

De Europese betalingsbevelprocedure

Een kritische beschouwing

- Gepubliceerd in Nederlands Internationaal Privaatrecht (NIPR), 2006(4), p. 365-374

Abstract: *Dit artikel bevat een kritische analyse van de (voorgestelde) verordening voor een Europese betalingsbevelprocedure (EBB-Vo). Aandacht wordt besteed aan de betalingsbevelprocedure in het algemeen en onder het nationale recht, de achtergrond van het Europees betalingsbevel, de inhoud en de implementatie van de verordening. Ons standpunt over de EBB-Vo is gematigd positief. Als mogelijke knelpunten worden gesignaleerd de onnodige uitsluiting van niet-contractuele vorderingen in art. 2 lid 2, de bevoegdheidsregeling van art. 6, de tweeslachtige regeling van de bewijsregeling en toetsing in art. 7 en 8, en de regeling van de heroverweging in art. 20. --- Verordening nr. 1896/2006, vastgesteld op 12 december 2006*

Abstract: *[The European Order for Payment Procedure. A critical analysis] In this article the European Order for Payment Procedural is thoroughly reviewed. Attention is paid to the order for payment procedure in general, background of the European Order for Payment, contents of the regulation and implementation. In general we support this regulation, but we identify some weak points. These are the exclusion of non contractual obligations in Art. 2, para 2 which is unnecessarily complicating, the jurisdiction rule laid down in Art. 6, the ambiguous rules regarding evidence and examination of the application laid down in Art. 7 and 8, and the rules regarding review in Art. 20. --- Regulation no. 1896/2006, established on 12 December 2006*

1. Inleiding

Na de stroom IPR-verordeningen ter uitvoering van het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van de Europese Raad van Tampere,¹ volgde enkele jaren geleden het werk aan de totstandbrenging van verordeningen die tot doel hebben Europese procedures in te voeren ten aanzien van bepaalde vorderingen. In vervolg op het groenboek betreffende een Europees betalingsbevel en maatregelen inzake geringe vorderingen eind 2002,² publiceerde de Commissie in maart 2004 een voorstel voor een verordening tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (voorstel EBB-Vo).³ Na intensieve onderhandelingen in de Raad en een wetgevingsresolutie van

* Xandra Kramer is Universitair docent en onderzoeksfellow Erasmus Universiteit Rotterdam, afdeling Internationaal Privaatrecht en Privaatrechtelijke Rechtsvergelijking. Bartosz Sujecki is Universitair docent Erasmus Universiteit Rotterdam, afdeling Burgerlijk Recht.

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

² Europese Commissie, 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.

³ Europese Commissie, 19 maart 2004, COM(2004)173 def. en 25 mei 2004, COM(2004)173 def./3, 2004/055(COD). Zie hierover 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: Springer 2005, p. 283-299; P.M.M. van der Grinten, 'Kroniek Europese ontwikkelingen', *TCR* 2005, p. 82-85; M. Zilinsky, *De Europese executoriale titel* (diss. VU), Deventer: Kluwer 2005, p. 199-223; M. Freudenthal, 'Harmonisatie van Europees procesrecht', *JPr* 2004, p. 532-540. Zie over de afstemming met de EET-Vo M.

het Europees Parlement waarin belangrijke wijzigingen werden voorgesteld, volgde in februari 2006 een gewijzigd voorstel EBB-Vo.⁴ Het gewijzigde voorstel voorziet in een optionele eenvormige Europese procedure voor de inning van onbetwiste geldvorderingen. In tegenstelling tot het oorspronkelijke voorstel is de werking van de verordening beperkt tot grensoverschrijdende zaken. Artikel 1 bepaalt dat de EBB-Vo ertoe strekt de beslechting van een geschil in grensoverschrijdende zaken met betrekking tot niet-betwiste geldvorderingen te vereenvoudigen, te versnellen en goedkoper te maken.

De Raad heeft ten aanzien van het gewijzigde voorstel nog op enkele punten aanpassingen voorgesteld. In deze bijdrage staat het gewijzigde voorstel voor een EBB-Vo in de vorm van het Gemeenschappelijk Standpunt van de Europese Raad van 13 juni 2006⁵ centraal, die ook door de Europese Commissie is aanvaard.⁶ De definitieve vaststelling is op korte termijn te verwachten. De eerste echte eenvormige Europese procedure zal daarmee een feit zijn. Voor Nederland heeft dit tot gevolg dat het betalingsbevel, na afschaffing in 1992, onder Europese invloed in ieder geval voor grensoverschrijdende gevallen zijn herintrede zal doen. Intussen heeft de Commissie Asser-Groen-Vranken in haar eindrapport in het kader van de fundamentele herbezinning op Nederlands burgerlijk procesrecht voorgesteld een incassoprocedure in te voeren die (ook) op nationale gevallen toepasselijk is.⁷

Deze bijdrage beoogt een kritische analyse van de in de EBB-Vo geregelde betalingsbevelprocedure te geven en enkele problemen aan de orde te stellen die zich bij de interpretatie en uitvoering van deze verordening voor kunnen doen. In paragraaf 2 wordt de betalingsbevelprocedure, die in veel EU-lidstaten onder het nationale recht al bestaat, nader gedefinieerd. In paragraaf 3 wordt aandacht besteed aan de achtergrond van het Europees betalingsbevel. Paragraaf 4 is gewijd aan de verordening, waarbij de belangrijkste bepalingen en knelpunten zullen worden bekeken. In paragraaf 5 wordt kort ingegaan op de implementatie van de verordening in het nationale recht. Paragraaf 6 bevat een korte evaluatie en slotbeschouwing.

2. De betalingsbevelprocedure gedefinieerd

In de nationale rechtsstelsels van de EU-lidstaten zijn verschillende modellen van de betalingsbevelprocedure ontwikkeld.⁸ Het doel van deze procedure is – onafhankelijk van haar vorm – het creëren van een mogelijkheid om snel, goedkoop en efficiënt een executoriale titel te verkrijgen. Via deze procedure worden vooral eenvoudige (geld)vorderingen geïnd die in redelijk

Freudenthal, 'De Europese Executoriale Titel en de Europese betalingsbevelprocedure: afstemming van Europese rechtsmaatregelen', *NIPR* 2004, p. 393-401.

⁴ Europese Commissie, 7 februari 2006, COM(2006)57 def. Zie hierover o.m. X.E. Kramer, 'Europees procesrecht in aanbouw. Het (gewijzigde) voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure', *NJB* 2006, p. 1565-1569 en 'Harmonisatie van Europees procesrecht. Het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure', in: F. De Ly, K.F. Haak en W.H. van Boom (red.), *Eenvormig bedrijfsrecht: realiteit of utopie?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 49-72; B. Sujecki, 'Europäisches Mahnverfahren – Geänderter Verordnungsvorschlag', *EuZW* 2006, p. 330-333 en 'Initial steps towards an electronic European order for payment procedure', *CRi* 2006, p. 111-116.

⁵ Raad van de Europese Unie, Gemeenschappelijk standpunt door de Raad vastgesteld met het oog op de aanneming van de verordening, Doc. 7535/06, JUSTCIV 65, CODEC 254, OC 226.

⁶ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement inzake het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, 4 juli 2006, COM(2006)374 def. In haar aanbeveling voor de tweede lezing hecht het Europees Parlement hieraan goedkeuring, zie 5 oktober 2006, A6-0316/2006.

⁷ 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.

⁸ Zie voor de betalingsbevelprocedure/incassoprocedure in rechtsvergelijkend perspectief o.m. E. Gundlach, *Europäische Prozessrechtsangleichung, Gegenstand-Struktur-Methode, dargestellt am Beispiel des Mahnverfahrens* (Dissertation Eberhard-Karls-Universität Tübingen), Tübingen: Köhler-Druck 2005; A.J.D. Pérez-Ragone, *Europäisches Mahnverfahren* (Dissertation Universität Köln), Keulen: Carl Heymanns Verlag 2005; W.H. Rechberger en G.E. Kodek (red.), *Orders for payment in the European Union*, Den Haag: Kluwer Law International 2001; M. Freudenthal, *Incassoprocedures* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1996.

kerwijs niet kunnen worden betwist. Naast voordelen voor partijen, in het bijzonder de crediteur, beoogt deze procedure de werklast van de gerechten terug te brengen.⁹

Tussen de bestaande nationale modellen kunnen grofweg twee hoofdverschillen worden aangebracht. Het eerste onderscheid is die tussen de procedure met en de procedure zonder bewijs en het tweede betreft de procedure in één stap en de procedure in twee stappen.¹⁰

Bij de betalingsbevelprocedure met bewijsplicht dient de eiser schriftelijk bewijs over te leggen waaruit de gegrondheid van de vordering blijkt. Zonder dit bewijs is het verzoek niet ontvankelijk. Deze plicht beschermt de verweerder tegen kennelijk ongegronde verzoeken en moet worden gezien in het licht van het summiere onderzoek naar de gegrondheid van de vordering.¹¹

Daarentegen is bij de betalingsbevelprocedure zonder bewijs, zoals die in verschillen EU-landen bestaat, van de bewijsplicht afgezien.¹² Het betalingsbevel wordt uitgevaardigd als het verzoek ontvankelijk is en voldoet aan bepaalde minimale vormvereisten. De nadruk ligt hier op de rol van de verweerder, die door betwisting van de vordering kan voorkomen dat het betalingsbevel na afloop van de gestelde termijn executabel wordt.

