetnoot 2.

⁶ Buiten EU-verband kan worden gewezen op de totstandkoming van de ALI/UNIDROIT “Principles of Transnational Civil Procedure” in 2004. Zie *ALI/UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure*, New York: Cambridge University Press 2006.

erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen in burgerlijke en handelszaken (EEX-Verdrag, nu vervangen door de EEX-Vo) tot stand kwam. Daarna gebeurde er echter lange tijd niets op procesrechtelijk terrein, tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999. Sindsdien bestaat op grond van art. 65 jo art. 61c EG-Verdrag de bevoegdheid om verordeningen op het gebied van het internationaal privaatrecht uit te vaardigen. Deze verordeningen hebben rechtstreekse werking in alle lidstaten, met uitzondering van Groot-Brittannië, Ierland en Denemarken; deze landen kunnen op ad hoc basis bepalen om zich al dan niet aan te sluiten.⁷

Inmiddels zijn zeven verordeningen tot stand gekomen. Dit zijn achtereenvolgens de Brussel II Vo betreffende de internationale bevoegdheid en erkenning en tenuitvoerlegging in echtscheidingszaken (1 maart 2001), per 1 maart 2005 vervangen door Brussel IIbis; de Betekenings-Vo (31 mei 2001); de EEX-Vo, welke voor alle EU-lidstaten met uitzondering van Denemarken het EEX-Verdrag heeft vervangen (1 maart 2002); de Insolventie-Vo (31 mei 2002); de Bewijs-Vo (1 januari 2004) en de EET-Vo tot invoering van een Europese Executoriale Titel voor niet-betwiste schuldvorderingen (van toepassing per 21 oktober 2005). Op de laatstgenoemde EET-Vo na, zijn zij allen typische IPR-verordeningen in die zin dat ze voor internationale geschillen een coördinerende functie hebben en niet ingrijpen in het nationaal procesrecht of strekken tot invoering van eenvormige procedures.

2.2 Europese harmonisatie van het procesrecht

Het procesrecht heeft in verschillende opzichten een nog sterkere nationale identiteit dan het materiële privaatrecht.⁸ Zo is algemeen geaccepteerd dat in een internationaal geschil soms buitenlands privaatrecht moet worden toegepast. In Nederland is de rechter, evenals in veel andere Civil Law landen, op grond van art. 25 Rv zelfs verplicht om buitenlands recht ambtshalve toe te passen indien dit door de conflictregels wordt aangewezen. Voor het procesrecht is dat anders. Een gerecht past op grond van de *lex fori processus* regel altijd zijn eigen procesrecht toe.

Naast dit beginsel van internationaal-privaatrechtelijke aard, is binnen de EU de procedurele autonomie van de lidstaten het uitgangspunt.⁹ Deze houdt met betrekking tot de naleving van het gemeenschapsrecht in dat, voor zover er geen communautaire procesrechtelijke regeling toepasselijk is, iedere lidstaat op grond van zijn eigen procesrecht de naleving realiseert. Ook in het kader van het EEX-Verdrag (nu EEX-Vo) is erkend dat voor zover het gaat om procedurele maatregelen, iedere lidstaat in beginsel zijn eigen procesrecht toepast.¹⁰ Het Hof van Justitie heeft in de jaren negentig echter belangrijke grenzen aan de procedurele autonomie gesteld.¹¹ Zo mogen procedurele regels betreffende de naleving van het gemeenschapsrecht niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden, en zij mogen de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten niet nagenoeg onmogelijk of uiterst

⁷ Groot-Brittannië en Ierland hebben tot nu toe alle verordeningen aanvaard, Denemarken geen enkele.

⁸ Zie hierover o.m. M. Storme, *Procedural Consequences of a Common Private Law for Europe*, in: A.S. Hartkamp (red.), *Towards a European civil Code*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1994 (eerste druk), p. 87-99.

⁹ HvJ EG 16 december 1976, C-33/76, Jur. 1976, p. I-1989 (*Rewe*) en C-45/76, p. I-765 (*Comet*); HvJ EG 14 december 1995, C-312/93, Jur. 1995, p. I-4599 (*Peterbroeck*) en C-430/93 en C-431/93, Jur. 1995, p. I-4705 (*Van Schijndel*).

¹⁰ HvJ EG 15 mei 1990, C-365/88, Jur. 1990, p. I-1845 (*Hagen*).

¹¹ *Van Schijndel*-arrest, zie voetnoot 9; W. van Gerven, *Of rights, remedies and procedures*, *CMLR* 2000, p. 501-536; C.N. Kakouris, *Do the Member States possess judicial procedural "autonomy"*, *CMLR* 1997, p. 1389-1412.

moelijk maken. In het kader van het EEX-Verdrag (nu EEX-Vo) is voorts bepaald dat nationale procedurele regels geen afbreuk mogen doen aan het nuttig effect van deze regeling.¹² Zo werd het geven van een *anti-suit injunction* door een Engels gerecht ten aanzien van een Spaanse procedure niet toelaatbaar geacht.¹³ Betwist kan worden of er nog daadwerkelijk sprake is van procedurele autonomie van de lidstaten.¹⁴

In academische kring bestond al eind jaren tachtig en begin jaren negentig op beperkte schaal belangstelling voor de harmonisatie van het procesrecht van de lidstaten. In 1994 publiceerde de Commissie-Storme een rapport met voorstellen voor uniforme procesrechtelijke regels.¹⁵ Op wat commentaren in de literatuur na, is sindsdien weinig aandacht aan dit ambitieuze project geschonken. De complexiteit van deze materie ten gevolge van de grote verschillen in het procesrecht en vooral ook het ontbreken van politieke belangstelling voor harmonisatie van het procesrecht destijds waren hier debet aan.

Aan het einde van de jaren negentig komt hierin echter verandering. Het al genoemde Verdrag van Amsterdam biedt de communautaire grondslag en de conclusies van de Raad van Tampere getuigen van de politieke wil om het (internationaal) procesrecht te reguleren.¹⁶ Een aantal belangrijke stappen in de uitwerking van de Conclusies van Tampere waarin verdere harmonisatie van het procesrecht centraal staat zijn achtereenvolgens het Ontwerp-programma van maatregelen voor de wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (2001)¹⁷ en het Groenboek van de Commissie ter voorbereiding van een uniforme Europese betalingsbevelprocedure en een procedures over geringe vorderingen (2002)¹⁸, alsmede een Resolutie van het Europees Parlement over de onderlinge aanpassing van het procesrecht (2004).¹⁹

2.3 De eerste concrete stappen op weg naar harmonisatie van het procesrecht

2.3.1 De Europese Executoriale Titel (EET-Vo)

De eerste stap in de nieuw ingeslagen richting, waarbij niet primair de coördinatie van een internationaal geschil centraal staat, maar integratie en harmonisatie een plaats krijgen, is de verordening betreffende de Europese Executoriale Titel (EET-Vo), welke in 2005 in werking

¹² *Hagen*-arrest, zie voetnoot 10.

¹³ HvJ EG 27 april 2004, C-159/02, NIPR 2004, 146 (*Turner*). Hierover X.E. Kramer, De harmoniserende werking van het Europees procesrecht: de diskwalificatie van de anti-suit injunction, *NIPR* 2005, p. 130-137.

¹⁴ Zie o.m. Kakouris 1997, a.w. voetnoot 11.

¹⁵ M. Storme (red.), *Rapprochement du Droit Judiciaire de L'Union européenne/Approximation of Judiciary Law in the European Union*, Dordrecht/Boston/Londen: Martinus Nijhoff Publishers 1994.

