

Europees procesrecht in aanbouw.

Het (gewijzigde) voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure

Dr. Xandra E. Kramer*

- Gepubliceerd in het Nederlands Juristenblad (NJB) 2006, p. 1565-1569

Abstract: In deze bijdrage wordt naar aanleiding van het gewijzigde voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure (2006) aandacht besteed aan de harmonisatie van het IPR en procesrecht in de Europese Unie, de totstandkoming van de Europese betalingsbevelprocedure, doelstelling en toepassingsgebied van de voorgestelde verordening, het verloop van de procedure en de gevolgen voor Nederland. Tot slot wordt gewezen op het belang van de coherentie van het Europees procesrecht, dat op deelgebieden en in verschillende instrumenten momenteel tot stand wordt gebracht.

Abstract: [European Civil Procedure under Construction. The (amended) proposal for a European Order for Payment Procedure] On the occasion of the publication of the amended proposal for a European Order for Payment Procedure (2006) attention is paid to the harmonisation of Private International Law and Procedural Law in the European Union, the bringing about of the European Order for Payment Procedure, the objectives and scope of the proposed regulation, the course of the proceedings and its impact in the Netherlands. It is pointed out that it is important to ensure the coherence of European procedural law, since it is being brought about in pieces and in different instruments.

1. Inleiding

Het internationaal privaatrecht (IPR), en meer in het bijzonder het internationaal procesrecht, staan sinds het eind van de jaren negentig hoog op de Brusselse agenda. Het verdrag van Amsterdam opende in 1999 de mogelijkheid verordeningen op het gebied van het IPR uit te vaardigen. In hetzelfde jaar maakte de Europese Raad van Tampere de verdere ontwikkeling van het Europees procesrecht tot één van de speerpunten.¹ De Europese Commissie produceert sindsdien in hoog tempo internationaal-procesrechtelijke verordeningen. Deze verordeningen hebben tot doel in grensoverschrijdende geschillen een aantal zaken, zoals de internationale bevoegdheid, de tenuitvoerlegging, de internationale betekening en bewijsgaring te coördineren en te reguleren, maar strekken niet tot harmonisatie van het procesrecht van de lidstaten.

Twee nieuwe voorstellen, betreffende een Europese betalingsbevelprocedure (2004)² en een Europese procedure voor geringe vorderingen (2005)³, gaan een stap verder dan de

* UD afdeling Internationaal Privaatrecht en Privaatrechtelijke Rechtsvergelijking Erasmus Universiteit Rotterdam en onderzoeks-fellow op het thema "The harmonisation of civil procedural laws in Europe".

¹ Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, conclusies van het voorzitterschap, punt 28-39; overgenomen in het onder Nederlandse voorzitterschap tot stand gekomen "Haags Programma", 2004.

² Brussel, 19 maart 2004, COM(2004)173 def. en 25 mei 2004, COM(2004)173 def./3, 2004/055(COD).

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

“klassieke” IPR-verordeningen en beogen de invoering van een eenvormige Europese procedure. Ten aanzien van het Europees betalingsbevel werd na intensieve onderhandelingen vanuit de lidstaten, adviezen van verschillende instanties en een wetgevingsresolutie van het Europees Parlement in februari 2006 een gewijzigd voorstel ingediend.⁴

In deze bijdrage staat dit gewijzigde voorstel centraal. Met de aanneming hiervan is de komst van een eenvormige betalingsbevelprocedure, en daarmee de eerste echte Europese eenvormige procedure, realiteit geworden. Vooral voor Nederland, dat in tegenstelling tot de meeste EU-landen geen betalingsbevelprocedure kent, zal de invoering belangrijke implicaties hebben.

2. Wat vooraf ging

In uitvoering van de genoemde conclusies van Tampere koos de Europese Commissie voor een tweesporenaanpak, waarbij het eerste spoor de afschaffing van het exequatur voor onbetwiste vorderingen is en het tweede spoor ziet op de invoering van specifieke geharmoniseerde procedures.

De afschaffing van het exequatur voor niet-betwiste schuldvorderingen is inmiddels gerealiseerd. Eind 2005 trad de Verordening betreffende de Europese Executoriale Titel (EET-Vo) in werking. Op grond hiervan kan op verzoek van de eiser in het land van herkomst de beslissing als EET worden gewaarmerkt indien de nationale procedure aan bepaalde in de verordening neergelegde minimumnormen voldoet.