Het tweede onderscheid waardoor de bestaande nationale betalingsbevelprocedures zich kenmerken, ziet op het aantal kansen tot het voeren van verweer. Bij de zogeheten procedure in één stap wordt het betalingsbevel direct uitgevaardigd zodra aan de vereisten is voldaan, en heeft de verweerder maar één mogelijkheid om zich te verweren, namelijk tegen het betalingsbevel zelf. Wanneer hij geen verweer hiertegen voert binnen een bepaalde termijn verkrijgt het betalingsbevel kracht van gewijsde en is er geen beroep meer mogelijk. Bij de procedure in twee stappen heeft de schuldenaar twee mogelijkheden om verweer te voeren. Alvorens het bevel uit te vaardigen, wordt een mededeling of uitnodiging van betaling aan de verweerder gedaan waarop hij kan reageren. Als hij niet reageert, wordt het betalingsbevel uitgevaardigd, en daarop krijgt de schuldenaar een bepaalde termijn om verweer te voeren. Pas indien hij van deze tweede gelegenheid geen gebruik maakt, gaat het betalingsbevel in kracht van gewijsde.

De meeste landen die een procedure met bewijs kennen, hebben slechts één mogelijkheid tot verweer. De landen waar geen bewijsplicht geldt, hanteren doorgaans een twee-stapsprocedure. In een aantal landen wordt echter de meest efficiënte combinatie gehanteerd: een procedure zonder bewijs en met slechts één mogelijkheid tot verweer.¹³

Behalve deze twee hoofdverschillen onderscheiden de nationale betalingsbevelprocedures zich onder meer door hun toepassingsgebied, de bevoegdheidsregeling en de personen of instanties die met de uitvoering zijn belast.¹⁴ Ondanks deze verschillen zijn alle betalingsbevelprocedures op bepaalde gemeenschappelijke elementen terug te voeren. Deze kunnen als volgt worden om-

⁹ H. Prütting, 'Auf dem Weg zu einer Europäischen Zivilprozessordnung', in: H. Prütting (red.), *Festschrift für Gottfried Baumgärtel zum 70. Geburtstag*, Keulen: Carl Heymanns Verlag 1990, p. 462; B. Heß, 'Strukturfragen der europäischen Prozeßrechtsangleichung, dargestellt am Beispiel des Europäischen Mahn- und Inkassoverfahrens', in: R.A. Schütze (red.), *Einheit und Vielfalt des Rechts: Festschrift Reinhold Geimer zum 65. Geburtstag*, München: Beck 2002, p. 343; Rechberger en Kodek (red.) 2001, p. 38 e.v. (zie noot 8); Sujecki *ZEuP* 2006, p. 124, 125 (zie noot 3).

¹⁰ Zie ook Groenboek, p. 19-21 (zie noot 2).

¹¹ Zie Groenboek, p. 19 (zie noot 2). Een betalingsbevelprocedure met bewijs bestaat met name in België, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Italië en Spanje, zie de landenrapporten in Rechberger en Kodek (red.) 2001 (zie noot 8).

¹² Zie Groenboek, p. 19 (zie noot 2). Deze vorm van betalingsbevelprocedure is onder meer te vinden in Duitsland, Oostenrijk, Finland, Zweden en Portugal, zie de landenrapporten in Rechberger en Kodek (red.) 2001 (zie noot 8).

¹³ Zie hierover Groenboek, p. 19 en 20 (zie noot 2). In Oostenrijk en Portugal bestaat een eenstapsprocedure zonder bewijs.

¹⁴ In sommige landen wordt de procedure voor de rechter gevoerd, in andere landen door griffiers of andere rechterlijke ambtenaren of buiten het gerecht om door een administratieve instantie. Zie hiervoor de in voetnoot 8 genoemde literatuur.

schreven.¹⁵ De betalingsbevelprocedure is een procedure waarbij op verzoek van een schuldeiser een gerecht of een bevoegde autoriteit een beslissing over de ingediende vordering geeft, zonder dat de schuldenaar vooraf wordt gehoord. De beslissing wordt aan de schuldenaar betekend en deze kan binnen een bepaalde termijn de vordering betalen of hiertegen verweer voeren. Indien de schuldenaar niet reageert, wordt het betalingsbevel executabel. Wordt echter verweer gevoerd, dan kan de zaak als gewone procedure worden voortgezet. Deze omkering van het initiatief om een procedure op tegenspraak te voeren, die met het Franse begrip '*l'inversion du contentieux*' wordt aangeduid, in combinatie met de verdedigingsrechten van de schuldenaar, inhoudende dat hij op een eenvoudige wijze de uitvaardiging of het in kracht van gewijsde gaan van het bevel kan verhinderen, zijn de belangrijkste kenmerken van de betalingsbevelprocedure.¹⁶

3. Achtergrond en totstandkoming van de Europese betalingsbevelprocedure

De geschiedenis van het Europees betalingsbevel begon met het in 1993 bij de Europese Commissie ingediende voorstel van de Commissie-Storme, welke deel uitmaakte van een veelomvattend rapport met voorstellen voor eenvormige regels van procesrecht.¹⁷ Deze voorstellen kregen bij gebrek aan politieke belangstelling in Brussel geen vervolg. Wel bevatte het in 1998 ingediende voorstel voor een Richtlijn betreffende bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties in artikel 5 een bepaling die de lidstaten ertoe verplichtte een versnelde invorderingsprocedure voor onbetwiste vorderingen in te voeren. In de definitieve versie van 2000 is deze regel echter geschrapt omdat betwist werd of hiervoor een Europeesrechtelijke grondslag aanwezig was.¹⁸ Artikel 5 van de Richtlijn bepaalt nu slechts dat ten aanzien van onbetwiste geldvorderingen binnen een maximumtermijn van 90 dagen een executoriale titel moet kunnen worden verkregen.

Na het verdrag van Amsterdam en de invoering van artikel 65 EG-Verdrag veranderde de situatie echter. Artikel 65 sub c EG-verdrag ziet op de afschaffing van hinderpalen voor de goede werking van procedures, zo nodig door bevordering van de in de lidstaten geldende regels van burgerlijke rechtsvordering. Verder is in dit kader van belang de al genoemde conclusies van de Europese Raad van Tampere.¹⁹ 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. Het betalingsbevel wordt expliciet genoemd als een van de cruciale elementen ter verwezenlijking hiervan.²⁰ Deze conclusies zijn, voor zover nog niet uitgevoerd, overgenomen in het

¹⁵ Zie ook Groenboek, p. 10 (zie noot 2); W.H. Rechberger en G.E. Kodek, 'Das Mahnverfahren in den Mitgliedstaaten der EU – Generalbericht', in: Rechberger en Kodek (red.) 2001, p. 1 (zie noot 8); Heß 2002, p. 341 e.v. (zie noot 9); Sujecki *ZEuP* 2006, p. 126 (zie noot 3).

¹⁶ Rechberger en Kodek 2001, p. 1 (zie noot 15); Sujecki *ZEuP* 2006, p. 127 (zie noot 3).

¹⁷ M. Storme (red.), *Rapprochement du Droit Judiciaire de l'Union européenne/Approximation of Judiciary Law in the European Union*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994. Zie ook Freudenthal *NIPR* 2004, p. 393-394 (zie noot 3).

¹⁸ Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni 2000, *PbEG* 2000, 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; M. Freudenthal, J.M. Milo en H.N. Schelhaas, 'Nederlandse zuinigheid bij Europese betalingsachterstanden', *NTBR* 2003, p. 83-94 (i.h.b. p. 91 e.v.); M. Freudenthal, 'Europese regelingen en de herziening Rechtsvordering', in: A.W. Jongbloed (red.), *Beschouwingen over het nieuw procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 31-57 (i.h.b. p. 32 e.v.).

¹⁹ Zie noot 1.

²⁰ Zie nr. 38 van de conclusies (zie noot 1).

Haags Programma dat in 2004 onder Nederlands voorzitterschap tot stand kwam.²¹ In 2000 nam de Raad voorts een gezamenlijk programma van de Commissie en de Raad aan betreffende maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.²² Dit programma voorziet in de mogelijkheid om voor bepaalde gebieden, waaronder niet betwiste schuldvorderingen, een eenvormige of geharmoniseerde Europese procedure in te voeren. Eind 2002 verscheen het al genoemde groenboek inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen, waarop in 2004 het eerste voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure en in 2006 een gewijzigd voorstel volgde.²³

4. Het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure

4.1 Doelstellingen en opzet van de procedure

De 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.²⁴ De kosten voor de inning van onbetwiste geldvorderingen zijn, zeker in grensoverschrijdende gevallen, vaak buitenproportioneel hoog.²⁵ 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.²⁶ Betalingsachterstanden zijn een belangrijke oorzaak van faillissement, vooral bij kleine en middelgrote bedrijven.

Artikel 1 lid 1 EBB-Vo 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 invoering van een Europese betalingsbevelprocedure. Als tweede doelstelling noemt artikel 1 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.²⁷ De EBB-Vo voorziet in een tamelijk eenvoudige procedure, waarbij gebruik wordt gemaakt van standaardformulieren en rechtsbijstand door een advocaat niet verplicht is (zie art. 24). In de zeventien aan de verordening gehechte standaardformulieren wordt zoveel mogelijk met gesloten vel-

²¹ 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.

²² 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, *PbEG* 2001, C 12/1.

²³ Het andere voorstel voor een eenvormige procedure dat volgde op het groenboek is de verordening tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen van 15 maart 2005, COM(2005)87 def., 2005/0020(COD). Zie hierover o.m. X.E. Kramer, 'De volgende stap in de totstandkoming van een eenvormig Europees procesrecht: het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen (EPGV-Vo)', *NTER* 2006, p. 231-239 en 'Harmonisation of Procedures in Europe: The proposal for a European Small Claims Procedure', *Int'l Lis* 2006, p. 109-115; Van der Grinten 2005, p. 86-88 (zie noot 3).

