

Europees Internationaal privaatrecht Voorgenomen besluitvorming EU

De volgende stap in de totstandkoming van een eenvormig Europees procesrecht: het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen (EPGV-Vo.)

Dr. Xandra E. Kramer

Universitair docent en onderzoeksfellow afdeling Internationaal Privaatrecht en Privaatrechtelijke Rechtsvergelijking
Erasmus Universiteit Rotterdam

- Gepubliceerd in Nederlands tijdschrift voor Europees recht (NTER) 2006(10), p. 231-239

Abstract: In deze bijdrage wordt het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen becommentarieerd. Na het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure, is dit het tweede voorstel waarbij een geharmoniseerde Europese procedure wordt geïntroduceerd. Dit beoogt een eenvoudige procedure voor vorderingen tot maximaal €2000. Geconcludeerd wordt dat bij de opstelling (en aanpassing) van het voorstel zorgvuldige afwegingen zijn gemaakt. Er zijn wel enkele mogelijke zwakke punten. De regeling van de verordening is niet uitputtend en op enkele belangrijke punten kunnen grote verschillen ontstaan in de praktijk in de verschillende lidstaten. Verder wordt ter discussie gesteld het maximum van €2000, de consumentvriendelijkheid en de effectiviteit wat betreft de kosten. Niettemin is deze verordening welkom en zij kan leiden tot een effectievere en goedkopere manier van procederen ten aanzien van geringe vorderingen.

Abstract: [The Next Step in the bringing about of a harmonized European law of Civil Procedure: the proposal for a European Small Claims Procedure.] In this article the proposal for a European Small Claims Procedure is analyzed. Following the proposal for a European Order for Payment Procedure, this proposal introduces the second European harmonized procedure. It is concluded that the European Small Claims Procedure is an asset to international litigation, but it has some weak points. The Regulation is far from exhaustive and this could lead to different practices in the Member States. Further questions are raised as to the threshold of €2000, the consumer friendliness, and the cost effectiveness. Nevertheless it might lead to a more effective and less expensive way of litigating small claims in international cases.

Het burgerlijk procesrecht staat de afgelopen jaren hoog op de Brusselse agenda. Na de voortvarende totstandbrenging van zes IPR-verordeningen op het gebied van het procesrecht volgden initiatieven voor de ontwikkeling van eenvormige procedures. Een jaar na het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure¹ verscheen op 15 maart 2005 het voorstel voor een verordening betreffende een Europese procedure voor geringe vorderingen.² Deze Europese *small claims* procedure is een optionele, eenvoudige procedure voor vorderingen tot maximaal € 2000. Zij heeft tot doel de kosten en de duur van de procedure in grensoverschrijdende geschillen ten aanzien van deze vorderingen terug te brengen. Tijdens de onderhandelingen in de Raad zijn verschillende wijzigingen in het Commissie-voorstel aangebracht. Hier wordt uitgegaan van de tekst waarover op 1 juni 2006 algemene overeenstemming werd bereikt.³

¹ 19 Maart 2004, COM(2004)173 def. en 25 mei 2004, COM(2004)173 def./3, 2004/055(COD); gewijzigd voorstel 7 februari 2006, COM(2006)57 def. Zie hierover, in samenhang met de EET-Vo, B.J. van het Kaar, Nieuw Brussels procesrecht: de Europese Executoriale Titel en het Europese betalingbevel, *NTER* 2005, p. 32-38.

² COM(2005) 87 def., 2005/0020(COD).

³ Raad van de EU, 2732e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, Luxemburg 1-2 juni 2006, Persmededeling 9409/06 (Presse 144), p. 16-17.

Unificatie en harmonisatie van het internationaal privaatrecht en procesrecht

De inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, waarbij artikel 65 EG-Verdrag werd ingevoerd, en de conclusies van de Europese Raad van Tampere in 1999⁴ waren het startschot voor de harmonisatie van het internationaal privaatrecht en meer in het bijzonder het internationaal procesrecht. De genoemde conclusies benadrukken 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.⁵

In de jaren daarna werden in hoog tempo verordeningen op het gebied van het internationaal procesrecht tot stand gebracht.⁶ Op de laatstelijk in werking getreden verordening betreffende de Europese executoriale titel (EET-Vo) na, zijn dit typische IPR-verordeningen. Zij hebben primair een coördinerende functie en zijn ter regulering van in het bijzonder de internationale bevoegdheid, erkenning en tenuitvoerlegging, de grensoverschrijdende betekening en de bewijsopneming. Zij strekken niet tot invoering van eenvormige procedures. In de genoemde EET-Vo, welke eind 2005 van toepassing werd, kregen voor het eerst integratie en harmonisatie een plaats. De EET-Vo strekt ertoe wat betreft de tenuitvoerlegging van beslissingen een Europees procesterritoir te creëren, in uitvoering van de Tampere conclusies met betrekking tot versterking van de wederzijdse erkenning van beslissingen. Indien een beslissing in de staat van herkomst als Europese executoriale titel is gewaarmerkt, wordt deze in de andere lidstaten ten uitvoer gelegd zonder dat een exequatur nodig is en zonder een mogelijkheid van betwisting in het land van de tenuitvoerlegging. Hierin wordt dus gebroken met het gebruikelijke systeem van exequaturverlening. Om de beslissing als EET te mogen waarmerken, dient de nationale procedure aan bepaalde minimumnormen te voldoen.⁷ Deze normen bewerkstelligen een zekere harmonisatie.