Het tweede onderdeel is voorbereid door middel van een Groenboek, waarin de Commissie de noodzaak van een Europese betalingsbevelprocedure en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen benadrukt.⁵ Begin 2004 verschijnt hierop het eerste voorstel voor verordening voor een Europese betalingsbevelprocedure (EBB-Vo) en een jaar later het voorstel voor een Europese procedure voor geringe geldvorderingen (EPGV-Vo). Beide voorzien in een eenvoudige, gestandaardiseerde en zoveel mogelijk elektronisch uit te voeren procedure. De Europese procedure kan ter keuze van de eiser worden gevolgd in plaats van de nationale procedure in de desbetreffende lidstaat.

Hoewel al uit de antwoorden op de in het Groenboek voorgelegde vragen bleek dat de meeste lidstaten voorstander zijn van een procedure die beperkt is tot grensoverschrijdende gevallen, stelt de Commissie voor beide verordeningen voor deze ook op puur nationale gevallen toe te passen. Beperking tot grensoverschrijdende zaken kan 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.⁶ Hoewel voor de stellingname van de Commissie wel wat te zeggen valt, biedt art. 65 EG-Verdrag, waarin gesproken wordt van “zaken met grensoverschrijdende gevolgen”, hiervoor naar mijn mening geen

⁴ Brussel 7 februari 2006, COM(2006)57 def., 2004/0055 (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. Zie voor alle documenten <<http://europapoot.eerstekamer.nl/9345000/v/>>.

⁵ Commissie EG, Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen, 20 december 2002.

⁶ Zie toelichting voorstel 2004 (voetnoot 2), p. 7-9.

grondslag. Toepassing in nationale gevallen betekent een forse ingreep in het nationale procesrecht en veel lidstaten zien dit als in strijd met het beginsel van proportionaliteit. Nadat 21 van de 25 lidstaten zich uitspreken tegen toepassing in nationale gevallen en het Europees Parlement in haar amendementsvoorstel de werking tot grensoverschrijdende gevallen beperkt⁷, keert de Commissie op haar schreden terug.

De onderhandelingen naar aanleiding van het voorstel EBB-Vo zien verder op de bevoegdheidsregels, het bewijs, de vorm van de procedure en de tenuitvoerlegging.⁸ In februari 2006, bijna twee jaar na het eerste voorstel, verschijnt een gewijzigd voorstel, dat wel op instemming kan rekenen.

3. Doelstellingen en toepassingsgebied

De verordening heeft primair tot doel de inning van onbetwiste geldvorderingen te vergemakkelijken.⁹ Uit de antwoorden op het Groenboek blijkt dat deze vorderingen ongeveer 50 tot 80% van alle door de gewone burgerlijke rechtbanken behandelde zaken uitmaken. 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.¹⁰ De kosten voor de inning van onbetwiste geldvorderingen zijn, zeker in grensoverschrijdende gevallen, vaak buitenproportioneel hoog. Kostenverhogende en complicerende factoren zijn met name de betekening van stukken in het buitenland, de noodzakelijke vertaling van onder meer de dagvaarding en bewijsstukken, de kosten van rechtsbijstand – vaak moet zowel in eigen land als in het land waar de procedure plaatsvindt een advocaat worden ingehuurd – en de tenuitvoerlegging. De lidstaten kunnen deze problemen niet op nationaal niveau oplossen en dus is communautair ingrijpen noodzakelijk, aldus de Commissie.¹¹

Art. 1 lid 1 bepaalt dat de Europese betalingsbevelprocedure ertoe strekt de beslechting van een geschil in grensoverschrijdende zaken met betrekking tot niet-betwiste geldvorderingen te vereenvoudigen, te versnellen en goedkoper te maken. Als tweede doelstelling wordt genoemd het afschaffen van het exequatur; deze procedure resulteert dus automatisch in een titel die in de gehele EU executabel is.

Op grond van art. 2 is de EBB-Vo van toepassing in grensoverschrijdende burgerlijke en handelszaken. Uitgezonderd zijn 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. Art. 3 bepaalt dat een zaak grensoverschrijdend is indien ten minste een van de partijen haar woonplaats of gewone verblijfplaats heeft in een andere staat dan de lidstaat van het aangezochte gerecht.