¹⁶ Zie voetnoot 1. Deze conclusies zijn, voor zover ze nog niet uitgevoerd, overgenomen in het Haags Programma van 2004 (onder Nederlands voorzitterschap), zie Bijlagen bij de conclusies van het voorzitterschap, Bijlage I: Haags programma: versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, Bull. EU 11-2004.

¹⁷ Mededeling van de Raad van 15 januari 2001, Ontwerp-programma van maatregelen voor de invoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, Pb. EG C 12/1.

¹⁸ Commissie EG, Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen, 20 december 2002, COM(2002)746. Hierin krijgen de inspanningen van de Commissie-Storme eindelijk erkenning; de voorstellen worden aangemerkt als een goed referentiepunt en waardevolle inspiratiebron voor een Europees betalingsbevel.

¹⁹ Resolutie EP inzake de vooruitzichten voor de onderlinge aanpassing van het burgerlijk procesrecht in de Europese Unie, 2 februari 2004.

trad.²⁰ De EET-Vo strekt ertoe wat betreft de rechtskracht en tenuitvoerlegging van beslissingen een Europees procesterritoir te creëren. Indien een beslissing in de staat van herkomst als Europese executoriale titel is gewaarmerkt, wordt deze in de andere lidstaten ten uitvoer gelegd, zonder dat een exequatur nodig is en zonder een mogelijkheid van betwisting in het land van de tenuitvoerlegging. De EET-Vo breekt dus met het klassieke systeem van exequaturverlening.

Belangrijk in het kader van de harmonisatie is de introductie van bepaalde minimumnormen waaraan de nationale procedure moet voldoen om als Europese titel gewaarmerkt te kunnen worden. Deze in art. 12-19 neergelegde minimumnormen zien op de betekening en kennisgeving aan de schuldenaar en diens vertegenwoordiger, een behoorlijke inlichting van de schuldenaar over de schuldvordering en over de ter betwisting van de schuldvordering noodzakelijke proceshandelingen. Deze minimumnormen werken een zekere harmonisatie in de hand.

2.3.2 De voorstellen voor een Europees Betalingsbevel (EBB-Vo) en een Europese Procedure voor Geringe Vorderingen (EPGV-Vo)

In het verlengde van de EET-Vo liggen het voorstel tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (EBB-Vo) van 19 maart 2004, als gewijzigd bij voorstel van 7 februari 2006²¹, alsmede het voorstel tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen van 15 maart 2005 (EPGV-Vo)²². Deze gaan wat betreft de harmonisatie een stap verder. Zij bevatten een eenvormige Europese procedure die door een schuldeiser kan worden gebruikt als alternatief voor de in de desbetreffende lidstaat bestaande nationale procedure. Aan de voorstellen ging het al genoemde Groenboek vooraf, dat onder meer een uitgebreide questionnaire bevatte waarmee de stand van zaken in de lidstaten en de opvattingen ten aanzien van de invoering van een Europese procedure voor deze onderwerpen werd geïnventariseerd.²³

Het voorstel EBB-Vo dient ter vergemakkelijking van de inning van onbetwiste geldvorderingen. Het voorziet in een Europees betalingsbevel dat uitgevaardigd wordt aan de hand van een door de eiser ingediend standaardverzoekformulier en dat definitief wordt zodra geen verzet wordt aangetekend binnen een bepaalde periode. Het gewijzigde voorstel van 2006, dat ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel van 2004 een beperktere reikwijdte heeft en inhoudelijk flinke wijzigingen heeft ondergaan, komt in paragraaf 3 uitgebreid aan de orde.

Het voorstel EPGV-Vo van de Commissie – dat evenals het oorspronkelijke voorstel voor een EBB-Vo ook op interne zaken ziet, maar op dit punt ook wordt aangepast – stelt een eenvormige procedure vast die beoogt de procesvoering betreffende geringe vorderingen te vereenvoudigen en te bespoedigen en de kosten te verminderen. Ook voorziet het in de afschaffing van een

²⁰ Vo 805/2004, Pb. EG 30 april 2004, L 143/15. Zie o.m. M. Zilinsky, *De Europese executoriale titel*, (diss. VU) Deventer: Kluwer 2005, p. 145-198; X.E. Kramer, *De Europese Executoriale Titel: een nieuw instrument ter verwezenlijking van het Europees procesterritoir*, *NTBR* 2005, p. 375-383.

²¹ Zie voetnoot 2. Zie over het eerste voorstel o.m. B. Sujecki, *Europäisches Mahnverfahren*, *ZEuP* 2006, p. 124-148; G.E. Kodek, *Auf dem Weg zu einem Europäischen Mahnverfahren? Gedanken zum Verordnungsvorschlag der Kommission*, in: L. Bittner e.a. (red.), *Festschrift für Walter H. Rechberger zum 60. Geburtstag*, Wenen/New York: Springer 2005, p. 283-299; P.M.M. van der Grinten, *Kroniek Europese ontwikkelingen*, *TCR* 2005, p. 82-85; M. Freudenthal, *Harmonisatie van Europees procesrecht*, *JBPr* 2004, p. 532-540. Zie over het gewijzigde voorstel B. Sujecki, *Geänderter Verordnungsvorschlag*, *EuZW* 2006, p. 330-333.

²² Zie voetnoot 3. Zie hierover G. Haibach, *The Commission Proposal for a Regulation Establishing a European Small Claims Procedure: An Analysis*, *ERPL* 2005, p. 593-601; Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 21, p. 86-88; E.H. Hondius, *Naar een Nederlandse small claims procedure?*, *NJB* p. 199-200.

²³ Zie par. 2.2 en voetnoot 16. Zie voor de Nederlandse antwoorden *Kamerstukken II* 2002-2003, 22 112, nr. 275.

exequatur voor geringe vorderingen, voor zover deze niet onder de EET-Vo vallen. Zij is toepasselijk in burgerlijke en handelszaken, voor zover de totale waarde van een geldelijke of niet-geldelijke vordering niet meer bedraagt dan 2000 EUR. De regeling verschaft een eenvoudige procedure, waarbij gebruik wordt gemaakt van standaardformulieren, procesvertegenwoordiging niet verplicht is en bepaalde termijnen worden gegeven voor het verrichten van bepaalde proceshandelingen en het geven van de beslissing.

Deze voorstellen voor een verordening zijn de eerste die strekken tot de invoering van een eenvormige procedure. Ondanks hun optionele karakter en de beperking tot grensoverschrijdende zaken, zullen zij onmiskenbaar van invloed zijn op het procesrecht.

3. Het herziene voorstel voor een Europees betalingsbevel

In deze paragraaf staat het gewijzigde voorstel voor een EEB-Vo van 7 februari 2006 centraal, dat tot stand kwam na becommentariëring van het oorspronkelijke voorstel van 2004 door verschillende instanties, uitgebreide onderhandelingen in de Raad en de raads werkgroep²⁴, alsmede een amendementsvoorstel van het Europees Parlement.²⁵

3.1 De doelstellingen van de Europese betalingsbevelprocedure

De voorgestelde verordening heeft primair tot doel de inning van onbetwiste geldvorderingen, welke in de lidstaten ongeveer 50 tot 80% van alle door de gewone burgerlijke rechtbanken behandelde zaken uitmaken, te vergemakkelijken.²⁶ In Nederland ligt dit percentage voor zaken bij de sector civiel op meer dan 50%; voor zaken bij de sector kanton loopt dit zelfs op tot 90%.²⁷ In de meeste Europese landen bestaat al een betalingsbevelprocedure, maar de regels vertonen vrij grote onderlinge verschillen en zij zijn niet altijd toepasbaar in grensoverschrijdende zaken.²⁸ Een enkel land, waaronder Nederland, kent een dergelijke procedure niet. Een snelle invordering van onbetwiste schulden is van groot belang voor het bedrijfsleven en voor de goede werking van de interne markt, aldus de Commissie.²⁹ Betalingsachterstanden zijn een belangrijke oorzaak van faillissement, vooral bij kleine en middelgrote bedrijven.