²⁴ Zie de toelichting bij het Commissie-voorstel van 2004, p. 5 (zie noot 3). In Nederland lag dit percentage enkele jaren geleden voor zaken bij de sector civiel op meer dan 50%; voor zaken bij de sector kanton loopt dit zelfs op tot 90%, zie *Kamerstukken II* 2002-2003, 22 112, nr. 275, Conceptantwoorden Groenboek. Zie uitgebreid over de doelstellingen Kramer, in: De Ly, Haak en Van Boom 2006, p. 56-58 en 66-68 (zie noot 4).

²⁵ Zie de toelichting bij het Commissie-voorstel van 2004, p. 7 (zie noot 3). Zie voor problemen bij internationaal proceduren ook P.P.M. van der Grinten, P.A.M. Meijknecht en 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.

²⁶ Zie preambule nr. 6 (tekst als geamendeerd door de Raad, voetnoot 2) en de toelichting bij het eerste voorstel, p. 5. Zie over incassoproblemen ook B.C.J. van Velthoven, 'Incassoproblemen in het licht van de rechtspraak', *TCR* 2006, p. 77-87.

²⁷ Op verzoek van de eiser is dat op dit moment ook al mogelijk op grond van de EET-Vo.

den en codes gewerkt, waarmee de noodzaak van (dure) vertalingen wordt teruggedrongen. Ook maken deze formulieren het mogelijk de procedure elektronisch af te handelen, wat in het licht van het terugbrengen van de kosten voor de procedure wenselijk is.²⁸ Indien het verzoek voldoet aan de vereisten wordt na summiere toetsing in beginsel binnen 30 dagen het betalingsbevel afgegeven (art. 8). Als de verweerder niet binnen 30 dagen na de betekening reageert, dan verklaart het gerecht het bevel uitvoerbaar en is het in de gehele EU – met uitzondering van Denemarken – zonder exequatur executabel (art. 18 en 19).

4.2 Toepassingsgebied

4.2.1 Grensoverschrijdend versus intern

Aanvankelijk 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. Zij acht het een overdreven restrictieve interpretatie van artikel 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 leiden tot willekeur en een ongelijke behandeling wanneer partijen in een grensoverschrijdende situatie toegang hebben tot een efficiënter mechanisme dan in hun interne situatie, aldus de Commissie.²⁹

Voor het laatste argument valt naar onze mening wel wat te zeggen. De beperking tot grensoverschrijdende gevallen leidt tot verschillende procedures voor nationale en internationale geschillen, en de vraag is of dit wenselijk is. Naar onze mening biedt artikel 65 EG-Verdrag echter geen grondslag voor regelingen die toepasselijk zijn op puur nationale gevallen en bovendien bestaat er binnen de EU weinig draagvlak voor verderstreckende regelingen. Van de 25 lidstaten bleken 21 lidstaten, waaronder Nederland, tegenstander van toepassing op nationale gevallen.³⁰ Het betekent immers een flinke ingreep in het nationale procesrecht en vergt ingrijpende aanpassingen, terwijl in een aantal lidstaten al succesvolle incassoprocedures bestaan. Het Europees Parlement stelde in haar ontwerpwetgevingsresolutie in eerste lezing als compromis voor dat lidstaten kunnen verklaren de Europese betalingsbevelprocedure ook goed te keuren voor nationale gevallen.³¹ In de definitieve wetgevingsresolutie in eerste lezing beperkt het Europees Parlement het toepassingsgebied echter zonder meer tot grensoverschrijdende zaken.³²

De Commissie heeft – zij het morrend – gehoor gegeven aan de wens om de reikwijdte van de verordening te beperken tot grensoverschrijdende zaken, zoals tot uitdrukking komt in artikel 2

²⁸ Zie preambule gemeenschappelijk standpunt nr. 11 (zie noot 5). Zie met betrekking tot de mogelijkheden voor de invoering van een geautomatiseerde Europese betalingsbevelprocedure Sujecki *CRi* 2006, p. 111 e.v. (zie noot 4).

²⁹ Zie de toelichting bij het Commissie-voorstel van 2004, p. 7-9 (zie noot 3). Zie hierover P. Meijknecht, ‘Alleen voor grensoverschrijdende gevallen??’, in: R.J.C. Flach, *Amice: Rutgers-bundel*, Deventer: Kluwer 2005, p. 223-231.

³⁰ Notulen van de JBZ-Raad van 14 april 2005, te vinden op <www.consilium.europa.eu> en <<http://europapoort.eerstekamer.nl>>. Zie voor Nederland *Kamerstukken II* 2002-2003, 22 112, nr. 275; Speech minister Donner presentatie Nederlands voorzitterschapsprogramma JBZ 31 augustus 2004, <www.justitie.nl/actueel/toespraken/archief2004/Presentatie-nederlandse-Voorzitterschapsprogramma-JBZ.aspx>. Zie hierover ook Van der Grinten 2005, p. 83 (zie noot 3).

³¹ Europees Parlement, Verslag over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (ontwerpwetgevingsresolutie), 18 juli 2005, A6-0240/2005.

³² 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, P6_TA(2005)0499, A6-0240/2005. Zie uitgebreid hierover Sujecki *ZEuP* 2006, p. 130 e.v. (zie noot 3).

van het gewijzigde voorstel van 2006. Artikel 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.³³

Alhoewel de Commissie zich genooddaakt zag de werking tot grensoverschrijdende zaken te beperken, lijkt zij te volharden in haar standpunt dat in beginsel artikel 65 wel de ruimte biedt voor verderstreckende instrumenten. In haar mededeling aan het Europees Parlement inzake het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, waarin de Commissie het gemeenschappelijk standpunt aanvaardt, verklaart de Commissie tot slot dat de definitie van het begrip ‘grensoverschrijdende zaak’ in de context van deze verordening geen uitlegging is van de verplichting van artikel 65 van het Verdrag om het optreden van de Gemeenschap te beperken tot aangelegenheden met grensoverschrijdende gevolgen, maar slechts een van de mogelijkheden om de werkingssfeer van deze verordening in de context van artikel 65 te beperken.³⁴ Zij voegt hieraan toe dat het niet nodig is om de werkingssfeer te beperken door te verwijzen naar een algemene definitie van ‘grensoverschrijdend’ in de instrumenten betreffende internationaal privaatrecht.

4.2.2 Materieel toepassingsgebied

Artikel 2 lid 1 voorstel EBB-Vo bepaalt, in aansluiting op de EEX-Vo, dat de verordening van toepassing is op burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht. Zij heeft in het bijzonder geen betrekking op fiscale zaken, douane zaken en bestuursrechtelijke zaken of op de aansprakelijkheid van de staat wegens handelingen en omissies bij de uitoefening van het staatsgezag (*‘acta jure imperii’*). De verordening is op grond van artikel 2 lid 2 niet van toepassing op geldvorderingen die voortvloeien uit a) het huwelijksgoederenrecht, testamenten en erfenissen, b) het faillissement, c) de sociale zekerheid en d) 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.³⁵

De vraag is of de in artikel 2 lid 2 sub d opgenomen uitsluiting van niet-contractuele verbintenissen – welke niet in het oorspronkelijke voorstel van 2004 was opgenomen – zinvol en wenselijk is.³⁶ Op grond van artikel 4 geldt de betalingsbevelprocedure namelijk voor de inning van liquide vorderingen voor een specifiek bedrag, die opeisbaar zijn op het tijdstip van indiening van het verzoek. Vorderingen die niet eenduidig kunnen worden gecijferd, vallen om deze reden reeds buiten het toepassingsgebied en daarmee zal een groot deel van de onrechtmatige-daadszaken al weggefilterd worden. De beperking in sub d geeft alleen maar aanleiding tot interpretatieproblemen en vereist toetsing van de aard van de vordering. De vaak problematische kwalificatie van vorderingen in het kader van de EEX-Vo getuigen hier reeds van.³⁷ In het groenboek stelt de Commissie naar aanleiding van de bestaande verschillen hieromtrent in de lidstaten dat de duidelijkste oplossing is om alle geldvorderingen toe te staan, aangezien elke beperking onvermijdelijk interpretatieproblemen met zich meebrengt in verband met het onderscheid tussen wel en niet in aanmerking komende vorderingen.³⁸ Een dergelijke beperking is, zo

³³ De woonplaats wordt bepaald aan de hand van art. 59 en 60 EEX-Vo. Overigens geldt evenals voor de andere verordeningen ex art. 65 EG-Verdrag dat zij niet van toepassing is op Denemarken, zie art. 3 lid 3 EBB-Vo.

³⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement inzake het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, 4 juli 2006, COM(2006)374 def., p. 5.

³⁵ Zie over de uitzondering met betrekking tot niet-contractuele verbintenissen Sujecki *EuZW* 2006, p. 330-331 (zie noot 4).

³⁶ Zie hierover ook Sujecki *EuZW* 2006, p. 330-331 (zie noot 4).

³⁷ Zie over de kwalificatie als contractuele vordering ex art. 5 sub 1 dan wel als vordering uit onrechtmatige daad in de zin van art. 5 lid 3 EEX-Vo o.m. HvJ EG 22 maart 1983, zaak 34/82, *Jur.* 1983, p. 987 (*Peters/ZNAV*); 8 maart 1988, zaak 9/87, *Jur.* 1988, p. 1539 (*Arcado/Haviland*); 17 juni 1992, zaak C-26/91, *Jur.* 1992, p. I-3967, *NIPR* 1995, 394 (*Jacob Handte/TMCS*) en 27 oktober 1998, zaak C-51/97, *Jur.* 1998, p. I-6511, *NIPR* 1999, 76 (*Réunion européenne/Spliethoff*).