Een tweede belangrijke stap in de uitvoering van de conclusies van Tampere was de verschijning van het groenboek betreffende een Europese betalingsbevelprocedure en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen eind 2002.⁸ De Commissie wijst hierin op de buitenproportioneel hoge kosten en lange duur van procedures met betrekking tot onbetwiste vorderingen en geringe vorderingen. Verder bevat het een questionnaire waarmee de stand van zaken in de lidstaten en de opvattingen ten aanzien van de invoering van een Europese procedure voor deze onderwerpen wordt geïnventariseerd.⁹ Begin 2004 verscheen hierop het eerste voorstel voor een Europees betalingsbevel (EBB-Vo), en in februari 2006 een gewijzigd voorstel.¹⁰ Het hier te behandelen voorstel voor een Europese procedure voor geringe geldvorderingen (EPGV-Vo) werd op 15 maart 2005 gepubliceerd.¹¹ Sindsdien is intensief over dit voorstel

⁴ Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, Conclusies van het voorzitterschap, Bull. EU 10-1999, punt 28-39. Voor zover nog niet uitgevoerd zijn deze overgenomen in het Haags Programma van 2004, Conclusies van het voorzitterschap, Bijlage I: versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, Bull. EU 11-2004.

⁵ Het eerste punt wordt uitgewerkt in het Ontwerp-programma van maatregelen voor de wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, Mededeling van de Raad van 15 januari 2001, Pb. EG C 12/1.

⁶ Achtereenvolgens Brussel II-Vo voor echtscheidingszaken (1 maart 2001), per 1 maart 2005 vervangen door Brussel IIbis, nr. 2201/2003, Pb. EG 2003 L 338/1; de Betekenings-Vo, nr. 1348/2000, Pb. EG 2000 L 160/32 (31 mei 2001); de EEX-Vo, nr. 44/2001, Pb. EG 2001 L 12/1, welke voor alle EU-lidstaten met uitzondering van Denemarken het EEX-Verdrag heeft vervangen (1 maart 2002); de Insolventie-Vo, nr. 1346/2000, Pb. EG 2000 L 160/1 (31 mei 2002); de Bewijs-Vo, nr. 1206/2001, Pb. EG L 174/1 (1 januari 2004) en de Europese Executoriale Titel, de EET-Vo, nr. 805/2004, Pb. EG L 143/15 (van toepassing per 21 oktober 2005).

⁷ Zie hierover o.m. M. Zilinsky, *De Europese executoriale titel*, (diss. VU) Deventer: Kluwer 2005, p. 145-198; X.E. Kramer, *De Europese Executoriale Titel: een nieuw instrument ter verwezenlijking van het Europees procesterritoir*, *NTBR* 2005, p. 375-383 (over de minimumnormen i.h.b. p. 379-381).

⁸ 20 December 2002, COM(2002)746 (hierna: Groenboek).

⁹ Zie voor de Nederlandse antwoorden *Kamerstukken II* 2002-2003, 22 112, nr. 275.

¹⁰ Zie voetnoot 1.

¹¹ Zie voetnoot 2.

onderhandeld, en zijn er enkele belangrijke wijzigingen voorgesteld. Op 1 juni 2006 bereikte de Raad algemene overeenstemming over de tekst van de verordening.¹² Daarmee komt de definitieve vaststelling in zicht, hoewel dit met het oog op de te volgen procedures nog wel even kan duren.

Nationale small claims procedures als vertrekpunt voor een Europese procedure

In de meeste lidstaten bestaan bijzondere procedures voor geringe vorderingen of zijn er bepaalde vereenvoudigde regels ten opzichte van de gewone procedure.¹³ De procedures verschillen echter aanzienlijk per lidstaat en dat was voor de Commissie ook een van de redenen om een Europese procedure voor te stellen. Voorts is aan de hand van de bestaande nationale procedures bekeken op welke punten harmonisatie mogelijk en wenselijk is.

Zo behoort Verenigd Koninkrijk tot een van de landen waar een veel gebruikte *small claims* procedure bestaat. In Engeland en Wales is de small claims procedure in beginsel (ter discretie van de rechter en mede afhankelijk van wat partijen willen) beschikbaar voor vorderingen tot £ 5.000 (ongeveer €7.300) waarbij geen belangrijke rechtsvragen of bewijskwesaties spelen.¹⁴ Hoewel de procedure primair voor consumenten bedoeld is, blijkt in de praktijk dat het merendeel van de vorderingen door bedrijven wordt ingesteld. Er zijn standaardformulieren voor het instellen van de vordering, voor het antwoord, voor het instellen van verzet en voor beroep. Ook het gerecht maakt gebruik van standaardformulieren. Er is geen verplichte procesvertegenwoordiging, maar partijen kunnen bij het gerecht wel assistentie krijgen bij het invullen van de formulieren. De gewone regels betreffende bewijs, voorlopige maatregelen en terechtzittingen zijn niet van toepassing. De uitspraak wordt doorgaans mondeling gegeven. Hoger beroep is mogelijk conform de gewone regels. De vergoeding van kosten door de verliezende partij is aanzienlijk beperkt.

Duitsland is een voorbeeld van een land dat geen echte aparte procedure voor geringe vorderingen kent, maar wel een bijzondere bepaling heeft voor een vereenvoudigde procedure.¹⁵ Op grond hiervan heeft het *Amtsgericht* (vergelijkbaar met het vroegere kantongerecht) de bevoegdheid om met betrekking tot vorderingen tot €600 de procedure “naar eigen goeddunken”¹⁶ (*nach billigem Ermessen*) te bepalen. Er is geen verplichte procesvertegenwoordiging. Voor het aanbrennen van de zaak staat bij het gerecht hulp ter beschikking. De procedure is in beginsel schriftelijk, maar op verzoek van partijen dient een mondelinge behandeling plaats te vinden. De gewone regels van bewijs gelden niet, en hoger beroep is in beginsel niet mogelijk.¹⁷ De gewone regels voor de vergoeding van kosten door de verliezende partij zijn toepasselijk.