De kosten voor de inning van onbetwiste geldvorderingen zijn, zeker in grensoverschrijdende gevallen, vaak buitenproportioneel hoog.³⁰ Zowel het materiële recht als het procesrecht verschilt

²⁴ Zie hierover Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 21, p. 82 en voetnoot 22 aldaar.

²⁵ Zie voetnoot 2. Zie hierover Sujecki 2006, a.w. voetnoot 21.

²⁶ Zie de toelichting bij het eerste Commissie-voorstel (voetnoot 2), p. 5.

²⁷ *Kamerstukken II* 2002-2003, 22 112, nr. 275, Conceptantwoorden Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering voor geringe vorderingen (COM 745 def.), p. 4.

²⁸ Zie de toelichting bij het eerste Commissie-voorstel (voetnoot 2), p. 6. Zie voor een kort overzicht het Groenboek, a.w. voetnoot 18, p. 19-21. Voor een beschrijving van enkele Europese rechtsstelsels zie en achtergronden zie A.J.D. Pérez-Ragone, *Europäisches Mahnverfahren*, Keulen/Berlijn/München: Carl Heymanns Verlag 2004; E.H. Rechberger en G.E. Koch, *Orders for Payment in the European Union*, Den Haag: Kluwer Law International 2001; M. Freudenthal, *Incassoprocedures*, Deventer: Kluwer 1996 (diss. Utrecht).

²⁹ Zie Preambule, nr. 6 (tekst als geamendeerd door de Raad, zie voetnoot 2) en de toelichting bij het eerste voorstel, p. 5.

³⁰ Zie de toelichting bij het eerste voorstel, p. 7. Zie voor problemen bij internationaal proceduren ook P.P.M. van der Grinten, P.A.M. Meijknecht, F. van der Velden (red.), *Practical obstacles in cross border litigation : speeches and presidency conclusions of the international conference organised by the Dutch Presidency on 8 and 9 November 2004 in the Hague*, Deventer: Kluwer 2005.

per land en vaak is het bij grensoverschrijdend procederen noodzakelijk twee advocaten in te schakelen. Verder werken de internationale betekening en de noodzaak van vertalingen verdragend en kostenverhogend. De lidstaten kunnen deze problemen niet op nationaal niveau oplossen en dus is communautair ingrijpen noodzakelijk, aldus de Commissie.³¹ Zij acht het invoeren van een eenvormig Europees betalingsbevel een belangrijke bijdrage aan een betere toegang tot efficiënte verhaalsmogelijkheden.

Art. 1 lid 1 bepaalt dat deze verordening tot doel heeft de beslechting van een geschil in grensoverschrijdende zaken met betrekking tot niet-betwiste geldvorderingen te vereenvoudigen, te versnellen en goedkoper te maken door een Europees betalingsbevel in te voeren. Als tweede doelstelling wordt genoemd het bewerkstelligen van een vrij verkeer van Europese betalingsbevelen tussen de lidstaten door minimumnormen te stellen waarvan de eerbiediging tot gevolg heeft dat in de lidstaat van tenuitvoerlegging geen intermediaire procedure hoeft te worden ingeleid voorafgaand aan de erkenning en de tenuitvoerlegging. De Europese betalingsbevelprocedure resulteert dus automatisch in een Europese titel.³² De preambule vermeldt dat de verordening niet tot doel heeft het nationaal procesrecht van de lidstaten te harmoniseren.³³ Zoals in paragraaf 2.3.2 al werd aangegeven, heeft de Europese betalingsbevelprocedure een aanvullend en optioneel karakter. Dit komt tot uitdrukking in art. 1 lid 2. De Europese procedure kan, ter keuze van de eiser, worden gevolgd in plaats van de nationale procedure in de desbetreffende lidstaat.³⁴ In het licht van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel wordt het buiten werking stellen van het nationaal procesrecht niet mogelijk en onwenselijk geacht.³⁵

Deze verordening kan voorts worden gezien als procesrechtelijke component van de Richtlijn betalingsachterstand bij handelstransacties van 2000.³⁶ Volgens art. 5 van de Richtlijn moet ten aanzien van onbetwiste geldvorderingen binnen een maximumtermijn van 90 dagen een executoriale titel kunnen worden verkregen. De Richtlijn bevat echter geen uniforme invorderingsprocedure. De Commissie ziet dit als een gebrek en het onderhavige voorstel strekt ertoe alsnog een Europese procedure voor de inning van onbetwiste geldvorderingen in te voeren.³⁷

Hoewel deze verordening niet bedoeld is om het procesrecht van de lidstaten te harmoniseren, bevat zij zonder meer eenvormig recht. Een verschil met de meeste regelingen van eenvormig recht is dat zij niet dwingend is in die zin dat het nationale recht wordt uitgeschakeld. De nationale en de Europese procedure zullen naast elkaar bestaan en in een grensoverschrijdend geval kan voor één van deze procedures worden gekozen.

Art. 32 van het voorstel voorziet in een procedure tot evaluatie van de verordening vijf jaar nadat zij van toepassing is geworden om te bezien of de hiermee beoogde doelstellingen worden gehaald.

3.2 Het toepassingsgebied van de Europese betalingsbevelprocedure

³¹ Zie de toelichting bij het eerste voorstel, p. 7.

³² Op verzoek van de eiser is dat op dit moment ook al mogelijk op grond van de EET-Vo.

³³ Zie Preambule, nr. 10 (tekst als geamendeerd door de Raad, zie voetnoot 2).

³⁴ Zie ook art. 1 lid 3 gewijzigde voorstel.

³⁵ Zie de toelichting bij het eerste voorstel, p. 9.

³⁶ Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni 2000, PbEG L 200/35. Zie *Kamerstukken II 2001-2002*, 28 239 voor de uitvoeringswetgeving. Zie hierover M.H. Wissink en T.H.M. van Wechem (red.), *Betalingsachterstanden bij handelstransacties. De richtlijn betalingsachterstanden in het Nederlandse recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 1996.

³⁷ Zie hierover ook Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 21, p. 82.

Het toepassingsgebied is een belangrijk punt van debat geweest. Zoals vermeld wilde de Commissie de Europese betalingsbevelprocedure ook invoeren voor puur nationale geschillen. De Commissie meldt in de toelichting bij het oorspronkelijke voorstel van 2004 dat het niet alleen inadequaat maar ook contraproductief zou zijn om de werkingssfeer te beperken tot grensoverschrijdende zaken.³⁸ Zij acht het een overdreven restrictieve interpretatie van art. 65 EG-Verdrag – waarin gesproken wordt van “zaken met grensoverschrijdende gevolgen” – indien regelingen op grond van deze communautaire bevoegdheid alleen van toepassing kunnen zijn op grensoverschrijdende geschillen. Beperking tot grensoverschrijdende zaken zou de mededinging op de interne markt verstoren en het kan het leiden tot willekeur en een ongelijke behandeling wanneer partijen in een grensoverschrijdende situatie toegang hebben tot een efficiënter mechanisme dan in hun interne situatie. Hoewel voor deze stellingname misschien wel wat te zeggen valt, biedt art. 65 naar mijn mening geen grondslag voor regelingen gericht op puur nationale gevallen. Verder bleken 21 van de 25 lidstaten, waaronder Nederland, tegenstander van toepassing op nationale gevallen.³⁹ Dat betekent immers een forse ingreep in het nationale procesrecht. Het Europees Parlement stelde in haar ontwerpwetgevingsresolutie als compromis voor dat lidstaten kunnen verklaren de Europese betalingsbevelprocedure ook voor nationale gevallen goed te keuren.⁴⁰ In de definitieve wetgevingsresolutie wordt het toepassingsgebied echter zonder meer beperkt tot grensoverschrijdende zaken en dit is in het gewijzigde Commissie-voorstel overgenomen.⁴¹ Art. 3 geeft een definitie van wat onder een grensoverschrijdende zaak wordt verstaan. Dit is een zaak waarin ten minste een van de partijen haar woonplaats of haar gewone verblijfplaats heeft in een andere staat dan de lidstaat van het aangezochte gerecht.⁴² Op deze plaats wordt er nogmaals op gewezen dat, ook al is er sprake van een grensoverschrijdende zaak, de Europese procedure een optioneel karakter heeft ten opzichte van de nationale procedure.