³⁸ Zie Groenboek, p. 22 (zie noot 2).

stelt de Commissie terecht, slechts gerechtvaardigd als er een dwingende noodzaak bestaat om bepaalde zaken van het toepassingsgebied uit te sluiten. Naar onze mening bestaat die noodzaak alleen bij bijvoorbeeld de in artikel 2 lid 1 uitgesloten overheidshandelingen, maar niet ten aanzien van onrechtmatigedaadzaken.

4.2.3 Facultatief karakter

De Europese betalingsbevelprocedure heeft een aanvullend en optioneel karakter. Artikel 1 lid 2 bepaalt dat de Europese procedure, ter keuze van de eiser, kan worden gevolgd in plaats van de nationale procedure in de desbetreffende lidstaat. Het buiten werking stellen van de bestaande nationale procedure werd in verband met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel niet mogelijk en onwenselijk geacht.³⁹ De Europese betalingsbevelprocedure en de nationale (betalingsbevel)procedures zullen dus naast elkaar bestaan.

4.3 De bevoegdheidsregeling

4.3.1 Internationale bevoegdheid

Met betrekking tot de bevoegdheidsregeling voor de betalingsbevelprocedure stonden de Europese wetgever twee mogelijkheden ter beschikking. De eerste is om een bijzondere bevoegdheidsregeling in te voeren voor de Europese betalingsbevelprocedure en de tweede mogelijkheid is om de bevoegdheidsregeling van de EEX-Vo van toepassing te verklaren. Uiteindelijk is voor een tussenweg gekozen. Het verzoek om een Europees betalingsbevel moet krachtens artikel 6 lid 1 worden ingediend bij de op grond van de EEX-Vo bevoegde rechter, maar uit het oogpunt van consumentenbescherming bepaalt artikel 6 lid 2 dat in het geval de verweerder een consument is, uitsluitend het gerecht van zijn woonplaats bevoegd is. Deze bepaling geeft eveneens aan wanneer sprake is van een consumentenzaak. Dit is het geval wanneer de vordering betrekking heeft op een overeenkomst gesloten door een persoon, de consument, voor een gebruik dat als niet-bedrijfsmatig of niet-beroepsmatig kan worden beschouwd. Deze regeling geldt alleen indien de consument de verweerder is. De definitie in artikel 6 lid 2 is ruimer dan onder artikel 15 lid 1 EEX-Vo, omdat de in artikel 15 lid 1 gegeven beperkingen inzake het soort overeenkomst en de omstandigheden waarin deze gesloten werd niet in artikel 6 lid 2 zijn opgenomen. Met dit ruime consumentenbegrip, zoals ook in artikel 6 lid 1 onder d EEX-Vo te vinden is, worden consumenten beschermd tegen een betalingsbevelprocedure in een andere lidstaat dan die van hun woonplaats.⁴⁰ Het ontbreken van een executieprocedure waarin de bevoegdheid voor consumentenovereenkomsten kan worden getoetst, zoals bij de EEX-Vo wel het geval is, maakt een absolute bevoegdheidsregel wenselijk.⁴¹ De kritiek die in de literatuur is geuit op de ruimere bescherming van de consument in vergelijking met de EEX-Vo delen wij dan ook niet.⁴²

Wanneer het geen consumentenzaak is dan zijn, zoals vermeld, op grond van artikel 6 lid 1 de bevoegdheidsregels van de EEX-Vo van toepassing. De vraag is of de nogal gecompliceerde

³⁹ Zie de toelichting bij het Commissie-voorstel van 2004, p. 9 (zie noot 3). Zie verder hierover W. Lüke, 'Der Entwurf des Europäischen Mahnverfahrens – Rechtsangleichung um welchen Preis?', in: H.E. Rasmussen-Bonne e.a. (red.), *Balancing of Interests – Liber Amicorum Peter Hay zum 70. Geburtstag*, Frankfurt am Main: Verlag Recht und Wirtschaft 2006, p. 267-268; Zilinsky 2005, p. 212-213 (zie noot 3). Hetzelfde geldt voor de voorgestelde Europese procedure voor geringe vorderingen (zie noot 23), zie Kramer *NTER* 2006, p. 234 (zie noot 23).

⁴⁰ Zie hierover ook X.E. Kramer, 'De Europese Executoriale Titel: een nieuw instrument ter verwezenlijking van het Europees procesterritoir', *NTBR* 2005, p. 379.

⁴¹ Zie B. Sujecki, *Mahnverfahren*, Heidelberg: C.F. Müller Verlag 2006, aant. 320 e.v.

⁴² Zie A. Stadler, 'Kritische Anmerkungen zum Europäischen Vollstreckungstitel', *RIW* 2004, p. 801-808 (i.h.b. p. 804), die echter met deze regeling instemt.

bevoegdheidsregels van de EEX-Vo, zoals de regeling van artikel 5 sub 1 welke in het kader van het betalingsbevel een belangrijke rol zal spelen, een goede oplossing biedt.⁴³ Voor de betalingsbevelprocedure, die snel en goedkoop moet kunnen worden afgehandeld, zijn duidelijke bevoegdheidsregels noodzakelijk. Dit geldt vooral wanneer de betalingsbevelprocedure, zoals in Duitsland en Oostenrijk,⁴⁴ elektronisch zal worden bewerkt, en dit is nu juist waar de Europese wetgever naar streeft.⁴⁵ Concluderend moet daarom worden vastgesteld dat het van toepassing verklaren van de bevoegdheidsregeling van de EEX-Vo de Europese betalingsbevelprocedure ingewikkelder en duurder maakt.⁴⁶

De vraag is dan welke bevoegdheidsregeling wel geschikt is in het kader van de Europese betalingsbevelprocedure. Als uitgangspunt geldt dat de regels eenvoudig moeten zijn en elektronisch, zonder tussenkomst van een rechter, moeten kunnen worden getoetst. Naar onze mening was daarom een exclusieve bevoegdheidsregeling wenselijk geweest.⁴⁷ Hierbij kan worden gekozen voor de woonplaats van de eiser, zoals in Duitsland het geval is,⁴⁸ of voor de woonplaats van de verweerder. Een keuze voor de woonplaats van de eiser vergemakkelijkt de nagestreefde toegang tot de rechter omdat hij het verzoek in zijn eigen land en in zijn eigen taal kan indienen.⁴⁹ Een exclusieve bevoegdheid ten gunste van de woonplaats van de eiser is echter in strijd met het grondbeginsel *actor sequitur forum est*, zoals dat ook in artikel 2 lid 1 EEX-Vo tot uitdrukking komt. Bovendien maakt een exclusieve bevoegdheid voor de woonplaats van de eiser binnen een Europese betalingsbevelprocedure een grensoverschrijdende betekening noodzakelijk. De verordening bevat wel minimumnormen voor de betekening, maar kent geen eenvormige betekeningregels en dit kan kostenverhogend en vertragend werken.⁵⁰ Bovendien is in het geval van betwisting ingevolge artikel 17 een grensoverschrijdende verwijzing naar het gerecht van een andere lidstaat noodzakelijk, die het Europese procesrecht niet kent.⁵¹

Naar onze mening gaat daarom de voorkeur uit naar een exclusieve bevoegdheid voor de rechter van de verweerder.⁵² Dit is overeenstemming met de hoofdregel van de EEX-Vo en heeft als voordeel dat de bevoegdheid elektronisch kan worden gecontroleerd en dat grensoverschrijdende betekening niet nodig is. Voor de eiser is deze exclusieve regel eenvoudig te hanteren en door middel van het standaardformulier kan hij in beginsel het verzoek in zijn eigen taal indienen.

⁴³ Zie uitgebreid over de bevoegdheidsregels van de EEX-Vo, die binnen een Europese betalingsbevelprocedure relevant kunnen zijn: Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 322 e.v. (zie noot 41).

⁴⁴ Zie uitgebreid over het Duitse *Mahnverfahren* Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 26 e.v. (zie noot 41), alsmede de in voetnoot 8 genoemde literatuur.

⁴⁵ Zie met betrekking tot elektronische bewerking van de Europese betalingsbevelprocedure Sujecki *CRi* 2006, p. 111-116 (zie noot 4), 'Erste Überlegungen zum Europäischen elektronischen Mahnverfahren', *MMR* 2005, p. 213-217 en *Mahnverfahren* 2006, aant. 493 e.v. (zie noot 41).

⁴⁶ Zo ook E. Schollmeyer, 'Europäisches Mahnverfahren', *IPRax* 2002, p. 478-484 (i.h.b. p. 482 e.v.); B. Heß, 'Neue Rechtsakte und Rechtssetzungsmethoden im Europäischen Justizraum', *ZSR* 2006, p. 183-230 (i.h.b. p. 214); Lüke 2006, p. 275-276 (zie noot 39); anders Freudenthal *NIPR* 2004, p. 399 (zie noot 3) en D. Einhaus, 'Europäisches Mahnverfahren: Grenzüberschreitende Verweisung bei Unzuständigkeit?', *EuZW* 2005, p. 165-166, die de in de EBB-Vo gekozen oplossing ondersteunen.

⁴⁷ Dit is ook door Nederland bepleit, zie Ministerie van Justitie, *Kamerstukken II* 2002-2003, 22 112, nr. 275, p. 6; Van der Grinten 2005, p. 84 (zie noot 3); Sujecki *ZEuP* 2006, p. 136 e.v. (zie noot 3). Zie voorts de in de vorige voetnoot aangehaalde literatuur.

⁴⁸ Zie hierover Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 42 e.v. (zie noot 41) en B. Sujecki, *Das Online Mahnverfahren in Deutschland*, *MMR* 2006, p. 370 e.v.