⁷ 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.

⁸ Zie hierover P.M.M. van der Grinten, *Kroniek Europese ontwikkelingen*, TCR 2005, p. 82-85.

⁹ Zie toelichting voorstel 2004 (voetnoot 2), p. 5.

¹⁰ Zie Preambule, nr. 6 (als nadien aangepast, zie voetnoot 4) en de toelichting voorstel 2004, p. 5.

¹¹ Zie toelichting voorstel 2004, p. 7. Deze Vo is voorts een aanvulling op Richtlijn 2000/35/EG inzake betalingsachterstanden, die voor onbetwiste geldvorderingen de verkrijging van een executoriale titel binnen 90 dagen vereist, maar geen uniforme invorderingsprocedure bevat.

4. Het verloop van de procedure

Het verzoek om een Europees betalingsbevel moet worden ingediend bij het op grond van de EG-Executieverordening (EEX-Vo) bevoegde gerecht (art. 6). Nederland heeft tijdens de onderhandelingen gepleit voor een exclusieve bevoegdheid van het gerecht van de verweerder.¹² 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 echter vasthouden aan de bevoegdheidsregeling van de EEX-Vo. Uit oogpunt van consumentenbescherming bepaalt art. 6 lid 2 dat indien de verweerder een consument is, uitsluitend het gerecht van zijn woonplaats bevoegd is.¹³

Het verzoek wordt ingediend door middel van een als bijlage bij de verordening opgenomen standaardformulier.¹⁴ Dit vermeldt de gegevens van partijen, het bedrag van de schuldvordering, de rentespecificaties, de grondslag van de vordering, een beschrijving van het bewijs, de gronden voor de rechterlijke bevoegdheid en het grensoverschrijdende karakter. Tijdens de onderhandelingen is veel te doen geweest over het al dan niet moeten overleggen van bewijs.¹⁵ In verband met de hoge kosten van de vertaling van bewijsstukken is besloten dat het overleggen van schriftelijke bewijsstukken niet nodig is. Het is voldoende als de bewijselementen (het soort bewijs met een korte omschrijving) worden aangevoerd.¹⁶ Het verzoek kan op iedere wijze (schriftelijk, per fax, elektronisch) die aanvaardbaar is voor de desbetreffende lidstaat worden ingediend. De procedure zal zoveel mogelijk elektronisch plaatsvinden, zoals dat in een aantal landen bij de betalingsbevelprocedure al gebeurt, omdat dit kosten- en tijdbesparend is. De bijgevoegde standaardformulieren werken met (grotendeels) gesloten velden en codes, waardoor een automatische afhandeling mogelijk is en vertalingsproblemen zoveel mogelijk worden voorkomen.¹⁷

Indien het verzoek niet aan de gestelde (formele) vereisten voldoet of het kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk is, wordt het afgewezen (art. 11). Is wel aan de vereisten voldaan, dan wordt zonder verdere inhoudelijke toetsing onmiddellijk een Europees betalingsbevel uitgevaardigd op grond van art. 12. In tegenstelling tot in het oorspronkelijke voorstel, is hier gekozen voor een procedure in één stap en ontvangt de verweerder niet eerst een uitnodiging tot betaling. De formele toetsing hoeft overigens niet door een rechter te worden uitgevoerd.¹⁸ Art. 13 en 14 bevatten voorschriften voor de betekening of kennisgeving van het betalingsbevel. Zij beogen niet de betekening voorschriften van de lidstaten te uniformeren, maar geven minimumvoorschriften waarmee de ontvangst van het bevel kan worden gegarandeerd.¹⁹

De verweerder kan binnen 30 dagen verzet aantekenen door middel van een standaardformulier, dat samen met het betalingsbevel aan hem wordt verstrekt (art. 16). Tekent de verweerder verzet aan, dan wordt de procedure volgens de nationale regels van procesrecht

¹² Zie hierover Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 8, p. 84.

¹³ I.t.t. bij art. 15-17 EEX-Vo is hiermee de ambtshalve toepassing gegarandeerd.

¹⁴ Deze bijlagen zijn op een later tijdstip afzonderlijk gepubliceerd, zie voetnoot 4.