Voorts moet het krachtens art. 2 gaan om een burgerlijke of handelszaak. De verordening is echter niet van toepassing op geldvorderingen die voortvloeien uit het huwelijksgoederenrecht, testamenten en erfenissen, het faillissement, de sociale zekerheid en uit niet-contractuele verbintenissen, tenzij er een akkoord tussen partijen of een schuldbekentenis is of deze betrekking hebben op geliquideerde schulden die voortvloeien uit gezamenlijk eigendom van vermogensbestanddelen.

³⁸ Zie de toelichting bij het eerste Commissie-voorstel (voetnoot 2), p. 7-9. Zie hierover o.m. P. Meijknecht, Alleen voor grensoverschrijdende gevallen?!, in: R.J.C. Flach, *Amice: Rutgers-bundel*, Deventer: Kluwer, p. 223-232.

³⁹ Notulen van de JBZ-Raad van 14 april 2005, te vinden op <www.register.consilium.eu.int> en <<http://europapoort.eerstekamer.nl>>. Zie voor Nederland *Kamerstukken II* 2002-2003, 22112, nr. 275; Speech minister Donner presentatie Nederlands voorzitterschapsprogramma JBZ 31 augustus 2004, <www.justitie.nl/pers/speeches>. Zie hierover ook Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 21, p. 83.

⁴⁰ Europees Parlement, Verslag over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, definitieve versie, A-6-0240/2005, te vinden op <<http://europapoort.eerstekamer.nl>>

⁴¹ Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, 13 december 2005.

⁴² De woonplaats wordt bepaald o.g.v. art. 59 en 60 EEX-Vo. Art. 59 EEX-Vo verwijst voor de woonplaats van natuurlijk personen in eerste instantie naar de *lex fori*. Art. 60 bepaalt dat een rechtspersoon woonplaats heeft waar het of de statutaire zetel, of het hoofdbestuur of de hoofdvestiging heeft.

Tot slot moet het een onbetwiste geldvordering betreffen. Wanneer de verweerder binnen de gestelde termijn verzet aantekent, is er vanzelfsprekend geen sprake meer van een onbetwiste vordering. In dat geval wordt de procedure voortgezet volgens het nationale procesrecht.

3.3 De procedure

Het verzoek om een Europees betalingsbevel moet krachtens art. 6 worden ingediend bij de op grond van de EEX-Vo bevoegde rechter. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland gepleit voor een uitsluitende bevoegdheid voor de rechter van de verweerder.⁴³ Dit heeft als voordeel dat de bevoegdheid elektronisch kan worden gecontroleerd en het maakt de procedure goedkoper en korter omdat grensoverschrijdende betekening niet nodig is. De Commissie en de andere lidstaten wilden echer vasthouden aan de algemene bevoegdheidsregeling van de EEX-Vo. In art. 6 lid 2 wordt uit het oogpunt van consumentenbescherming bepaald dat in het geval waarin de verweerder een consument is, uitsluitend het gerecht van zijn woonplaats bevoegd is.⁴⁴

Het verzoek om een Europees betalingsbevel wordt ingevolge art. 7 ingediend door middel van een als bijlage opgenomen standaardformulier. Het verzoek dient de gegevens van partijen, het bedrag van de schuldvordering, de rentevoet en renteperiode, de grondslag van de vordering, een beschrijving van het bewijs, de gronden voor de rechterlijke bevoegdheid en het grensoverschrijdende karakter te vermelden. Tijdens de onderhandelingen is veel te doen geweest over het al dan niet moeten overleggen van bewijs.⁴⁵ In verband met de hoge kosten van de noodzakelijke vertaling van bewijsstukken behoeven geen schriftelijke bewijsstukken overgelegd te worden, maar hoeven alleen de bewijselementen te worden aangevoerd.⁴⁶ Het verzoek kan op iedere wijze (schriftelijk, per fax, elektronisch) die aanvaardbaar is voor de desbetreffende staat worden ingediend. De procedure zal zoveel mogelijk elektronisch moeten plaatsvinden, zoals in een aantal landen dat een betalingsbevel heeft al het geval is, omdat dit kosten- en tijdbesparend is. De standaardformulieren die als bijlagen zijn toegevoegd werken met (grotendeels) gesloten velden en codes, waardoor een automatische afhandeling mogelijk is.⁴⁷

Het verzoek wordt afgewezen als het niet aan de gestelde vereisten voldoet of het kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk is (art. 11). Is wel aan de vereisten voldaan, dan wordt een Europees betalingsbevel uitgevaardigd (art. 12). In tegenstelling tot het oorspronkelijke ontwerp is hier gekozen voor een procedure in één stap en ontvangt de verweerder niet eerst een uitnodiging tot betaling. Art. 13 en 14 bevatten voorschriften voor de betekening of kennisgeving van de beslissing. Deze beogen niet de betekeningvoorschriften van de lidstaten te uniformeren, maar geven minimumvoorschriften waaraan in het kader van het Europees betalingsbevel moet worden voldaan.⁴⁸

De verweerder kan binnen 30 dagen verzet aantekenen door middel van een als bijlage opgenomen standaardformulier, dat samen met het betalingsbevel aan hem wordt verstrekt (art. 16). Wordt verzet aangetekend, dan wordt de procedure volgens de nationale regels van procesrecht voortgezet, tenzij de eiser heeft verzocht om in dat geval de procedure stop te zetten

⁴³ Zie hierover Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 21, p. 84.

⁴⁴ Het begrip consument is hier ruimer dan onder art. 15-17 EEX-Vo.

⁴⁵ Zie hierover o.m. Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 21, p. 83. In de lidstaten worden twee modellen gebruikt: één met overlegging van bewijs en één zonder overlegging van bewijs, zie Groenboek 2002, a.w. voetnoot 18, p. 19-20.

⁴⁶ Zie Preambule nr. 14 (tekst als geamendeerd door de Raad, zie voetnoot 2).

⁴⁷ Zie Preambule nr. 11 (tekst als geamendeerd door de Raad, zie voetnoot 2).

⁴⁸ Hetzelfde systeem geldt voor de Europese Executoriale Titel (EET-Vo), art. 13-15. Zie hierover Kramer 2005, a.w. voetnoot 20, p. 379-380.

(art. 17). Indien de verweerder geen verzet aantekent, dan verklaart het gerecht het betalingsbevel uitvoerbaar met behulp van een als bijlage opgenomen standaardformulier (art. 18). Het betalingsbevel is zonder dat een exequatur vereist is, uitvoerbaar in alle lidstaten (art. 19). In een enkel uitzonderingsgeval is heroverweging mogelijk, indien de betekening niet op de juiste wijze heeft plaatsgevonden of indien de vordering wegens overmacht niet betwist kon worden (art. 20).