⁴⁹ Voor een exclusieve bevoegdheid voor de woonplaats van de eiser: Schollmeyer 2002, p. 483 (zie noot 46); Heß 2006, p. 214 (zie noot 46); Gundlach 2005, p. 117 e.v. (zie noot 8); Lüke 2006, p. 276 (zie noot 39).

⁵⁰ Zie verder par. 4.6, alsmede Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 404 e.v. (zie noot 41) en 'Reform des europäischen Zustellungsrechts – Die Zustellungsverordnung und der Vorschlag der Europäischen Kommission zu ihrer Änderung', *GPR* 2005, p. 193 e.v.

⁵¹ Zie M.R. McGuire, 'Forum Shopping und Verweisung', *ZfRV* 2005, p. 83-93. Zie verder par. 4.7.

⁵² Zie Ministerie van Justitie, *Kamerstukken II* 2002-2003, 22 112, nr. 275, p. 6; Van der Grinten 2005, p. 84 (zie noot 3); Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 513 e.v. (zie noot 41); C. Gohm, *Maßnahmen zur Beschleunigung und Konzentration im neuen spanischen und deutschen Zivilprozess* (diss. Universiteit Freiburg), Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag 2004, p. 250; Lüke 2006, p. 276 (zie noot 39).

Voor de verweerder maakt het de betwisting van de vordering gemakkelijk en ook dat is met het oog op de beginselen van een eerlijke procedure in een internationale zaak te prefereren.

4.3.2 Absolute en relatieve bevoegdheid

De absolute bevoegdheid is niet in de EBB-Vo geregeld. Op grond van artikel 29 lid 1 zijn de lidstaten verplicht de Commissie mededeling te doen van de gerechten die bevoegd zijn om een Europees betalingsbevel uit te vaardigen, alsmede van de gerechten die bevoegd zijn ten aanzien van de heroverwegingsprocedure in de zin van artikel 20.⁵³ De lidstaten hebben hierdoor de mogelijkheid om de betalingsbevelprocedure bij één gerecht te concentreren, zoals in Duitsland het geval is.⁵⁴ Dit kan echter tot problemen leiden omdat een aantal bevoegdheidsregels van de EEX-Vo niet alleen de internationale, maar ook de relatieve bevoegdheid bepalen.⁵⁵ Dit is bijvoorbeeld het geval bij artikel 5 sub 1 EEX-Vo. Ook dit pleit eens te meer voor een aparte, exclusieve internationale bevoegdheidsregeling in de EBB-Vo.⁵⁶

Tot slot is het mogelijk om niet een rechter, maar een gerechtelijke ambtenaar of administratieve instantie met de uitvoering te belasten, zoals in verschillende lidstaten onder het nationale procesrecht het geval is.⁵⁷ In de Nederlandse literatuur wordt dit soms als onwenselijk afgedaan.⁵⁸ Wat ons betreft bestaat er geen principieel bezwaar tegen om de uitvoering van deze procedure niet door de rechter te laten geschieden. Het doel van de betalingsbevelprocedure ligt niet daarin om vast te stellen of de in geding gebrachte vordering materieelrechtelijk juist is, maar of de vordering (on)betwist is. Dit is meer een kwestie van administratieve aard. De mogelijkheid om de procedure elektronisch af te doen wijst hier ook op. Als de verweerder wil dat een rechter hierover beslist, kan hij de vordering eenvoudig betwisten, waarna een gewone procedure zal volgen. Verder functioneren de griffier en de gerechtssecretaris in beginsel altijd onder het toezicht van de rechter, waardoor de uiteindelijke verantwoordelijkheid toch bij een rechter ligt.⁵⁹

4.4 Het verzoek om een Europees betalingsbevel

Het verzoek om een Europees betalingsbevel wordt ingevolge artikel 7 EBB-Vo ingediend door middel van standaardformulier A van bijlage I. Dit 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. De eiser dient voorts te verklaren dat de verstrekte inlichtingen naar zijn weten waarheidsgetrouw zijn en te erkennen dat het opzettelijk afleggen van een valse verklaring aanleiding kan geven tot sancties volgens het recht van de lidstaat van oorsprong. Voorts kan de eiser in een bijlage aangeven dat hij bezwaar maakt tegen de overgang naar een gewone procedure in de zin van artikel 17 in het geval van betwisting van de vordering

⁵³ Zie hierover verder par. 4.7.

⁵⁴ Zie § 689 ZPO. Het *Amtsgericht* wordt als absoluut bevoegd aangemerkt. Als relatief bevoegd gerecht wordt de woonplaats van de verzoeker aangewezen; indien de eiser geen woonplaats in Duitsland heeft is het *Amtsgericht* Schöneberg in Berlijn bevoegd. Zie uitgebreid hierover Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 42 e.v. (zie noot 41).

⁵⁵ Zie uitgebreid Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 363 (zie noot 41).

⁵⁶ Zie uitgebreid Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 362 e.v. (zie noot 41).

⁵⁷ Zie preambule gemeenschappelijk standpunt nr. 16 (zie noot 5). Zie ook voetnoot 14.

⁵⁸ Zie b.v. F.J.H. Hovens, 'Processueel balanslezen', *Advocatenblad* 2003, p. 552-560 (i.h.b. p. 557); Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht, 'Reactie op het eindrapport van het driemanschap "Uitgebalanceerd" (2006)', *TCR* 2006, p. 68-76 (i.h.b. p. 73).

⁵⁹ Zie algemeen hierover Freudenthal 1996, p. 310 e.v. (zie noot 8), en over deze discussie binnen het Duitse recht Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 46 e.v. (zie noot 41).

door de verweerder.⁶⁰ Het verzoek moet door de eiser of zijn vertegenwoordiger worden ondertekend.

Het verzoek kan schriftelijk of via elk ander communicatiemiddel, inclusief langs elektronische weg (fax, e-mail) die aanvaardbaar is voor de desbetreffende lidstaat en beschikbaar is bij het desbetreffende gerecht worden ingediend. Een elektronisch ingediend verzoek wordt ondertekend overeenkomstig artikel 2 lid 2 Richtlijn elektronische handtekeningen.⁶¹ Een dergelijke handtekening is echter niet vereist indien er een alternatief elektronisch communicatiesysteem bij het gerecht van de lidstaat van indiening bestaat dat voor een bepaalde groep geregistreerde erkende gebruikers beschikbaar is.⁶²

Een van de belangrijke onderwerpen tijdens de onderhandelingen was de vraag of al dan niet bewijs moet worden overgelegd.⁶³ Zoals in paragraaf 2 naar voren kwam, wordt in verschillende lidstaten het model ‘zonder bewijs’ gebruikt en in andere landen de procedure ‘met bewijs’. In verband met de hoge kosten van de noodzakelijke vertaling van bewijsstukken is uiteindelijk besloten dat geen schriftelijke bewijsstukken overgelegd dienen te worden, maar dat de eiser alleen een beschrijving van het bewijs moet geven.⁶⁴ De preambule stelt in verband hiermee dat de eiser de gegevens dient te verstrekken die voldoende duidelijk maken wat de vordering inhoudt en op welke gronden deze berust, zodat de verweerder goed geïnformeerd kan beslissen of hij de vordering al dan niet wil betwisten.⁶⁵ De beschrijving van het bewijs houdt in dat het standaardformulier een zo volledig mogelijke lijst dient te bevatten van de soorten bewijsstukken die gewoonlijk ter staving van geldvorderingen worden overgelegd.⁶⁶ Hoewel deze regeling als compromis aantrekkelijk is, achten wij de vereiste beschrijving van het bewijs overbodig en problematisch.⁶⁷ De zeer summier, formele toetsing van het verzoek, die elektronisch en zonder rechterlijke tussenkomst mag plaatsvinden, staat een onderzoek naar bewijsrechtelijke vragen niet toe.⁶⁸ De beschrijving van het bewijs werpt daarom alleen maar een onnodige drempel op voor de eiser. Bovendien brengt de vertaling van een uitgebreide beschrijving van al het bewijs de nodige kosten met zich mee.⁶⁹

4.5 Toetsing van het verzoek

Het gerecht toetst op grond van artikel 8 EBB-Vo of het verzoek om een Europees betalingsbevel aan de vereisten van de artikelen 2, 3, 4, 6, en 7 voldoet en of de vordering gegrond *lijkt* [onze curs.]. De omvang van deze toetsing is niet helemaal duidelijk. Moet een onderzoek naar de gegrondheid van de vordering plaatsvinden of is het voldoende als de vordering aannemelijk is? De woordelijke inhoud van artikel 8 laat beide mogelijkheden toe. Ook een systematische uitleg geeft geen uitsluitsel. Enerzijds vereisen artikel 7 lid 2 sub d en e EBB-Vo dat het verzoek zowel de grondslag van de vordering, waaronder de beschrijving van de elementen ter staving van de vordering bevat, alsmede een beschrijving van het bewijs tot staving van de schuldvordering. Dit wijst in de richting van het toetsen van de gegrondheid van het verzoek. Anderzijds bepaalt artikel 12 lid 4 sub a dat het Europees betalingsbevel de verweerder ervan in kennis moet stellen

⁶⁰ Deze verklaring kan echter ook in een later stadium – doch voor de uitvaardiging van het betalingsbevel – worden afgelegd, zie art. 7 lid 4 EBB-Vo.

⁶¹ Richtlijn 1999/93 EG, 13 december 1999, *PbEG* 2000, L 13/12.

⁶² De lidstaten moeten de Commissie hierover inlichten. Oostenrijk beschikt over een dergelijk communicatiesysteem. Zie verder Sujecki *CRi* 2006, p. 114-115 (zie noot 4).

⁶³ Zie hierover o.m. Van der Grinten 2005, p. 83 (zie noot 3).