¹⁵ Zie o.m. Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 8, p. 83. In de lidstaten worden twee modellen gebruikt: één met overlegging en één zonder overlegging van bewijs, zie Groenboek, a.w. voetnoot 5, p. 19-20.

¹⁶ Zie Preambule nr. 14 (als nadien aangepast, zie voetnoot 4).

¹⁷ Zie Preambule nr. 11 (als nadien aangepast, zie voetnoot 4).

¹⁸ Zie Preambule nr. 16 (als nadien aangepast, zie voetnoot 4).

¹⁹ Deze regels zijn overgenomen van de EET-Vo (art. 13-15).

voortgezet, tenzij de eiser heeft verzocht om in dat geval de procedure stop te zetten (art. 17). Indien de verweerder geen verzet aantekent, dan verklaart het gerecht het betalingsbevel uitvoerbaar met behulp van een standaardformulier (art. 18). Het betalingsbevel is direct uitvoerbaar in alle lidstaten (art. 19). In een enkel uitzonderingsgeval is heroverweging mogelijk (art. 20). Dit is het geval indien de betekening niet op de juiste wijze heeft plaatsgevonden, indien de vordering wegens overmacht niet betwist kon worden of indien het bevel, gelet op de voorschriften van de verordening, kennelijk ten onrechte is toegekend. Vooral deze laatste grond kan aanleiding tot interpretatieproblemen geven, en voorts is het de vraag of dit (buitengewone) rechtsmiddel onbeperkt open blijft staan.²⁰

5. Gevolgen voor Nederland

Hoewel de Nederlandse betalingsbevelprocedure eind 1991 wegens gebrek aan succes werd afgeschaft, staat Nederland positief ten opzichte van het Europees betalingsbevel.²¹ Wel is erop gewezen dat een goedkope en gemakkelijke procedure een aanzuigend effect kan hebben doordat meer vorderingen voor de rechter worden gebracht. Vooral vanuit het midden- en kleinbedrijf bestaat al langer belangstelling voor een goedkope incassoprocedure. Ook de Commissie Fundamentele Herbezinning burgerlijk procesrecht is voorstander van een geautomatiseerde incassoprocedure, voor zowel grensoverschrijdende als interne zaken.²² Hoewel de gemiddelde doorlooptijd van de bulk onbetwiste geldvorderingen (verstekzaken) relatief kort is – in 2004 was dit voor de sector kanton ongeveer 10 dagen en voor de sector civiel 31 dagen – brengt de procedure de nodige kosten met zich mee.²³ Ook zeggen deze cijfers weinig over de doorloopsnelheid en de hoge kosten van grensoverschrijdende zaken, of over het aantal geldvorderingen dat feitelijk oninbaar blijft omdat de kosten de baten overstijgen.

De komst van de Europese betalingsbevelprocedure, ook al is deze beperkt tot grensoverschrijdende zaken, geeft een nieuwe dimensie aan het Nederlandse procesrecht. Als verordening heeft de Europese betalingsbevelprocedure direct bindende werking en behoeft dus in beginsel geen implementering. Wel is op zijn minst uitvoeringswetgeving noodzakelijk, omdat de EBB-Vo niet alles uitputtend regelt.²⁴ Een belangrijke vraag is welk gerecht of gerechtelijke instantie wordt belast met de uitvoering van de procedure (art. 7). In enkele EU-landen wordt de procedure niet uitgevoerd door een rechter, maar zijn speciale gerechtelijke beambten, vergelijkbaar met griffiers of gerechtsecretarissen, hiermee belast. Verder moet onder meer de bevoegdheid ten aanzien van het verzet en de herziening worden geregeld (art. 17 en 20), alsmede de wijze waarop voortzetting in een gewone procedure zal plaatsvinden indien de vordering wordt betwist (art. 17). Omdat in Nederland vrijwel geen ervaring bestaat met de elektronische afhandeling van incassozaken zal de praktijk op dit

²⁰ Zie ook B. Sujecki, *Europäisches Mahnverfahren-Geänderter Verordnungsvorschlag*, *EuZW* 2006, p. 333.

²¹ 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, p. 2.

²² 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. Zie anders Raad voor de Rechtspraak, *Verordening Europees betalingsbevel – advies*, 6 september 2004, op <www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/>.