4. Het Europees betalingsbevel en het Nederlandse procesrecht

4.1 Het standpunt van Nederland met betrekking tot het Europees betalingsbevel

Nederland staat positief in het algemeen postief ten opzichte van een Europees betalingsbevel.⁴⁹ Vooral vanuit het midden- en kleinbedrijf bestaat al langer belangstelling voor een goedkope incassoprocedure. Wel is erop gewezen dat een goedkope en gemakkelijke procedure een aanzuigend effect kan hebben doordat meer vorderingen voor de rechter worden gebracht, en dat strookt niet met de wens het beroep op de rechter terug te dringen. De Commissie Fundamentele Herbezinning burgerlijk procesrecht staat eveneens positief ten opzichte van een bijzondere procedure voor de inning van onbetwiste geldvorderingen, ook voor nationale geschillen.⁵⁰ De Raad voor de Rechtspraak stelde daarentegen in haar advies dat Nederland weinig behoefte heeft aan een betalingsbevelprocedure, omdat via de bestaande verstekprocedure schuldeisers binnen een korte termijn een executoriale titel kunnen verkrijgen.⁵¹ Dit laat echter onverlet dat de procedure door crediteuren als complex en duur wordt ervaren, omdat er geen aangepast procesregime is voor onbetwiste geldvorderingen. Ook zegt het weinig over grensoverschrijdende gevallen, waarin door de betekening, het inschakelen van een buitenlandse advocaat, de vertaalkosten en de langere verzettermijnen het verkrijgen van een executoriale titel veel langer duurt en kostbaarder is.⁵² Dit leidt ertoe dat veel vorderingen als oninbaar moeten worden afgeschreven omdat kosten de baten mogelijk overstijgen.

Zoals al vermeld werd, is Nederland voorstander van beperking van Europese procedures tot grensoverschrijdende zaken, omdat er geen grondslag of noodzaak is om op Europees niveau in te grijpen in de interne regels van burgerlijk procesrecht.⁵³ De beperking tot grensoverschrijdende zaken maakt het mogelijk af te wachten of het Europese betalingsbevel succesvol is, en dan te bekijken of toepassing in nationale gevallen wenselijk is.⁵⁴

4.2 De Europese betalingsbevelprocedure en het Nederlandse procesrecht

4.2.1 Het bestaande procesrechtelijke arsenaal

⁴⁹ Zie *Kamerstukken II* 2002-2003, 22 112, nr. 275, Conceptantwoorden Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering voor geringe vorderingen (COM 745 def.), p. 2.

⁵⁰ W.D.H. Asser, H.A. Groen en J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd. Eindrapport fundamentele herbezinning*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, p. 110-113.

⁵¹ Raad voor de Rechtspraak, Verordening Europees betalingsbevel – advies, 6 september 2004, zie <www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/> onder “Wetgevingsadvisering”. De Raad baseert zich op cijfers van 2003, toen dit gemiddeld 11 dagen was bij de sector kanton en 41 dagen bij de sector civiel. Zie par. 4.2.1 voor de gegevens van 2004.

⁵² Zie ook Asser, Groen en Vranken 2006, a.w. voetnoot 50, p. 111.

⁵³ Zie par. 3.1.

⁵⁴ Zie hierover ook Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 21, p. 83.

Nederland heeft op dit moment geen speciale procedure voor de inning van onbetwiste geldvorderingen. Nederland had overigens wel een betalingsbevelprocedure, maar deze werd na verloop van tijd, mede door de hogere deurwaarderskosten en door de verhoging van het griffierecht, in de praktijk nauwelijks meer gebruikt. Het betalingsbevel werd eind 1991 bij de invoering van de kantongerechtsprocedure afgeschaft.⁵⁵ De meeste andere EU-landen kennen wel een betalingsbevelprocedure, waarvan vooral de Oostenrijkse en de Duitse procedure als succesvolle voorbeelden worden genoemd.⁵⁶

Grensoverschrijdende geldvorderingen, voor zover die niet buitengerechtelijk geïnd kunnen worden, moet dus bij de sector kanton of de sector civiel of eventueel in kort geding worden aangebracht. Al hoewel de gemiddelde doorlooptijd van onbetwiste geldvorderingen (verstekzaken) relatief kort is – in 2004 was dit voor de sector kanton ongeveer 10 dagen en voor de sector civiel 31 dagen – zegt dit weinig over de doorloopsnelheid en de hoge kosten van grensoverschrijdende zaken en over het aantal geldvorderingen dat feitelijk oninbaar blijft omdat de kosten de baten overstijgen.⁵⁷ In Nederland bestaat nog vrijwel geen ervaring met de elektronische afhandeling van incassozaken, zoals het voorstel EBB-Vo voorschrijft, maar op dit moment wordt wel het project “Geldvordering online” opgestart dat in een gedeeltelijke elektronische afdoening voorziet.⁵⁸

4.2.2 Inpassing van het Europees betalingsbevel in het Nederlandse recht en in de praktijk

Als verordening heeft de Europese betalingsbevelprocedure direct bindende werking en behoeft dus in beginsel geen implementering. Wel zal, zoals bij iedere procesrechtelijke verordening die tot nu toe tot stand is gekomen, op zijn minst uitvoeringswetgeving noodzakelijk zijn. Het voorstel EBB-Vo bevat geen uitputtende regeling, al is in vergelijking met het oorspronkelijke ontwerp veel in de verordening zelf geregeld.⁵⁹ Art. 26 bepaalt dat niet uitdrukkelijk geregelde procedurekwesties worden beheerst door het nationale recht. Omdat het Nederlandse recht geen betalingsbevelprocedure kent, zal het bestaande nationale recht niet altijd toereikend zijn.

Enkele punten waarvoor uitvoeringswetgeving noodzakelijk zal zijn, is de aanwijzing van het gerecht dat (in samenwerking met de griffie)⁶⁰ belast zal worden met de uitvoering van de procedure (art. 7), het gerecht dat bevoegd zal zijn voor het aantekenen van verzet (art. 16) en voor heroverweging (art. 20) en de wijze waarop voortzetting in een gewone procedure zal plaatsvinden indien de vordering wordt betwist (art. 17). Ook een regeling met betrekking tot de wijze waarop het betalingsbevel kan worden uitgevoerd (zoveel mogelijk elektronisch) is noodzakelijk. Verder wordt wat betreft de uitvoerbaarheid van het Europees betalingsbevel (art. 18 lid 2) en de tenuitvoerlegging (art. 21) verwezen naar het nationale recht. Art. 28 verplicht de lidstaten samen te werken om het publiek en de beroepskringen informatie te verstrekken over de

⁵⁵ Zie hierover o.m. Freudenthal 1996, a.w. voetnoot 28, p. 17-23.

⁵⁶ Zie voetnoot 21 en 28 voor literatuurverwijzingen.

⁵⁷ Zie <www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/> onder “De Nederlandse rechtspraak in cijfers”. Ook steekt Nederland internationaal gunstig af, zie dezelfde website onder “De Nederlandse rechtspraak in internationaal perspectief”.

⁵⁸ Zie over het project Geldvordering Online Jaarplan voor de Rechtspraak 2006, p. 10 en Jaarplan voor de Rechtspraak 2005, p. 25, te vinden op <www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/> onder “Publicaties, Jaardocumenten”.

⁵⁹ Zo bevatte het oorspronkelijke voorstel van 2004 geen regeling voor de bevoegdheid, voor de betekening en voor de tenuitvoerlegging.

⁶⁰ Niet in alle landen wordt de betalingsbevelprocedure door de rechter afgehandeld.

kosten voor betekening of kennisgeving van stukken en de instanties die bevoegd zijn tot tenuitvoerlegging.⁶¹ Op grond van art. 29 dienen de lidstaten voorts aan de Commissie mededeling te doen over de bevoegde gerechten, de aanvaarde communicatiemiddelen en de in het kader van de bij de tenuitvoerlegging over te leggen stukken aanvaardbare talen.