⁶⁴ Zie art. 7 lid 1 sub d en e EBB-Vo.

⁶⁵ Zie preambule nr. 15 gemeenschappelijk standpunt (zie noot 5).

⁶⁶ Zie preambule nr. 14 gemeenschappelijk standpunt (zie noot 5).

⁶⁷ Zie ook Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 369 (zie noot 41) en *ZEuP* 2006, p. 139 (zie noot 3).

⁶⁸ Zie preambule nr. 16 gemeenschappelijk standpunt (zie noot 5) en par. 4.5.

⁶⁹ Hetzelfde geldt overigens voor de beschrijving van de grondslag van de vordering in de zin van art. 7 lid 1 sub d, al ondervangt het standaardformulier waarop verschillende categorieën staan aangegeven een deel van de problemen.

dat het bevel uitsluitend op basis van de door de eiser verstrekte informatie is uitgevaardigd en niet door het gerecht is geverifieerd. Dit pleit voor een aannemelijkheidstoetsing. Bovendien zal krachtens artikel 8 het onderzoek van het verzoek via een geautomatiseerde procedure worden uitgevoerd. Daar de gegrondheid van een vordering in beginsel niet door een computer kan worden getoetst,⁷⁰ is ook hier aan te nemen dat de Europese wetgever voor een aannemelijkheidstoetsing heeft gekozen.⁷¹

Een uitgebreide toetsing van een verzoek om een Europees betalingsbevel geeft meer zekerheid dat de vordering materieelrechtelijk juist is. De vraag is echter of de betalingsbevelprocedure geschikt is voor een verdergaande toetsing. Een gegrondheidsonderzoek binnen de betalingsbevelprocedure brengt met zich mee dat het verzoek uiteindelijk door de rechter moeten worden onderzocht, omdat alleen deze over de juridische kennis en competentie beschikt. Bovendien maakt dit de inzet van ICT binnen de betalingsbevelprocedure onmogelijk. Een toetsing van de gegrondheid van de vordering betekent dan ook dat de betalingsbevelprocedure voor een deel aan effectiviteit inboet. Bovendien kan van de toetsing naar de gegrondheid niet veel worden verwacht. De vordering behoeft immers niet te worden bewezen; artikel 7 vereist alleen dat de bewijselementen moeten worden beschreven.⁷² Het verzoek wordt niet op zijn juistheid gecontroleerd.⁷³ In de preambule wordt gesteld dat het gerecht de grond van de vordering *prima facie* kan onderzoeken en onder meer kennelijke ongegronde of niet-ontvankelijke verzoeken kan uitsluiten.⁷⁴ Ook dit lijkt meer in de richting van een aannemelijkheidstoetsing te wijzen.

Omdat artikel 8 niettemin zowel een gegrondheidsonderzoek als een toetsing van de aannemelijkheid toelaat, bestaat hier het gevaar dat de lidstaten in hun uitvoeringswetten en in de praktijk een verschillende invulling hieraan geven. De verordening beoogt echter juist een eenvormige procedure in te voeren en het waarborgen van gelijke concurrentievoorwaarden is volgens de preambule een van de doelstellingen van de Europese betalingsbevelprocedure.⁷⁵ Daarom is het noodzakelijk dat de bepalingen van de verordening geen speelruimte voor een uiteenlopende interpretatie laten.

4.6 *Het Europees betalingsbevel, betekening en tenuitvoerlegging*

Wanneer het verzoek niet aan de vereisten voldoet met betrekking tot het toepassingsgebied (art. 2, 3 en 4), de bevoegdheid (art. 6), of de inhoud van het verzoek (art. 7), dan wel de vordering kennelijk ongegrond is of de verweerder niet voldoet aan een verzoek tot aanvulling of wijziging van het verzoek (art. 9 en 10), dan wordt het op grond van artikel 11 EBB-Vo afgewezen. De eiser wordt hiervan door middel van standaardformulier D van bijlage IV in kennis gesteld, met vermelding van de redenen voor de afwijzing. Tegen de afwijzing van het verzoek staan geen rechtsmiddelen open.

Indien het verzoek wel aan de in de verordening gestelde vereisten voldoet, dan vaardigt het gerecht door middel van standformulier E van bijlage V het Europees betalingsbevel uit conform artikel 12. In tegenstelling tot in het oorspronkelijke voorstel van 2004 is hier gekozen voor de procedure in één stap en ontvangt de verweerder niet eerst een uitnodiging tot betaling. Het voordeel hiervan is dat er in beginsel één keer minder hoeft te worden betekend.⁷⁶ Het gerecht dient het bevel zo spoedig mogelijk uit te vaardigen en normaliter binnen 30 dagen na de indie-

⁷⁰ Zie verder over de mogelijke functies van ICT binnen een betalingsbevelprocedure Sujecki *CRi* 2006, p. 113 (zie noot 4).

⁷¹ Zie verder B. Sujecki, 'Europäisches Mahnverfahren nach dem Gemeinsamen Standpunkt', *EuZW* 2006, p. 609 en Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 375 e.v. (zie noot 41).

⁷² Zie ook par. 4.6.

⁷³ Zie uitgebreid Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 378 (zie noot 41).

⁷⁴ Zie preambule nr. 16 gemeenschappelijk standpunt (zie noot 5).

⁷⁵ Zie preambule nr. 8 gemeenschappelijk standpunt (zie noot 5).

⁷⁶ De vraag is evenwel of bij de eenstapsprocedure niet eveneens op twee momenten moet worden betekend; één keer voor het betalingsbevel en één keer voor de uitvoerbaarheidsverklaring.

ning van het verzoek. De termijn lijkt tamelijk willekeurig gekozen te zijn, en voor sommige landen, zoals Duitsland en Oostenrijk waar een bevel binnen enkele dagen kan worden afgegeven, erg lang. Deze termijn van 30 dagen wordt echter ook op andere plaatsen in de verordening gebruikt, en ook in het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen wordt de termijn van 30 dagen gehanteerd.⁷⁷

In het betalingsbevel wordt de verweerder meegedeeld dat hij ofwel het in het bevel vermelde bedrag aan de eiser dient te betalen, ofwel binnen 30 dagen nadat het bevel aan hem is betekend verweer dient aan te tekenen bij het gerecht dat het bevel heeft uitgevaardigd. Voorts wordt de verweerder meegedeeld dat a) het bevel uitsluitend op basis van de door de eiser verstrekte informatie is uitgevaardigd en niet door het gerecht is geverifieerd, b) dat het bevel uitvoerbaar wordt tenzij hij overeenkomstig artikel 16 een verweerschrift indient, en c) dat indien hij een verweerschrift indient de procedure als gewone procedure wordt voorgezet, tenzij de eiser verzocht heeft in dat geval de procedure te staken.

Het betalingsbevel dient vervolgens met inachtneming van de artikelen 13-15 EBB-Vo aan de verweerder te worden betekend. Deze betekeningvoorschriften strekken niet tot uniformering of vervanging van de in de lidstaten geldende regels, maar geven minimumvoorschriften waaraan in het kader van het Europees betalingsbevel moet worden voldaan.⁷⁸ Betekening vindt dus plaats overeenkomstig het nationale recht van het land waar de betekening of kennisgeving moet worden verricht, met inachtneming van de minimumnormen van deze bepalingen die de daadwerkelijke ontvangst zoveel mogelijk beogen te garanderen. Hetzelfde systeem en dezelfde betekeningwijzen worden gehanteerd in de EET-Vo.⁷⁹

Indien de verweerder geen verzet aantekent, dan verklaart het gerecht het betalingsbevel uitvoerbaar met behulp van het als bijlage VII opgenomen standaardformulier G (art. 18). Het gerecht verifieert de betekening of kennisgeving. De erkenning en tenuitvoerlegging is geregeld in de artikelen 19 en 21-23 en is, voor zover mogelijk, in overeenstemming met de EET-Vo.⁸⁰ Artikel 19 EBB-Vo bepaalt dat het Europees betalingsbevel dat in de lidstaat van oorsprong uitvoerbaar is geworden in de andere lidstaten zal worden erkend en ten uitvoer gelegd zonder dat een exequatur nodig is en zonder de mogelijkheid van verzet tegen de erkenning. Ingevolge artikel 21 wordt de tenuitvoerlegging beheerst door het nationale recht van de lidstaat van tenuitvoerlegging. De beslissing in de Europese procedure moet onder dezelfde voorwaarden als een beslissing in een nationale procedure ten uitvoer worden gelegd. Artikel 22 bevat de weigeringsgronden. De tenuitvoerlegging mag alleen worden geweigerd in geval het Europees betalingsbevel onverenigbaar is met een in een lidstaat of derdeland gegeven beslissing of betalingsbevel tussen dezelfde partij en hetzelfde onderwerp, mits deze executabel is en de onverenigbaarheid niet tijdens de procedure als verweer aangevoerd kon worden. Tot slot kan op grond van artikel 23 in het geval heroverweging in de zin van artikel 20 is verzocht⁸¹ de tenuitvoerlegging worden opgeschort of worden beperkt tot bewarende maatregelen of afhankelijk worden gesteld van een zekerheidsstelling.

4.7 *Rechtsmiddelen en overgang naar de gewone procedure*

De verweerder kan op grond van artikel 16 lid 1 EBB-Vo binnen 30 dagen verzet aantekenen door middel van het als bijlage VI opgenomen standaardformulier F, dat samen met het betalingsbevel aan hem wordt verstrekt. Het verzetformulier kan, evenals het verzoekformulier,

⁷⁷ Zie hierover Kramer *NTER* 2006, p. 231-239 (zie noot 23).