²³ Zie <www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/> onder “De Nederlandse rechtspraak in cijfers”.

²⁴ O.g.v. art. 26 worden niet uitdrukkelijk geregelde procedurekwesties beheerst door het nationale recht.

punt goed toegerust moeten worden.²⁵ Als gebruiker zal verder vooral het Nederlandse bedrijfsleven te maken krijgen met het Europees betalingsbevel. Een goede (publieks)voorlichting is voor een succesvolle invoering van de Europese betalingsbevelprocedure van groot belang.

Mijns inziens verdient het de voorkeur dat ook in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering melding wordt gemaakt van de Europese betalingsbevelprocedure²⁶. Dit dient de coherentie en overzichtelijkheid van het procesrecht. Verder zal – mede in het licht van de conclusies van de Commissie Fundamentele Herbezinning – overwogen moet worden of op termijn de invoering van deze of een vergelijkbare procedure voor nationale gevallen wenselijk is.

6. Tot besluit

In EU-verband wordt het belang van de interne markt gemakkelijk – en niet altijd terecht – ingeroepen als reden om tot harmonisatie over te gaan. In het geval van grensoverschrijdende inning van onbetwiste geldvorderingen is verstoring van de concurrentieverhoudingen door het grote verschil in beschikbare procedures en de effectiviteit daarvan echter realistisch. Verder is voor dit soort vorderingen, waarbij snelheid en lage kosten centraal staan, een oplossing op IPR-niveau niet effectief en een oplossing op het niveau van de individuele lidstaten niet mogelijk.

In verschillende lidstaten bestaan goede ervaringen met het betalingsbevel en de elektronische indiening en afhandeling van onbetwiste geldvorderingen. Voorts draagt de zorgvuldige voorbereiding van het (gewijzigde) voorstel EBB-Vo bij aan het afgewogen karakter van de regeling, al waren hier en daar compromissen noodzakelijk. Een aantal bepalingen zijn niet geheel duidelijk (zoals het hierboven genoemde art. 20) en voorts zal door noodzakelijke uitwerking van de punten die aan het nationale recht worden overgelaten, de uitvoering per lidstaat nog wel eens uiteen kunnen lopen. Het functioneren in de praktijk zal afgewacht moeten worden, maar de EBB-Vo kan een waardevolle bijdrage leveren aan een effectievere inning van grensoverschrijdende vorderingen.

Met dit voorstel staat Europa aan de vooravond van de wording van het Europees procesrecht. Dit is geen Europees procesrecht in de zin van een Europees Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, maar een doelgerichte harmonisatie die dient om concrete knelpunten op te lossen. Ambitieuze projecten als dat van de Commissie-Storme aan het begin van de jaren negentig mogen dan van de baan zijn, de komst van de eerste echte Europese eenvormige procedure is een feit.²⁷ Hoewel ik de doelgerichte aanpak ondersteun, zou een meer fundamentele bezinning op hoe en in hoeverre het Europees procesrecht zich verder

²⁵ Zie over het project Geldvordering Online Jaarplan voor de Rechtspraak 2006, p. 10 en Jaarplan voor de Rechtspraak 2005, p. 25, op <www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/>.

²⁶ Zoals ook in art. 115 Rv melding wordt gemaakt van de Betekeningsverordening en in art. 260 Rv de uit art. 50 lid 6 TRIPs voortvloeiende verplichting is opgenomen.

²⁷ Zie 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 dat een veelomvattende regeling voor een Europees procesrecht bevat.

zou moeten ontwikkelen, geen overbodige luxe zijn.²⁸ In navolging van het “Common Frame of Reference” voor het Europees contractenrecht²⁹ vraagt de gestage aanwas van het internationaal en eenvormig Europees procesrecht om een reflectie op de onderlinge coherentie van communautaire instrumenten en de verhouding tot het nationale procesrecht.

²⁸ P.A.M. Meijknecht, De moeizame geboorte van het Europees procesrecht, in: P.M.M. van der Grinten en T. Heukels (red.), *Crossing Borders, essays in honour of Frans van der Velden*, Deventer: Kluwer 2006, p. 41-46.

²⁹ Zie o.m. M.Tj. Bouwes, Harmonisatie van het burgerlijk recht door de achterdeur. Een Common Frame of Reference, *NJB* 2005, p. 944-948.