Mijns inziens verdient het de voorkeur dat ook in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering melding wordt gemaakt van de Europese betalingsbevelprocedure⁶². Dit dient de overzichtelijkheid van het procesrecht. Ook is het op langere termijn – mede bezien in het licht van het eindrapport van de Commissie Fundamentele Herbezinning – het overwegen waard of invoering van deze of een vergelijkbare procedure voor nationale geschillen wenselijk is.⁶³

In de praktijk zullen als uitvoerders met name de rechterlijke macht, de griffie en de deurwaarder met de verordening in aanmerking komen. De rechterlijke macht zal vooral wat betreft de elektronische afhandeling van de procedure goed toegerust moeten worden. Dit zal aanvankelijk de nodige kosten met zich meebrengen. Vanuit het perspectief van de deurwaarder is van belang dat, ondanks dat betekening plaatsvindt overeenkomstig het nationale recht, op grond van art. 13 en 14 alleen bepaalde wijzen van betekening van het Europees betalingsbevel aanvaardbaar zijn.⁶⁴ Omdat procesvertegenwoordiging niet verplicht is en de standaardformulieren zo ontworpen zijn dat ze in beginsel zonder rechtsbijstand ingevuld kunnen worden, zal de advocatuur wellicht minder in aanraking komen met het Europees betalingsbevel, al dient men natuurlijk wel goed op de hoogte te zijn van de bestaande mogelijkheden. Als gebruiker zal verder vooral het Nederlandse bedrijfsleven te maken krijgen met het Europees betalingsbevel. Een goede publieksvoorlichting is voor een succesvolle invoering van de Europese betalingsbevelprocedure van groot belang.

5. Evaluatie

Hieronder wordt eerst vanuit praktisch oogpunt de wenselijkheid van een Europese regeling nagegaan. Vervolgens wordt aan de hand van een aantal punten bekeken of de voorgestelde Europese betalingsbevelprocedure naar verwachting effectief zal zijn.

5.1 Wenselijkheid van een regeling op Europees niveau

De inning van geldvorderingen, waarvan in de praktijk een groot deel onbetwist is, blijkt vaak een tijdrovende en dure aangelegenheid. De kosten van een procedure zijn vaak buitenproportioneel hoog in vergelijking met het te innen bedrag. Met name voor het midden- en kleinbedrijf kunnen de consequenties van het niet kunnen incasseren van geldvorderingen of de hoge kosten hiervan groot zijn. Bij grensoverschrijdende vorderingen ligt dit nog moeilijker. Hierbij krijgt men mogelijk te maken met betekening van stukken in het buitenland, de vaststelling van de internationale bevoegdheid en het toepasselijke recht, onbekende buitenlandse

⁶¹ Hierbij wordt verwezen naar Beschikking 2001/470/EG van de Raad van 28 mei 2001, waarbij het Europese justitiële netwerk in burgerlijke en handelszaken in het leven werd geroepen.

⁶² Zoals ook bijvoorbeeld in art. 115 Rv melding wordt gemaakt van de Betekeningsverordening en in art. 260 Rv de bijzondere verplichting voortvloeiend art. 50 TRIPs is opgenomen.

⁶³ Zie voetnoot 50.

⁶⁴ Deze komen overeen met de minimum betekeningvereisten van de EET-Vo, zie art. 13-15 EET-Vo, waarover Kramer 2005, a.w. voetnoot 20, p. 379-380.

procedures en mogelijk met de implicaties van tenuitvoerlegging in het buitenland.⁶⁵ In de praktijk blijken met name de kosten van de vertaling van de processtukken en de kosten van rechtsbijstand kostenverhogend te werken. De vertaling van stukken en de soms noodzakelijke inschakeling van tolken is duur. Niet zelden moeten twee advocaten worden ingeschakeld, één in eigen land en één in het land waar de procedure plaatsvindt. Ook de reiskosten van partijen, advocaten en eventuele getuigen kunnen tot hoge kosten leiden. De procedure duurt langer, onder meer vanwege de langere termijnen voor de betekening van stukken (zie art. 114-115 Rv) en langere verzettermijnen (zie art. 143 Rv).⁶⁶

Ik ben het met de Commissie eens dat de problemen inherent aan de incasso van grensoverschrijdende vorderingen niet door de lidstaten individueel kunnen worden opgelost. Zelfs in het ideale geval dat alle lidstaten over efficiënte, goedkope en snelle procedures beschikken, blijven onderlinge verschillen in procedures, langere termijnen en de hogere kosten van rechtsbijstand en vertaling bestaan. Er valt dus zonder meer iets te verbeteren.

5.2 Leidt invoering van de Europese betalingsbevelprocedure tot ‘beter’ recht?

De belangrijkste vraag die speelt in de ontwikkeling van eenvormig recht, en die ook centraal staat in deze bundel, is: leidt eenvormig recht ook tot ‘beter’ recht? Het antwoord op deze vraag is niet eenvoudig, want hoe kan worden getoetst of de ene regel beter is dan de andere?⁶⁷ Toegespitst op het Europees betalingsbevel zou, zelfs als de verordening tot een snellere en goedkopere inning van grensoverschrijdende vorderingen leidt, zij nog als minder goed kunnen worden beschouwd omdat deze bijvoorbeeld minder waarborgen aan de verweerder biedt dan wenselijk wordt geacht.

Als algemeen punt kan worden opgemerkt dat de totstandkoming van het voorstel EBB-Vo gepaard is gegaan met een zorgvuldige voorbereiding. De uitgebreide consultatie van de lidstaten door middel van het Groenboek, de adviezen van onder meer het Europees Economisch en Sociaal Comité en de medebeslissingprocedure van het Europees Parlement en de uitgebreide discussies binnen de Raad hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de regeling en vergroten het draagvlak.

Hieronder wordt aan de hand van een aantal punten bekeken in hoeverre de invoering van de verordening tot ‘beter’ recht zou kunnen leiden, waarbij in het licht van de doelstelling van het voorstel de vraag naar de effectiviteit van de regeling centraal staat. Eerst wordt nagegaan hoe de eenvormigheid wordt bevorderd of belemmerd, wat vanzelfsprekend weerslag op de effectiviteit kan hebben en vervolgens wordt gekeken naar de toegang tot de rechter, snelheid en kostenaspecten en de waarborging van de rechten van de verweerder.

5.2.1 Eenvormigheid

⁶⁵ Zie over de problemen bij grensoverschrijdend procederen Van der Grinten, Meijknecht en Van der Velden 2005, a.w. voetnoot 30.

⁶⁶ De dagvaardingstermijn is in een nationaal geval tenminste een week, in een EU-geval tenminste vier weken (en daarbuiten drie maanden). De verzettermijn is in een nationaal geval vier weken en in een internationaal geval acht weken. Zo lang er nog een rechtsmiddel mogelijk openstaat, is grensoverschrijdende tenuitvoerlegging niet mogelijk.

⁶⁷ Zie de bijdrage van R. Van den Bergh en L. Visscher in deze bundel voor een beantwoording vanuit rechtseconomisch perspectief.

De eenvormige toepassing wordt bevorderd doordat het voorstel EBB-Vo ten aanzien van de belangrijkste zaken een eenduidige regeling of minimumnormen verschaft. Dit is onder meer het geval bij de regeling van de bevoegdheid, de betekening en het verloop van de procedure. Verder dragen de standaardformulieren die worden gebruikt voor de indiening van het verzoek (7), de aanvulling en correctie van het verzoek (art. 9), de wijziging van het verzoek (art. 10), de afwijzing van het verzoek (art. 11), het betalingsbevel (art. 12), het verzet (art. 16) en de uitvoerbaarheidsverklaring (art. 18) in hoge mate bij aan de eenvormige toepassing. Tot slot heeft het Hof van Justitie op grond van art. 68 jo 234 EG-Verdrag prejudiciële bevoegdheid tot uitlegging van de EBB-Vo. Waarschijnlijk zullen, in overeenstemming met de rechtspraak betreffende het EEX-Verdrag (nu EEX-Vo), de in de verordening gehanteerde begrippen zoveel mogelijk autonoom geïnterpreteerd dienen te worden.