In Nederland wordt de procedure bij de sector kanton doorgaans aangemerkt als procedure voor geringe vorderingen, ook al gaat het hier niet om een daadwerkelijke small claims procedure. In het Rapport fundamentele herbezinning pleit de Commissie Asser-Groen-Vranken voor de invoering van een bijzondere procedure voor geringe vorderingen, waarvoor de voorgestelde Europese pro-

¹² Raad van de EU, 2732e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, Luxemburg 1-2 juni 2006, Persmededeling 9409/06 (Presse 144), p. 16-17.

¹³ Zie Groenboek, p. 56-65. Zie ook de informatie op de website van het Europees Justitieel Netwerk in burgerlijke en handelszaken op <<http://ec.europa.eu/civiljustice/>>.

¹⁴ De procedure is geregeld in Part 27 Civil Procedure Rules (CPR). Zie hierover o.m. Andrews, *English Civil Procedure. Fundamentals of the New Civil Justice System*, New York: Oxford University Press 2003, p. 527-535; W. Rose, S. Sime en D. French, *Blackstone's Civil Practice*, New York: Oxford University Press 2005, p. 464-473.

¹⁵ Zie § 495a *Zivilprozessordnung* (ZPO). Zie hierover o.m. K. Reichold, in: Thomas/Putzo, *Zivilprozessordnung*, München: Verlag C.H. Beck 2005 (27ste druk), commentaar bij § 495a; K.G. Deubner, in: G. Lücke en P. Wax, *Münchener Kommentar zu Zivilprozessordnung*, München: Beck 2000 (2nd edition), commentaar bij § 495a.

¹⁶ Nederlandse vertaling Europees Justitieel Netwerk (zie voetnoot 12); het gaat hier om het naar redelijkheid en billijkheid vaststellen van de procedure.

¹⁷ Tenzij met toestemming van de rechter in bijzondere gevallen van fundamenteel belang, zie § 511, lid 4 ZPO.

cedure model zou kunnen staan.¹⁸ Ook elders in de literatuur en in de praktijk staat men welwillend tegenover de invoering van een small claims procedure.¹⁹

Het Groenboek en de toelichting bij het voorstel verschaffen een kort overzicht van de bestaande nationale small claims procedures aan de hand van door de lidstaten aangeleverde informatie.²⁰ In de eerste plaats hebben alle lidstaten een kwantitatieve drempel, maar deze lopen ver uiteen. Ten tijde van het onderzoek kende Duitsland het laagste plafond met €600 en Engeland en Wales het hoogste met £ 5.000 (ongeveer €7.300).²¹ In veel lidstaten met een aparte small claims procedure worden standaardformulieren gebruikt. In geen van de lidstaten is rechtsbijstand verplicht. Veel lidstaten hebben de mogelijkheid van een volledig schriftelijke procedure. In de meeste lidstaten gelden soepelere regels voor het bewijs en voor de motivering van de uitspraak. In sommige lidstaten moet de beslissing binnen een bepaalde termijn worden gegeven. De regels voor de vergoeding van de kosten verschillen aanzienlijk per staat, evenals de regels met betrekking tot de mogelijkheid van het instellen van rechtsmiddelen.

Het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen

Achtergrond van het Commissie-voorstel en ontwikkelingen sindsdien

De politieke achtergrond van het voorstel EPGV-Vo is tweeledig.²² In de eerste plaats beoogt het de verbetering van de beslechting van individuele consumentengeschillen. In de tweede plaats is het een uitwerking van de al genoemde conclusies van Tampere.

De Commissie wijst in de toelichting bij het voorstel op de hoge kosten, de lange duur en complexiteit van procedures, welke met name ten aanzien van geringe vorderingen buitenproportioneel zijn.²³ In een grensoverschrijdend geval zijn de belemmeringen voor een snelle en goedkope afdoening van het geschil nog veel groter.²⁴ Naast juridisch noodzakelijke stappen, zoals grensoverschrijdende betekening van stukken, bepaling van de bevoegde rechter, het toepasselijke recht en de verkrijging van het exequatur voor tenuitvoerlegging in een andere lidstaat, zijn er ook praktische belemmeringen. In de praktijk blijken vooral de kosten van de vertaling van de processtukken en de kosten van rechtsbijstand kostenverhogend te werken. Vaak moeten twee advocaten worden ingeschakeld, één in eigen land en één in het land waar de procedure plaatsvindt. Ook de reiskosten van partijen, advocaten en eventuele getuigen maken grensoverschrijdend procederen duurder.

De grondslag voor de verordening is artikel 65 onder c EG-Verdrag, welke ten aanzien van burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen ziet op de afschaffing van hinderpalen voor de goede werking van procedures, zo nodig door bevordering van de verenigbaarheid van de regels van burgerlijk procesrecht. Aan het interne-marktvereiste van deze bepaling is, aldus de Commissie, voldaan omdat het feit dat marktdeelnemers toegang hebben tot gerechtelijke mechanismen met zeer verschillende prestatieniveaus leidt tot mededingingsdistorsies.²⁵ De vereenvoudiging en

¹⁸ W.D.H. Asser, H.A. Groen en J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova, *Uitgebalanceerd. Eindrapport fundamentele herbezinning*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, p. 105-109.

¹⁹ Zie o.m. H.J. Snijders, They have a dream...een fundamenteel nieuw wetboek van rechtspleging, *NJB* 2003, p. 1703; L. Klemann, Fundamentele herbezinning: een kans om de toegang tot de rechter te verbeteren, *NJB* 2003, p. 1717; E.H. Hondius, Naar een Nederlandse small claims procedure?, *NJB* 2006, p. 197-202. Zie ook reactie Consumentenbond, als weergegeven bij Asser, Groen en Vranken, a.w. voetnoot 17, p. 106.

²⁰ Groenboek, p. 56-65 en toelichting bij het Commissie-voorstel, p. 4-5.

²¹ Luxemburg heeft echter een vereenvoudigd regime voor vorderingen tot €10.000. De tien nieuw toetredende lidstaten hebben veelal lage maximale bedragen. Zie <<http://ec.europa.eu/civiljustice/>>.