⁷⁸ Zie preambule nr. 18 gemeenschappelijk standpunt (zie noot 5). Zie uitgebreid over de betekening Sujeci, *Mahnverfahren* 2006, aant. 404-466 (zie noot 41).

⁷⁹ Zie Zilinsky 2005, p. 158-160 (zie noot 3); Kramer 2005, p. 379-380 (zie noot 40).

⁸⁰ Zie art. 20, 21 en 22 EET-Vo, waarover Zilinsky 2005, p. 172-194 (zie noot 3); Kramer 2005, p. 381 (zie noot 40). Eenzelfde regeling als in de EBB-Vo is opgenomen in het voorstel EPGV-Vo (zie noot 23), zie Kramer *NTER* 2006, p. 237 (zie noot 23).

⁸¹ Zie hierover par. 4.7.

schriftelijk of via elk communicatiemiddel bij het gerecht dat het betalingsbevel gegeven heeft worden ingediend. Een motivering van het verweer is niet noodzakelijk. Wel moet de verweerder duidelijk maken dat hij tegen de vordering verweer wil voeren.

Wordt verzet aangetekend, dan wordt de procedure op grond van artikel 17 EBB-Vo volgens de nationale regels van procesrecht voortgezet, tenzij de eiser heeft verzocht om in dat geval de procedure stop te zetten. Het is niet duidelijk hoe vorm moet worden gegeven aan de overgang naar de gewone procedure. Vooral voor die lidstaten, die net als Nederland, volgens hun nationale procesrecht geen betalingsbevelprocedure kennen, zal een nieuwe regeling noodzakelijk zijn. De landen die reeds een betalingsbevelprocedure hebben, zullen dit doorgaans op dezelfde wijze kunnen regelen als bij de nationale procedure. Van belang is dat de overgang naar de gewone procedure zo wordt geregeld dat de Europese betalingsbevelprocedure niet een ‘*Fremdkörper*’ binnen het nationale procesrecht vormt.⁸²

Wanneer het betalingsbevel niet wordt betwist zal deze, zoals in de vorige paragraaf werd beschreven, uitvoerbaar worden verklaard. In uitzonderlijke gevallen is heroverweging mogelijk op grond van artikel 20 EBB-Vo. Dit buitengewone rechtsmiddel komt grotendeels overeen met de bestaande regeling van heroverweging in de EET-Vo.⁸³ Krachtens artikel 20 lid 1 EBB-Vo kan de verweerder na het verstrijken van de verzettermijn heroverweging verzoeken bij het bevoegde gerecht van de lidstaat van oorsprong indien a) het betalingsbevel op een van de in artikel 14 genoemde wijzen is betekend of ter kennis is gebracht, en de betekening of kennisgeving buiten zijn schuld, niet zo tijdig is geschied als met het oog op zijn verdediging nodig was of b) de verweerder de vordering niet heeft kunnen betwisten wegens overmacht of wegens buitengewone omstandigheden, buiten zijn schuld.⁸⁴ In beide gevallen dient hij onverwijld te handelen. Niet duidelijk is wat precies onder het begrip ‘buitengewone omstandigheden’ moet worden verstaan. In ieder geval moet het niet kunnen betwisten van de vordering niet aan de verweerder te wijten zijn.⁸⁵

Een verderstrekkende mogelijkheid van heroverweging na afloop van de verzettermijn is opgenomen in artikel 20 lid 2 EBB-Vo. Hierin wordt bepaald dat de verweerder het gerecht dat het betalingsbevel had uitgevaardigd om heroverweging kan verzoeken wanneer het betalingsbevel in het licht van de in de verordening neergelegde vereisten kennelijk ten onrechte is uitgevaardigd, of in andere uitzonderlijke omstandigheden. Ook de EET-Vo bevat in artikel 10 lid 1 sub b de regel dat rectificatie mogelijk is in geval de EET ‘kennelijk ten onrechte’ is toegekend. Gaat het hier om de materiële juistheid van het betalingsbevel, om kenbare fouten (zoals typefouten), of om een betalingsbevel die in strijd is met de (formele) vereisten van de EBB-Vo (bijvoorbeeld omdat het buiten het toepassingsgebied valt)?⁸⁶ In het licht van het bijzondere karakter van deze heroverweging ligt het naar onze mening niet voor de hand om een integrale toetsing aan de juistheid van de beslissing toe te staan.⁸⁷ De toevoeging ‘of in andere uitzonderlijke omstandigheden’ is evenmin duidelijk, maar lijkt een verdergaande toetsing toe te staan. De preambule van het gemeenschappelijk standpunt van de Raad vermeldt dat de heroverweging niet inhoudt dat de verweerder nogmaals de mogelijkheid krijgt verweer te voeren tegen de vorde-

⁸² Zie Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 472 (zie noot 41); Lüke 2006, p. 276 (zie noot 39); Heß 2006, p. 214 (zie noot 46).

⁸³ Zie hierover Zilinsky 2005, p. 160 (zie noot 3); Kramer 2005, p. 380 (zie noot 40); B. Sujecki, ‘Niederländisches Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 805/2004 zum Europäischen Vollstreckungstitel’, *IPRax* 2006, p. 526.

⁸⁴ Zie met betrekking tot het Commissie-voorstel van 2004 (zie noot 3) Sujecki *ZEuP* 2006, p. 145-146 (zie noot 3).

⁸⁵ In art. 19 EET-Vo staat ‘buiten zijn wil’. Aannemelijk is dat hier hetzelfde onder moet worden verstaan.

⁸⁶ Zie over de onduidelijkheid rond deze bepaling o.m. Stadler 2004, p. 805 (zie noot 42); Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 478 e.v. (zie noot 41). De Nederlandse wetgever heeft in de uitvoeringswet EET-Vo met betrekking tot art. 10 lid 1 sub a EET-Vo benadrukt dat hier uiteindelijk een uitspraak van het Europese Hof noodzakelijk is, zie MvT, *Kamerstukken II* 2004-2005, 30 069, nr. 3, p. 9.

⁸⁷ Zie met betrekking tot art. 10 EET-Vo in deze zin Kramer 2005, p. 381 (zie noot 40).

ring.⁸⁸ De gegrondheid van de vordering mag niet verder worden getoetst dan de gronden die voortvloeien uit de door de verweerder aangevoerde uitzonderlijke omstandigheden. Toegevoegd wordt dat de overige uitzonderlijke omstandigheden onder meer zouden kunnen omvatten het geval dat het bevel gebaseerd was op verkeerde informatie in het aanvraagformulier. Deze overweging maakt de omvang van de toetsing echter evenmin duidelijk. De grens tussen een beroep op het feit dat door de eiser verkeerde informatie in het verzoekformulier is verstrekt en het ongegrond zijn van de vordering is immers vaag. Meer duidelijkheid op dit punt is gewenst, temeer omdat een beroep op heroverweging in de zin van artikel 20 lid 2 op geen enkele wijze in tijd is beperkt, en daarmee het gezag van het betalingsbevel te allen tijde aantastbaar lijkt te zijn.⁸⁹

5. Implementatie van de EBB-Vo in het nationale recht

Evenals voor de andere (internationaal) procesrechtelijke verordeningen geldt dat uitvoeringswetgeving noodzakelijk zal zijn. In het geval van de EBB-Vo zal de implementatie meer voeten in aarde hebben dan bij andere verordeningen het geval is. Zij bevat immers een geheel nieuwe, Europese procedure, en vooral voor Nederland, dat in tegenstelling tot de meeste andere EU-landen geen aparte betalingsbevelprocedure kent, zal dit de nodige wettelijke regelingen en praktische organisatie vergen.⁹⁰ Ook geeft de EBB-Vo geen uitputtende regeling, al is in vergelijking met het oorspronkelijke ontwerp veel in de verordening zelf geregeld.⁹¹ Artikel 26 bepaalt dat niet uitdrukkelijk geregelde procedurekwesties worden beheerst door het nationale recht. Vooral in Nederland zal het bestaande nationale recht niet altijd toereikend zijn.

Enkele punten waarvoor uitvoeringswetgeving noodzakelijk zal zijn, is de aanwijzing van het gerecht dat belast zal worden met de uitvoering van de procedure⁹² (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 onder meer voor 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 kosten voor betekening of kennisgeving van stukken en de instanties die bevoegd zijn tot tenuitvoerlegging.⁹³ 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.

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.⁹⁴ Dit zal aanvanke-

⁸⁸ Preambule nr. 25 gemeenschappelijke standpunt (zie noot 5).

⁸⁹ Sujecki *Mahnverfahren* 2006, aant. 480 (zie noot 41), stelt dat hiermee eigenlijk via de achterdeur alsnog een tweestappenprocedure wordt ingevoerd.

⁹⁰ Zie uitgebreider over de implementatie in Nederland Kramer, in: De Ly, Haak en Van Boom 2006, p. 61-64 (zie noot 4).

⁹¹ Zo bevatte het oorspronkelijke voorstel van 2004 geen regeling voor de bevoegdheid, voor de betekening en voor de tenuitvoerlegging.

⁹² Niet in alle landen wordt de betalingsbevelprocedure door de rechter afgehandeld en dat is ook niet noodzakelijk, zie o.m. par. 2 en 4.5.

⁹³ 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.

⁹⁴ 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. Zie hierover Jaarplan voor de Rechtspraak 2006, p. 10 en

lijk de nodige kosten met zich meebrengen. Vanuit het perspectief van de deurwaarder is van belang dat op grond van de artikelen 13 en 14 alleen bepaalde wijzen van betekening van het Europees betalingsbevel aanvaardbaar zijn.⁹⁵ 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 bedrijfsleven te maken krijgen met het Europees betalingsbevel. Een goede publieksvoorlichting is voor een succesvolle invoering van de Europese betalingsbevelprocedure van groot belang.