Aan de eenvormige toepassing wordt weer enigszins afbreuk gedaan doordat op een aantal punten naar het nationale recht wordt verwezen, zoals ten aanzien van de wijze waarop het verzoekformulier kan worden ingediend, afhankelijk van de beschikbare middelen in de desbetreffende lidstaat, de te betalen gerechtskosten, het gerecht dat belast wordt met de uitvoering van de procedure, de tenuitvoerlegging en de overgang van de Europese naar de nationale procedure in geval van betwisting. Het is echter op dit moment onmogelijk of moeilijk dit op een uniforme wijze te regelen. Wel zou het wenselijk zijn als het verzoek in ieder land elektronisch kan worden ingediend. Verder leidt de keuze die gemaakt is voor de beperking tot grensoverschrijdende zaken en het optionele karakter tot pluraliteit van procedures. De beperking tot grensoverschrijdende geschillen is naar mijn mening in het licht van art. 65 EG-Verdrag onvermijdelijk. Het zal aan de lidstaten zelf zijn om zoveel mogelijk te garanderen dat ook in nationale gevallen een zelfde of in ieder geval een effectieve procedure openstaat voor de inning van onbetwiste geldvorderingen. Het optionele karakter van de Europese betalingsbevelprocedure is vanuit het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit te rechtvaardigen en kan ook juist bijdragen aan het behoud van de effectiviteit voor het geval dat in een bepaalde lidstaat een betere procedure bestaat. Wel betekent het dat in een grensoverschrijdend geval een keuze tussen verschillende procedures moet worden gemaakt, en dat een debiteur met verschillende procedures geconfronteerd kan worden.

5.2.2 Toegang tot de rechter

Het voorstel EBB-Vo is tot stand gekomen in het kader van verbetering van de toegang tot de rechter.⁶⁸ De obstakels waarmee het internationaal procesrecht te kampen heeft, resulterend in hoge kosten en tijdrovende procedures, vormen een belemmering voor efficiënte verhaalsmogelijkheden en de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende gevallen. Het voorstel biedt een eenvoudige, (grotendeels) eenvormige procedure die in alle EU-gevallen toegankelijk is. Daarmee wordt de toegankelijkheid van de rechter en de procedure in grensoverschrijdende gevallen verhoogd. Omdat de bestaande nationale procedures eveneens toegankelijk blijven, kan de toegankelijkheid in ieder geval niet minder worden.

5.2.3 Snelheid en kosten

⁶⁸ Zoals onder meer verwoord in de conclusies van de Europese Raad van Tampere, zie voetnoot 1.

Een belangrijk aspect in het kader van een effectieve inning van grensoverschrijdende vorderingen is de snelheid van de procedure. In het voorstel EBB-Vo wordt dit bevorderd doordat aan de hand van het gestandaardiseerde verzoekformulier het betalingsbevel binnen 30 dagen na indiening wordt uitgevaardigd zodra aan de formele vereisten is voldaan en de vordering gegrond en ontvankelijk lijkt (art. 8-12). Dit maakt betekening in eerste instantie overbodig. Verder vindt geen inhoudelijke toetsing plaats; er hoeft alleen aangegeven te worden dat en welk soort bewijs er is van het bestaan van de vordering. De standaardformulieren zijn zo ontworpen dat de procedure in beginsel geheel geautomatiseerd kan plaatsvinden.

De nagestreefde kostenbesparing voor de gebruiker (met name het bedrijfsleven) wordt geëffectueerd door het niet verplicht stellen van rechtsbijstand, door het eenvoudige karakter van de procedure en de standaardformulieren met voor het merendeel gesloten velden. Doordat met codes wordt gewerkt, is vertaling van het verzoek, het betalingsbevel en het verzet niet nodig. De invoering zal wel de nodige kosten met zich meebrengen, met name voor het opzetten van een geautomatiseerde procedure en de eventuele uitbreiding van de taken van de griffie, maar dat kan zich ook weer terugverdienen. Ook kan een goedkopere en betere toegang tot de rechter in eerste instantie een aanzuigend effect hebben. Dat kan op dit moment echter nog niet worden overzien.

5.2.4 Bescherming van de verweerder

De eerbiediging van de grondrechten van de verweerder heeft bij de totstandkoming van het voorstel centraal gestaan als ‘tegenhanger’ van het streven naar een snelle en goedkope procedure.⁶⁹ Vooral het niet noodzakelijk zijn van het aanleveren van bewijsstukken en de procedure in één stap, waarbij niet eerst een uitnodiging tot betaling wordt gedaan, maar meteen een betalingsbevel wordt uitgevaardigd, staan wellicht op het eerste gezicht haaks op het waarborgen van de belangen van de verweerder. Toch waarborgt de voorgestelde regeling mijns inziens de rechten van de verweerder in voldoende mate. Ten eerste dient in het verzoekformulier wel aan te worden gegeven dat en welk soort bewijsmiddelen er zijn. Ten tweede zijn voor de betekening van het Europees betalingsbevel minimumvoorwaarden opgenomen, die bepaalde wijzen van betekening zoals die in de lidstaten bestaan, uitsluiten. Ten derde kan de verweerder op eenvoudige wijze door middel van een standaardformulier dat hem bij de betekening wordt verstrekt binnen 30 dagen in verzet komen. Ten vierde kan na het verstrijken van de verzettermijn in bepaalde dringende gevallen om heroverweging worden gevraagd. Ten slotte krijgt de consument bijzondere bescherming doordat op grond van art. 6 lid 2 uitsluitend het gerecht van zijn woonplaats bevoegd is. Het betalingsbevel zal derhalve altijd door zijn ‘eigen’ rechter worden uitgevaardigd.

5.3 Tot besluit

Hoewel binnen de EU het belang van de interne markt gemakkelijk en misschien niet altijd terecht lijkt te worden ingeroepen als reden om tot harmonisatie over te gaan⁷⁰, is in het geval van het voorstel EBB-Vo verstoring van de concurrentieverhouding door het grote verschil in het soort beschikbare procedures en de effectiviteit daarvan niet onrealistisch. Nog afgezien daarvan is het een feit dat grensoverschrijdend procederen zeer kostbaar is, en dat regelingen op IPR-

⁶⁹ Zie Preambule nrs. 13, 14, 20, 21 en 31 (tekst als geamendeerd door de Raad, zie voetnoot 2).

⁷⁰ Zie ook de bijdrage van R. Van der Bergh en L. Visscher in deze bundel.

niveau de problemen inherent aan grensoverschrijdend procederen, zoals extra kosten van rechtsbijstand, de noodzaak van vertalingen en de reiskosten niet aan kunnen pakken. Ook een oplossing op het niveau van de individuele lidstaten is in verband met het grensoverschrijdende karakter van de zaak niet mogelijk. Harmonisatie is in dit geval geen doel op zich, maar dient om geconstateerde knelpunten op te lossen. In verschillende lidstaten bestaan goede ervaringen met het betalingsbevel en de elektronische indiening en afhandeling van onbetwiste geldvorderingen. De zorgvuldige voorbereiding van de (gewijzigde) EBB-Vo draagt voorts bij aan het afgewogen karakter van de regeling. Hoewel het functioneren in de praktijk afgewacht zal moeten worden, kan de regeling zoals deze is voorgesteld een waardevolle bijdrage leveren aan een effectievere inning van grensoverschrijdende vorderingen.