²² Zie toelichting bij het Commissie-voorstel, p. 2.

²³ Zie toelichting bij het Commissie-voorstel, p. 4.

²⁴ Zie hierover o.m. P.P.M. van der Grinten, P.A.M. Meijknecht, F. van der Velden (red.), *Practical obstacles in cross border litigation : speeches and presidency conclusions of the international conference organised by the Dutch Presidency on 8 and 9 November 2004 in the Hague*, Deventer: Kluwer 2005.

²⁵ Zie toelichting bij het Commissie-voorstel, p. 5-7.

bespoediging van de procesvoering voor geringe vorderingen kan niet voldoende door de lidstaten zelf worden verwezenlijkt, aangezien zij de gelijkwaardigheid van de regels niet kunnen waarborgen. Evenals ten aanzien van het (eerste) voorstel EBB-Vo betoogt de Commissie verder dat deze argumenten ook voor puur interne geschillen gelden en dat het inadequaaf en contraproductief zou zijn om de werkingssfeer van de verordening tot grensoverschrijdende geschillen te beperken. Een restrictieve uitleg van artikel 65 EG-Verdrag, in die zin dat maatregelen zich niet ook over nationale geschillen uit zouden mogen strekken, kan volgens de Commissie niet de bedoeling zijn geweest van de opstellers omdat dit tot nieuwe belemmeringen voor de toegang tot de rechter zou leiden. Deze uitleg stuitte echter op weerstand bij 21 van de 25 lidstaten, inclusief Nederland, en ook het Europees Parlement is voorstander van een procedure die zich beperkt tot grensoverschrijdende gevallen.²⁶ Daarvoor zijn verschillende redenen genoemd. In de eerste plaats is zeer twijfelachtig of artikel 65 EG-Verdrag, dat over ‘burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen’ spreekt, ruimte biedt voor instrumenten die zich uitstrekken tot puur interne gevallen. Verder zijn genoemd de onnodig verstrekkende gevolgen voor het nationale procesrecht, en het voorstel zou daarmee in strijd zijn met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Voorts voelen veel lidstaten er simpelweg weinig voor hun interne procesrecht ingrijpend aan te passen, ook omdat in sommige lidstaten small claims procedures bestaan die wel als succesvol worden ervaren. Het voorstel zal, evenals met het voorstel EBB-Vo is gebeurd, op dit punt worden aangepast en alleen zien op grensoverschrijdende zaken. Hoewel de reikwijdte daarmee aanzienlijk wordt beperkt en de procedure daarmee mogelijk minder effectief is, biedt mijns inziens artikel 65 EG-Verdrag op dit punt weinig ruimte en is de weerstand die kennelijk in de lidstaten bestaat op zich al genoeg reden om de procedure alleen voor grensoverschrijdende zaken open te stellen.

Op grond van het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit heeft de EPGV, evenals de voorgestelde Europese betalingsbevelprocedure, een alternatief karakter (zie artikel 1). De eiser kan in een grensoverschrijdend geval dus kiezen tussen de nationale procedure in de desbetreffende lidstaat of de Europese procedure.²⁷

Sinds het Commissie-voorstel in 2005 werd gepubliceerd hebben zich enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Binnen de Raad is intensief onderhandeld over het voorstel en tussen september 2005 en juni 2006 zijn verschillende aangepaste teksten gepubliceerd.²⁸ Naast de beperking tot grensoverschrijdende gevallen is ook het materiële toepassingsgebied iets verder beperkt en zijn op enkele andere punten wijzigingen overeengekomen. De laatst beschikbare tekst van de Raad dateert van 29 mei 2006. Hierover werd, zoals vermeld, tijdens de vergadering op 1 en 2 juni 2006 overeenstemming bereikt.²⁹ Verder heeft het Europees Parlement in februari 2006 zijn ontwerp-wetgevingsresolutie uitgebracht, welke amendementen bevat die grotendeels overeen komen met de tekst van de Raad.³⁰ Ecosoc gaf eveneens in februari 2006 een positief advies af met betrekking tot het voorstel.³¹ Tot slot verscheen een interessant rapport van het House of Lords, dat

²⁶ Notulen van de JBZ-Raad van 14 april 2005, te vinden op <www.register.consilium.eu.int> en <<http://europapoort.eerstekamer.nl>>. Zie voor Nederland *Kamerstukken II* 2002-2003, 22112, nr. 275. Zie specifiek voor de EPGV-Vo House of Lords (European Union Committee), *European Small Claims Procedure, Report with Evidence, Minutes of Evidence*, p. 2 (15 februari 2006), en voor het Europees Parlement Ontwerp-wetgevingsresolutie, voorlopige versie 2005/0020(COD), 8 februari 2006. Zie over deze kwestie in het algemeen P. Meijknecht, *Alleen voor grensoverschrijdende gevallen??*, in: R.J.C. Flach (red.), *Amice: Rutgers-bundel*, Deventer: Kluwer 2005, p. 223-232. Zie verder hieronder bij Evaluatie en slotopmerkingen.

²⁷ Zie toelichting bij het Commissie-voorstel, p. 7.

²⁸ Zie 12503/05, JUSTCIV 165, CODEC 776 (30 september 2005); 15954/05, JUSTCIV 244, CODEC 1203 (20 december 2005); 8408/06, JUSTCIV 100, CODEC 346 (2 mei 2006); 9329/06, JUSTCIV 122, CODEC 472 (19 mei 2006); 9886/06, JUSTCIV 139, CODEC 555 (29 mei 2006).

²⁹ Zie voetnoot 11.

³⁰ Ontwerp-wetgevingsresolutie EP, a.w. voetnoot 26.