6. Evaluatie en slotbeschouwing

6.1 Wenselijkheid en noodzaak van een Europese betalingsbevelprocedure

Het staat buiten kijf dat de inning van geldvorderingen, waarvan in de praktijk een groot deel onbetwist is, vaak een tijdrovende en dure aangelegenheid. Met name voor het midden- en kleinbedrijf kunnen de consequenties van het niet kunnen incasseren van geldvorderingen of de hoge kosten groot zijn. Hoewel de gemiddelde doorlooptijd van onbetwiste geldvorderingen (verstekzaken) in Nederland relatief kort is, zegt dit weinig over de doorloopsnelheid en de kosten van grensoverschrijdende zaken en over het aantal geldvorderingen dat feitelijk oninbaar blijft omdat de kosten de baten overstijgen.⁹⁶ In Nederland bestaat vooral vanuit het midden- en kleinbedrijf al langer belangstelling voor een goedkope incassoprocedure.⁹⁷ De Commissie Asser-Groen-Vranken staat, zoals in de inleiding reeds werd vermeld, eveneens positief ten opzichte van een bijzondere procedure voor de inning van onbetwiste geldvorderingen, ook voor nationale geschillen.⁹⁸ Bij grensoverschrijdende zaken is dit vanzelfsprekend nog moeilijker. Juridisch noodzakelijke stappen zoals betekening van stukken in het buitenland, de vaststelling van de internationale bevoegdheid, het toepasselijke recht en de tenuitvoerlegging van beslissingen werken kostenverhogend en vertragen de procedure aanzienlijk. Daarnaast krijgt men te maken met de vertaling van stukken, mogelijk met tolken en niet zelden moet zowel in het eigen land als in het land waar geprocedeerd moet worden een advocaat worden ingeschakeld. Zoals gewoonlijk voert de Commissie ter rechtvaardiging van een instrument van harmonisatie de goede werking van de interne markt aan, zoals ook artikel 65 EG-Verdrag vereist. In de (rechtseconomische) literatuur wordt soms betwist of het interne-marktvereiste valide is en of harmoniserende instrumenten als deze daadwerkelijk de goede werking van de interne markt bevorderen.⁹⁹ Het blijft echter een feit dat grensoverschrijdend procederen kostbaar, ingewikkeld en tijdrovend is, en dat eenvoudige vorderingen, zoals onbetwiste geldvorderingen, hierdoor moeilijk inbaar zijn als ze niet vrijwillig worden voldaan. In verband met het grensoverschrijdende karakter van de zaak bieden regelingen op nationaal niveau geen afdoende

Jaarplan voor de Rechtspraak 2005, p. 25, te vinden op <www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/> onder 'Publicaties, Jaardocumenten'.

⁹⁵ Deze komen overeen met de minimum betekeningseisen van de EET-Vo, zie art. 13-15 EET-Vo, waarover Kramer 2005, p. 379-380 (zie noot 40).

⁹⁶ In 2004 was dit voor de sector kanton ongeveer 10 dagen en voor de sector civiel 31 dagen. 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'.

⁹⁷ 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(2002)745 def.), p. 2.

⁹⁸ Asser, Groen en Vranken 2006, p. 110-113 (zie noot 7).

⁹⁹ Zie o.m. R.J. Van den Bergh en L.T. Visscher, 'Economische baten en kosten van eenvormig bedrijfsrecht', in: De Ly, Haak en Van Boom 2006, p. 20-22 (zie noot 4); G. Wagner, 'The Economics of Harmonization: The Case of Contract Law', *CMLRev.* 2002, p. 995-1023. Zie in de context van het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen Kramer *NTER* 2006, p. 237-238 (zie noot 23).

oplossing. Regelingen op IPR-niveau kunnen het internationale rechtsverkeer weliswaar versoepelen, maar zij bieden geen soelaas waar het gaat om de onbekendheid met buitenlandse procedures en aldaar geldende regels, de (deels daarmee samenhangende) extra kosten van rechtsbijstand, de kosten van vertalingen en reiskosten. Het invoeren van een efficiënte eenvoudige, Europese procedure is in dit licht de beste en enige oplossing.

6.2 *Belangrijkste inhoudelijke min- en pluspunten*

In het voorafgaande zijn de belangrijkste knelpunten al de revue gepasseerd. Wij constateren dat de uitsluiting van niet-contractuele vorderingen in artikel 2 lid 2 aanleiding kan geven tot interpretatieproblemen en in het licht van artikel 4, dat vereist dat het om een becijferde, liquide vordering moet gaan, niet nodig is. Kritiek hebben wij verder op de van toepassing verklaring van de bevoegdheidsregeling van de EEX-Vo in artikel 6 EBB-Vo. Afstemming met andere verordeningen is vanzelfsprekend van belang, maar in dit geval was een exclusieve bevoegdheid voor het gerecht van de woonplaats van de verweerder beter geweest. Bovendien leidt de bijzondere regeling voor consumenten toch al tot een verschil tussen de EEX-Vo en de EBB-Vo. Een ander punt van kritiek is de nogal tweeslachtige regeling van het bewijs in artikel 7 EBB-Vo. Wij zijn in verband met de hoge kosten van vertalingen een voorstander van een procedure zonder bewijs – dit is een verbetering ten opzichte van het eerste voorstel van 2004 waarin overlegging van één bewijsstuk werd vereist –, maar het vereiste dat wel een beschrijving van het bewijs moet worden gegeven is onnodig complicerend. Vertaling en rechtsbijstand kunnen hierdoor alsnog noodzakelijk zijn en uiteindelijk wordt toch niet getoetst of deze bewijsstukken wel echt bestaan en bewijsrechtelijk voldoende zijn. Deels in aansluiting hierop is niet geheel duidelijk hoever de toetsing bedoeld in artikel 8 EBB-Vo gaat, waarin wordt gesproken van een toetsing of de vordering gegrond lijkt. Moet daadwerkelijk worden getoetst of de vordering gegrond is, of gaat het hier om een (formele) aannemelijkheidstoetsing? Een ander belangrijk punt is de onduidelijke regeling van de heroverweging in artikel 20 EBB-Vo, die enerzijds niet bedoeld is als mogelijkheid om de vordering alsnog te betwisten, maar die anderzijds wel heroverweging toestaat in geval het bevel ‘kennelijk ten onrechte’ is gegeven, of in andere ‘uitzonderlijke omstandigheden’, waaronder (volgens de preambule) begrepen is verkeerde informatie in het verzoekformulier. Meer in het algemeen geldt dat veel procedurele kwesties niet in de verordening geregeld zijn – al is in het gewijzigde voorstel meer geregeld dan in het oorspronkelijke voorstel – en aan het nationale procesrecht worden overgelaten, en dit kan leiden tot een verschillende toepassing in de lidstaten.¹⁰⁰

De algemene indruk is dat de verordening een afgewogen karakter heeft, en dat is voor een Brussels product zeker een pré. Op grond van de bestaande regelingen en ervaringen, en vanuit kostenoverwegingen, is gekozen voor een procedure in één stap, waarbij geen schriftelijke bewijsstukken behoeven te worden overgelegd. Er is een balans gezocht tussen de belangen van de eiser bij een snelle, goedkope en eenvoudige incassomogelijkheid en de rechten van verweerder. De standaardformulieren, waarin zoveel mogelijk met gesloten velden en codes wordt gewerkt teneinde de noodzaak van vertaling en rechtsbijstand te reduceren, zijn zorgvuldig samengesteld. De mogelijkheid om de procedure elektronisch af te doen kan bij een goede implementatie en bijstand aan de gerechten een grote vooruitgang betekenen in het kader van grensoverschrijdend procederen. Tot slot is veel aandacht besteed aan de horizontale afstemming, met name met de EET-Vo en het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen.

6.3 *Tot slot*

Ons oordeel over de EBB-Vo is gematigd positief. Ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel van 2004 is het gewijzigde voorstel van 2006 in ieder geval op een aantal punten verbe-

¹⁰⁰ Zie o.m. art. 7 lid 3, lid 5, art. 9 lid 2, art. 13, art. 14, art. 17, art. 18, art. 21 en art. 25 EBB-Vo.

terd.¹⁰¹ Aan het (gewijzigde) voorstel is een zorgvuldige voorbereiding vooraf gegaan en dit draagt bij aan het afgewogen karakter van de regeling. In verschillende EU-landen bestaan goede ervaringen met de betalingsbevelprocedure. Of de onderhavige regeling in de praktijk goed zal functioneren en of de Europese betalingsbevelprocedure succesvol zal zijn, moet vanzelfsprekend worden afgewacht. In ieder geval is het een serieuze poging om de grensoverschrijdende inning van (onbetwiste) geldvorderingen te verbeteren. Interessant is ook dat het facultatieve karakter van de Europese betalingsbevelprocedure ertoe leidt dat zij zal moeten concurreren met bestaande nationale betalingsbevelprocedures.¹⁰² Misschien dat dit als positief neveneffect heeft dat het over en weer tot een betere regeling en toepassing van betalingsbevelprocedures zal leiden.

De EBB-Vo zal twee jaar na de datum van aanneming van toepassing worden (zie art. 33), en die tijd zal ook hard nodig zijn voor de implementatie. Vijf jaar na de datum van toepassing zal de werking van de verordening uitvoerig geëvalueerd worden (zie art. 32). Wij wachten in spanning af.

¹⁰¹ Met name wat betreft de procedure in één stap, de regeling van het bewijs, de afstemming met andere verordeningen en de verduidelijking van enkele afzonderlijke bepalingen.

¹⁰² Zie hierover ten aanzien van het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen Kramer *NTER* 2006, p. 239 (zie noot 23).