6. Conclusies

1.1 De voorgestelde verordening heeft primair tot doel de inning van onbetwiste geldvorderingen, welke een substantieel deel uitmaken van het totaal aantal zaken in de lidstaten, te vergemakkelijken. Art. 1 bepaalt dat deze regeling beoogt de beslechting van een geschil in grensoverschrijdende zaken met betrekking tot niet-betwiste geldvorderingen te vereenvoudigen, te versnellen en goedkoper te maken door een Europees betalingsbevel in te voeren. Als tweede doelstelling noemt deze bepaling het bewerkstelligen van een vrij verkeer van Europese betalingsbevelen tussen de lidstaten door minimumnormen te stellen waarvan de eerbiediging tot gevolg heeft dat in de lidstaat van tenuitvoerlegging geen intermediaire procedure hoeft te worden ingeleid voorafgaand aan de erkenning en de tenuitvoerlegging. Deze tweede doelstelling ziet dus op de afschaffing van het exequatur.

1.2 De eerste doelstelling wordt zoveel mogelijk verwezenlijkt door een eenvormige en eenvoudige regeling te geven, waarbij gebruik wordt gemaakt van standaardformulieren met (grotendeels) gesloten velden en codes, die een automatische afhandeling mogelijk maken en vertaling overbodig maken. De kosten worden verder beperkt doordat er geen procesvertegenwoordiging verplicht is en er geen bewijsstukken overgelegd hoeven te worden, waarmee de hoge kosten van vertaling worden vermeden. Voorts wordt direct een betalingsbevel uitgevaardigd en is het aan de verweerder om verzet aan te voeren; gebeurt dit niet, dan is het bevel automatisch executabel in de gehele EU. Met dit laatste wordt meteen de tweede doelstelling verwezenlijkt. Er is geen exequatur nodig om in een andere lidstaat tot tenuitvoerlegging over te gaan, want de Europese betalingsbevelprocedure resulteert in een Europese titel. Of met name de eerste doelstelling na de invoering in de praktijk ook zal worden gehaald moet nog worden bezien, maar het lijkt een vooruitgang ten opzichte van de huidige praktijk (zie ook hieronder punt 1.3). Art. 32 van het voorstel voorziet in een procedure tot evaluatie van de verordening vijf jaar nadat zij van toepassing is geworden.

1.3 De vraag of de in de verordening neergelegde procedure tot ‘beter’ recht leidt kan moeilijk worden beantwoord. In de eerste plaats is de verordening nog niet in werking en in de tweede plaats zou het een vergelijking met alle in de lidstaten bestaande procedures vergen. Wel is duidelijk dat de geconstateerde problemen bij de inning van (onbetwiste) grensoverschrijdende vorderingen moeilijk door de lidstaten afzonderlijk kunnen worden opgelost. Aan het voorstel ligt een zorgvuldige en intensieve voorbereiding en rechtsvergelijkend onderzoek ten grondslag, wat de kwaliteit vanzelfsprekend ten goede komt. Omdat de Europese procedure een optioneel

karakter ten opzichte van de bestaande, nationale procedures heeft, kan zij in ieder geval niet tot een verslechtering van de bestaande praktijk leiden. Het is niet uit te sluiten dat in bepaalde lidstaten de nationale procedure beter functioneert dan de Europese procedure, en dat dus in die zin ten opzichte van het bestaande recht in die staten de Europese procedure niet beter is.

1.4 De Europese betalingsbevelprocedure is een optionele procedure ten opzichte van de bestaande procedures in de lidstaten voor de inning van (onbetwiste) geldvorderingen. In een internationaal geval kan de eiser kiezen of hij van de nationale procedure in de desbetreffende lidstaat gebruikt maakt, of van de Europese betalingsbevelprocedure. Echte zelfregulering op het gebied van het procesrecht is verder vrij beperkt, behalve de mogelijkheden van bijvoorbeeld arbitrage of (andere) methoden van alternatieve geschillenbeslechting.

1.5 De vraag of er nog behoefte bestaat aan zelfregulering is niet specifiek voor de Europese betalingsbevelprocedure. In het algemeen is het zo dat hoe beter overheidsprocedures functioneren, waartoe ook de Europese betalingsbevelprocedure behoort, de behoefte aan bijvoorbeeld arbitrage zal afnemen. Er zijn echter ook andere redenen om bijvoorbeeld voor arbitrage te kiezen dan alleen het aspect van kosten en de duur van de procedure.

2.1 De Europese betalingsbevelprocedure is in de vorm van een verordening gegoten en heeft als zodanig directe werking binnen de Nederlandse rechtsorde. Wel is uitvoeringswetgeving noodzakelijk omdat de verordening op verschillende punten naar het nationale recht van de lidstaten verwijst. Voor alle IPR-verordeningen tot nu toe is een aparte uitvoeringswet tot stand gebracht.

2.2 Zoals in punt 2.1 aangegeven betreft het hier communautair recht dat rechtstreekse werking heeft, maar zullen bepaalde punten in het nationale recht verder moeten worden uitgewerkt. Te verwachten is dat de Nederlandse wetgever dit zoals gebruikelijk door middel van een uitvoeringwet zal doen. Nederland kent geen betalingsbevelprocedure, en de Europese betalingsbevelprocedure zal dus daadwerkelijk geïmplementeerd moeten worden, in die zin dat onder meer moet worden geregeld welke gerechten (inclusief ondersteunende staf) met de procedure belast zal worden, hoe het verzet en de heroverweging plaatsvindt, en de wijze waarop voortzetting in een gewone procedure zal plaatsvinden in geval van betwisting. Wellicht is een regeling of verwijzing in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wenselijk om de overzichtelijkheid van het procesrecht en de mogelijke procedures te bewaren.

2.3 Nederland staat positief ten opzichte van het voorstel en heeft zich actief opgesteld tijdens de onderhandelingen. Een zorgvuldige invoering is van groot belang. Ook zal in Europees en nationaal verband een goede training van de betrokken uitvoerders (rechters en ondersteunend personeel) belangrijk zijn, evenals een uitgebreide publieksvoorlichting. In hoeverre de Europese betalingsbevelprocedure zich echt zal nestelen in de Nederlandse rechtscultuur zal afhangen van haar succes in de praktijk.

2.4 Ten aanzien van het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure bestaat hiermee vanzelfsprekend nog geen ervaring. Evenals voor andere verordeningen op het gebied van het IPR en internationaal procesrecht heeft het Hof van Justitie prejudiciële bevoegdheid. In veel gevallen kiest het Hof daarbij voor een autonome uitleg van de in de verordeningen gehanteerde

begrippen. Nederland maakt regelmatig gebruik van de mogelijkheid om een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie voor te leggen.

2.5 De verordening bevat geen uitputtende regelingen. Op grond van art. 26 worden niet uitdrukkelijk geregelde procedurekwesties beheerst door het nationale recht. Voor een deel kan het bestaande nationale recht uitkomst bieden, maar voor een aantal belangrijke zaken zal uitvoeringswetgeving noodzakelijk zijn (zie ook punt 2.1 en 2.2).

2.6 Hoewel de beperking van de Europese betalingsbevelprocedure vanuit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit wenselijk is, en naar mijn mening art. 65 EG-Verdrag ook geen mogelijkheid biedt voor een procedure die zich ook tot puur interne geschillen uitstrekt, ontstaat hiermee wel een ander probleem van rechtsverscheidenheid. Dit betekent namelijk dat Nederlandse crediteuren in het geval van een nationale vordering geen toegang hebben tot de mogelijk effectievere Europese procedure, terwijl zij met een grensoverschrijdende vordering (binnen Europa) dit wel hebben. Het optionele karakter van de Europese procedure betekent voorts dat in het geval van een grensoverschrijdend onbetwiste vordering (tenminste) twee soorten procedures openstaan, namelijk de nationale en de Europese procedure.