³¹ Advies Ecosoc 2006/C 88/14, Pb. EG C 88/61, 11 april 2006.

vergezeld gaat van notulen van getuigenverslagen van alle belanghebbende partijen.³² Het is onwaarschijnlijk dat er nog substantiële wijzigingen zullen plaatsvinden. In de navolgende inhoudelijke bespreking zal de laatst gepubliceerde tekst van de Raad, waarover overeenstemming werd bereikt, centraal staan.³³

Doelstellingen en belangrijkste kenmerken

Artikel 1 voorstel EPGV-Vo bepaalt dat deze verordening tot doel heeft een procedure vast te stellen die beoogt de procesvoering betreffende geringe vorderingen te vereenvoudigen en te bespoedigen en de kosten te verminderen. Verder schaft de verordening tussenmaatregelen af die nodig zijn om de erkenning en tenuitvoerlegging in een andere lidstaat mogelijk te maken ten aanzien van geringe vorderingen. Deze tweede doelstelling ziet op de afschaffing van het exequatur. De EPGV resulteert dus in een beslissing die in de gehele Europese Unie executabel is.

In hoofdlijnen komt het voorstel op het volgende neer. De EPGV staat als alternatief voor de nationale procedure ter beschikking voor grensoverschrijdende vorderingen tot €2000 (artikel 1 and 2). De procedure verloopt in beginsel geheel schriftelijk (artikel 4). Procedurele vereenvoudigingen zijn dat een noodzakelijke mondelinge behandeling kan worden gehouden in de vorm van een videoconferentie of door middel van andere communicatiemiddelen (artikel 6), dat er speciale regels voor het bewijs gelden (artikel 7), dat een advocaat niet nodig is (artikel 8) en dat de regels voor de betekening enigszins versoepeld zijn (artikel 11).³⁴ Verder gelden tijdslimieten voor het verrichten van bepaalde proceshandelingen en voor het doen van de uitspraak (artikel 4 en 5)³⁵. Het voorstel gaat vergezeld van drie standaardformulieren; een vorderingsformulier, een antwoordformulier en een certificaat van waarmerking ten behoeve van de tenuitvoerlegging.

Het toepassingsgebied

Op grond van artikel 2 voorstel EPGV-Vo is de verordening van toepassing in burgerlijke en handelszaken, indien de waarde van de vordering (exclusief rente, kosten en uitgaven) niet meer bedraagt dan €2000. Deze drempel is een van de punten van discussie geweest; veel landen vonden dit bedrag te hoog, enkele andere landen vonden het juist te laag. Zo bepleitte Duitsland in het licht van de lage nationale drempel een maximum bedrag van €1000, Nederland een verhoging tot €5000 in overeenstemming met de grens voor kantonzaken, en vond het Verenigd Koninkrijk de grens van €2000 wel acceptabel, mits partijen ook voor de EPGV kunnen kiezen ten aanzien van geschillen met een hogere waarde.³⁶ Het Ecosoc is van mening dat het plafond van €2000 in een groot aantal gevallen ontoereikend is gezien de huidige prijzen van goederen en diensten. Mede in verband met de te verwachten kosten zou deze waarde tenminste €5000 moeten zijn om tot een meer dan evenredig grote daling van de kosten te kunnen komen.³⁷

In de tekst van de Raad komt tot uitdrukking dat de verordening alleen toepasselijk is in grensoverschrijdende geschillen. In navolging van het gewijzigde voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure wordt een artikel toegevoegd waarin wordt bepaald dat een zaak

³² Zie voetnoot 25 voor de volledige referentie.

³³ Raad van de EU, 2732e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, Luxemburg 1-2 juni 2006, Persmededeling 9409/06 (Presse 144), p. 16-17.

³⁴ Zie ook G. Haibach, The Commission Proposal for a Regulation Establishing a European Small Claims Procedure: An Analysis, *ERPL* 2005, p. 599-600 (dit ziet op het oorspronkelijke voorstel).

³⁵ In het Commissie-voorstel moet o.g.v. artikel 10 binnen 6 maanden na inschrijving van het vorderingsformulier einduitspraak worden gedaan. In de Raadtekst en de ontwerp-resolutie van het EP wordt dit artikel echter geschrapt.

³⁶ Duitsland o.m.: Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1684, 31 mei 2006, p. 4-5; Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins, Nr. 44/2005, augustus 2005, p. 8-9; Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer, Nr. 15/2005, juni 2005, p. 3; Nederland: SER, Commissie voor Consumentenaangelegenheden, Briefadvies small claims procedure, 13 januari 2006, p. 13; Verenigd Koninkrijk: House of Lords Report 2006, a.w. voetnoot 26, p. 28-30.

³⁷ Advies Ecosoc 2006, a.w. voetnoot 31, p. C 88/63 (punt 6.1).

grensoverschrijdend is indien tenminste een van de partijen woonplaats of gewone verblijfplaats heeft in een andere lidstaat dan het aangezochte gerecht.³⁸

Naast de tevens van de EEX-Vo bekende uitzonderingen voor de staat en bekwaamheid van natuurlijke personen, huwelijksgoederenrecht, testamenten en erfenissen, faillissement, sociale zekerheid en arbitrage, zijn voorts onderhoudsverplichtingen, arbeidsrecht, huur en pacht van onroerende goederen en inbreuken op de persoonlijke levensfeer en op de persoonlijkheidsrechten (inclusief laster) uitgesloten.³⁹ De reden hiervoor is dat voor deze zaken in sommige lidstaten aparte procedures of zelfs aparte gerechten bestaan.

De verordening is niet van toepassing op Denemarken in verband met de bijzondere positie die Denemarken heeft bedongen bij het Verdrag van Amsterdam (artikel 2 lid 3 voorstel EPGV-Vo).

De procedure

De verordening geeft een groot aantal regels en minimumvoorwaarden voor de Europese procedure, maar is niet uitputtend. Op grond van artikel 17 is het procesrecht van de lidstaat waar de procedure wordt gevoerd toepasselijk voor niet in de verordening geregelde zaken. De preambule brengt tot uitdrukking dat het gerecht of tribunaal het recht op een eerlijk proces en het beginsel van hoor en wederhoor respecteert, in het bijzonder bij de beoordeling of een mondelinge behandeling nodig is en in hoeverre bewijsopneming noodzakelijk is.⁴⁰

Inleiding van de procedure

De EPGV wordt op grond van artikel 3 ingeleid door het in bijlage I opgenomen vorderingsformulier in te vullen en bij het bevoegde gerecht of tribunaal in te dienen. Het vorderingsformulier dient een beschrijving van het bewijs te bevatten, en zo nodig vergezeld te gaan van relevante ondersteunende stukken.⁴¹ De verordening bevat geen bevoegdheidsregels, wat betekent dat de gewone regels van de Brussel I-Vo toepasselijk zijn.⁴² In tegenstelling tot bij de EET-Vo (artikel 6 lid 1 onder d) en het voorstel EBB-Vo (artikel 6 lid 2) is er niet voor gekozen om een aparte bevoegdheidsregel voor de consument op te nemen, welke ruimer is dan de in artikel 15-17 Brussel I-Vo gegeven regeling en ambtshalve toepassing garandeert.⁴³ De achtergrond hiervan is waarschijnlijk dat het bij de EET-Vo en het voorstel EBB-Vo gaat om onbetwiste vorderingen en bij het voorstel EPGV-Vo in beginsel niet en het hier dus op de weg van de consument ligt om de bevoegdheid te betwisten. Daarmee is echter niet verklaard waarom het begrip consument in de EET-Vo en het voorstel EBB-Vo ruimer is dan in het onderhavige voorstel EPGV-Vo. Bovendien heeft de consument, in tegenstelling tot bij de Brussel I-Vo, niet de mogelijkheid om in de fase van erkenning en tenuitvoerlegging de schending van de bevoegdheidsregels aan de orde te stellen, omdat de beslissing in de EPGV zonder exequatur in de gehele EU executabel is. In het licht van de door het voorstel EPGV-Vo beoogde consumentenbescherming zou een met de EET-Vo en voorstel EBB-Vo vergelijkbare bevoegdheidsregeling op haar plaats zijn.

Het vorderingsformulier is zo ontworpen dat het in beginsel door de justitiabele zelf ingevuld kan worden. Het voorstel verplicht de lidstaten praktische bijstand bij de gerechten ter beschikking

³⁸ Voorlopig artikel X. Deze is overgenomen van artikel 3 voorstel EBB-Vo.

³⁹ In het Commissie-voorstel zijn de laatste twee uitzonderingen niet opgenomen, zie artikel 2. In de meest recente tekst van de Raad van 29 mei 2006 (9886/06, JUSTCIV 139, CODEC 555) zijn deze toegevoegd en zij zijn ook genoemd in het algemeen akkoord van 1-2 juni 2006, p. 16 (zie voetnoot 11).

⁴⁰ Overweging 16 en artikel 9 Commissie-voorstel; tekst Raad 29 mei 2006, 9886/06, JUSTCIV 139, CODEC 555, noot 1 bij artikel 2a (wordt in een overweging geplaatst).

⁴¹ Op dit laatste punt luidt de tekst van het Commissie-voorstel enigszins anders. Het toevoegen van bewijsstukken is daar het uitgangspunt; in de tekst van de Raad is als uitgangspunt gekozen voor een enkele beschrijving van het bewijs in verband met de hoge kosten van de vertaling van stukken.

⁴² De lidstaten moeten voorts aangeven welk gerecht of tribunaal bevoegd is ten aanzien van de EPGV.

⁴³ Ingevolge artikel 15 lid 1 EEX-Vo worden niet alle consumenten (natuurlijke personen) beschermd.

te stellen voor het invullen van de formulieren.⁴⁴ Het (voorlopige) standaardformulier ziet er inderdaad eenvoudig uit en er wordt voor zover mogelijk met gesloten velden gewerkt.⁴⁵ Goede standaardformulieren zijn van cruciaal belang, zoals ook de slechte ervaringen in Nederland met het op 1 januari 2002 afgeschafte dagvaardingsformulier hebben geleerd.⁴⁶ Het vorderingsformulier mag rechtstreeks worden ingediend, per post of – voor zover dat aanvaardbaar is voor de desbetreffende lidstaat – door andere communicatiemiddelen, zoals fax of e-mail.⁴⁷ In verband met de kosten en laagdrempeligheid is zoveel mogelijk elektronische communicatie wenselijk, maar op dit moment zijn nog niet alle lidstaten zover dat de mogelijkheid van het elektronisch indienen van een vorderingsformulier verplicht kan worden gesteld.

Wanneer de vordering buiten het toepassingsgebied van de verordening valt, dient de eiser hiervan op de hoogte te worden gesteld en tenzij hij zijn vordering intrekt, zal de procedure als gewone procedure volgens het nationale recht worden voortgezet.⁴⁸ Wanneer de door de eiser verstrekte gegevens onvoldoende duidelijk of irrelevant zijn geeft het gerecht de eiser de mogelijkheid de informatie binnen een bepaalde termijn aan te vullen of te verbeteren, tenzij de vordering duidelijk ongegrond of niet-ontvankelijk is. In dat geval wordt de vordering afgewezen.⁴⁹

Verloop van de procedure

Artikel 4 bepaalt dat de small claims procedure een schriftelijke procedure is. Een van de punten tijdens de onderhandelingen was in hoeverre een partij recht heeft op een mondelinge behandeling.⁵⁰ De tekst van de Raad bepaalt, enigszins in afwijking van het oorspronkelijke Commissie-voorstel, dat het gerecht of tribunaal een mondelinge behandeling houdt als het dit nodig acht of als een partij hierom verzoekt.⁵¹ Het gerecht mag een verzoek alleen afwijzen indien een mondelinge behandeling duidelijk niet nodig is, en moet de afwijzing schriftelijk motiveren.

Het vorderingsformulier en de eventuele aanvullende documenten worden, samen met het als bijlage II opgenomen antwoordformulier, aan de verweerder betekend overeenkomstig artikel 11. Deze documenten moeten binnen veertien dagen na ontvangst van het vorderingsformulier worden verzonden.⁵² De verweerder dient vervolgens binnen 30 dagen te reageren door middel van het toegezonden antwoordformulier of op een andere wijze, eventueel aangevuld met relevante overige stukken. Het antwoord van de verweerder dient binnen 14 dagen aan de eiser te worden verzonden, die daarop dan weer binnen 30 dagen kan reageren. Artikel 12 bepaalt dat de gestelde termijnen alleen in uitzonderlijke gevallen, met het oog op de rechten van partijen, kunnen worden verlengd.

Tijdens de onderhandelingen was een punt van discussie hoe met tegenvorderingen moet worden omgegaan.⁵³ In het oorspronkelijke Commissie-voorstel wordt bepaald dat in het geval de tegenvordering hoger is dan € 2000, het gerecht deze slechts in aanmerking neemt indien deze is voortgekomen uit dezelfde rechtsverhouding als de vordering en het gerecht het passend acht deze in het kader van de EPGV te behandelen (artikel 4, lid 6). De tekst van de Raad is op dit punt ech-

⁴⁴ Zie artikel 3 lid 7 Commissie-voorstel en het nieuw voorgestelde artikel 8a van de tekst van Raad (welke niet alleen voor de eiser, maar ook voor de gedaagde geldt voor het invullen van het antwoordformulier).

⁴⁵ De herziene bijlagen zijn op het moment van schrijven nog niet openbaar gemaakt.

⁴⁶ Zie ook advies SER 2006, a.w. voetnoot 36, p. 12; P.M.M. van der Grinten, *Kroniek Europese ontwikkelingen, TCR 2005*, p. 87. In bijvoorbeeld Engeland bestaan daarentegen goede ervaringen met standaardformulieren.

⁴⁷ Lidstaten moeten aangeven welke communicatiemiddelen voor hen acceptabel zijn en dat wordt openbaar gemaakt (zie artikel 3 lid 2).

⁴⁸ Zie artikel 3 lid 5. In het Commissie-voorstel luidt deze bepaling enigszins anders. Voorts zal dit lid waarschijnlijk worden vernummerd tot lid 3 omdat twee leden vervallen in de tekst van de Raad.

⁴⁹ Zie artikel 3 lid 6 (te vernummern tot lid 4, zie vorige voetnoot); in het Commissie-voorstel luidt deze bepaling enigszins anders.

⁵⁰ Zie Raad, 21 november 2005, 14638/05, JUSTCIV 208, CODEC 1027, p. 3.

⁵¹ In het oorspronkelijk Commissie-voorstel was het verzoek van een partij niet doorslaggevend.

⁵² Zie lid 2. In het oorspronkelijke Commissie-voorstel was deze termijn acht dagen.

⁵³ Zie Raad, 5 september 2005, 11522/05, JUSTCIV 150, CODEC 660.

ter rigoureuzer. Wanneer de tegenvordering hoger is dan €2000 dienen de vordering en tegenvordering niet in de EPGV te worden behandeld, maar overeenkomstig nationaal procesrecht.

Ook de taalvereisten waren een belangrijk punt van aandacht in verband met de hoge kosten van vertaling.⁵⁴ In de tekst van de Raad wordt een aparte bepaling ingevoegd met betrekking tot de taal.⁵⁵ Op grond hiervan dienen het vorderingsformulier, het antwoord, een tegenvordering, het antwoord op de tegenvordering en de beschrijving van relevante aanvullende stukken in de taal van het gerecht te worden ingediend. Van ieder ander stuk dat niet in de taal van het gerecht wordt ingediend, mag het gerecht alleen een vertaling vragen als dat nodig is voor het geven van de beslissing. Voorts wordt artikel 8 Betekenings-Vo overgenomen in verband met aan de wederpartij te betekenen stukken. Dit betekent dat de geadresseerde een stuk mag weigeren indien het niet of in een taal is die hij begrijpt of in de officiële taal van het desbetreffende land of gebied.⁵⁶

Op grond van artikel 6 kan een terechtzitting worden gehouden in de vorm van een videoconferentie of andere communicatiemiddelen op grond van het nationale recht en voorzover bij het desbetreffende gerecht deze technische middelen beschikbaar zijn.⁵⁷ Ten aanzien van het bewijs bepaalt artikel 7 van het Commissie-voorstel dat het gerecht de bewijsmiddelen en omvang van de bewijslast naar eigen goeddunken mag vaststellen. De tekst van de Raad bepaalt echter dat de bewijsmiddelen en de omvang van de bewijslast worden bepaald aan de hand van het recht dat toepasselijk is op de toelaatbaarheid van het bewijs. Dit betekent dat, in tegenstelling tot bij het Commissie-voorstel, het bewijs niet uniform geregeld is, maar door het toepasselijke nationale recht wordt beheerst. Bewijs door middel van een videoconferentie of andere communicatiemiddelen is toegestaan als dat mogelijk is op grond van het nationale recht van de lidstaat waar de procedure plaatsvindt. Bewijs door getuigen-deskundigen mag alleen indien dit onontbeerlijk is voor de beslissing, en het gerecht dient hierbij de kosten in het oog te houden.

Zoals al werd vermeld, is bijstand door een advocaat niet verplicht (artikel 8). Partijen zijn voorts niet gehouden om een juridische beoordeling van de vordering te maken, het gerecht informeert partijen over procedurele aangelegenheden en streeft ernaar, voor zover dit zinvol is, een schikking tussen partijen te bereiken (artikel 9).

Beëindiging van de procedure

De beëindiging van de procedure is in artikel 5 geregeld. Binnen 30 dagen na tijdige ontvangst van het antwoord van de verweerder of van de eiser op de tegenvordering moet het gerecht of tribunaal uitspraak doen, of de partijen verzoeken binnen een termijn van maximaal 30 dagen nadere gegevens te verstrekken, of partijen voor een terechtzitting oproepen, te houden binnen 30 dagen na de oproeping.⁵⁸ Het gerecht dient binnen 30 dagen na de terechtzitting of na het verkrijgen van de nadere gegevens uitspraak te doen. Het gerecht geeft een verstekvonnis indien de verweerder of de eiser op de tegenvordering niet binnen de in artikel 4 gestelde termijn had gereageerd. Het Commissie-voorstel bevat in artikel 10 een algemene tijdslimiet, inhoudende dat binnen zes maanden na inschrijving van het vorderingsformulier uitspraak moet zijn gedaan. Veel delegaties vonden echter een tijdslimiet voor de gehele procedure naast een tijdslimiet voor de afzonderlijke fases in de procedure onwenselijk.⁵⁹ Deze bepaling is daarom in de tekst van de Raad en in de ontwerp-wetgevingsresolutie van het Parlement, geschrapt. Hoewel duidelijke limieten per onderdeel van de procedure belangrijker zijn, is het mijns inziens enigszins te betreuren dat de algemene termijn van een uitspraak binnen 6 maanden geschrapt is. Dit zou partijen een goede indicatie hebben gegeven

⁵⁴ Zie hierover ook Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 46, p. 87.

⁵⁵ Voorlopig genummerd als artikel 4a.

⁵⁶ Voor het oorspronkelijke Commissie-voorstel zie artikel 4 lid 7, dat enigszins afwijkend is.

⁵⁷ In het Commissie-voorstel is het gebruik van technische middelen afhankelijk van de instemming van partijen; in de Raadstekst niet.

⁵⁸ Het Commissie-voorstel bevat niet de termijnen van 30 dagen voor de nadere gegevens en de oproeping.

⁵⁹ Raad, 29 november 2005, 15054/05, JUSTCIV 221, CODEC 1107, p. 3-4.

van de maximale duur van de procedure en zou op het gerecht wellicht een positieve invloed kunnen hebben om de gehele procedure te bespoedigen.

Beroep en heroverweging

Of een rechtsmiddel tegen de beslissing kan worden ingesteld, wordt blijkens artikel 15 volledig overgelaten aan het nationale recht van de staat waar de procedure plaatsvindt. Informatie over de mogelijkheid van rechtsmiddelen wordt openbaar gemaakt. In verband met de grote verschillen op dit punt in de lidstaten, werd het opnemen van een uniforme regeling onwenselijk geacht.⁶⁰

In artikel 16 worden minimumvoorwaarden voor heroverweging van de beslissing gegeven. De verweerder heeft het recht om heroverweging van de beslissing te verzoeken bij het bevoegde gerecht van de lidstaat die deze heeft gegeven in de volgende gevallen: a) wanneer het vorderingsformulier of de oproeping zijn betekend door een methode zonder bewijs van ontvangst door hem persoonlijk (zoals bedoeld in artikel 14 EET-Vo), en de betekening of kennisgeving buiten zijn schuld niet tijdig is geschied met het oog op zijn verdediging, of b) de verweerder wegens overmacht of als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden buiten zijn schuld de vordering niet heeft kunnen betwisten. In deze gevallen moet de verweerder wel onverwijld handelen. Deze bepaling is ontleend aan artikel 19 EET-Vo en ook artikel 20 voorstel EBB-Vo bevat dezelfde bepaling. Een verschil is echter dat in artikel 19 EET-Vo expliciet naar het nationale recht wordt verwezen voor de nadere invulling van de heroverweging (inclusief bijvoorbeeld de termijn)⁶¹ en in het voorstel EPGV-Vo (en het voorstel EBB-Vo) niet. Omdat niet expliciet in de verordening geregelde zaken worden beheerst door het nationale recht is aannemelijk dat ook het ‘onverwijld handelen’ van artikel 16 van het onderhavige voorstel door het nationale recht mag of moet worden ingevuld. Een aan artikel 19 EET-Vo gelijkkluidende regeling was echter duidelijker geweest.

Erkenning en tenuitvoerlegging

Op grond van artikel 13 is de beslissing uitvoerbaar bij voorraad, niettegenstaande mogelijk beroep, en is het niet nodig om zekerheid te stellen. Het Commissie-voorstel bevat naast deze regel maar één bepaling voor de erkenning en tenuitvoerlegging. Artikel 18 bepaalt dat een beslissing gegeven in de EPGV in alle andere lidstaten zal worden erkend en ten uitvoer gelegd zonder dat een exequatur nodig is en zonder de mogelijkheid zich tegen de erkenning te verzetten, en bevat voorts enkele bepalingen betreffende het formulier van waarmede, opgenomen als bijlage III, en de over te leggen stukken. In de Raadstekst is de regeling met drie artikelen uitgebreid en voor zover mogelijk in overeenstemming gebracht met de relevante bepalingen van de EET-Vo⁶² en het voorstel EBB-Vo⁶³. De tenuitvoerlegging wordt beheerst door het nationale recht van de lidstaat van tenuitvoerlegging en de beslissing in de Europese procedure moet onder dezelfde voorwaarden als een beslissing in een nationale procedure ten uitvoer worden gelegd.⁶⁴ De tenuitvoerlegging mag alleen worden geweigerd in geval van onverenigbaarheid van de beslissing met een reeds bestaande tussen partijen gegeven executabele beslissing, indien de onverenigbaarheid niet tijdens de procedure als verweer aangevoerd kon worden.⁶⁵ Tot slot kan in het geval nog beroep mogelijk is of heroverweging is gevraagd de tenuitvoerlegging worden opgeschort of worden beperkt tot bewaarende maatregelen of afhankelijk worden gesteld van een zekerheidsstelling.⁶⁶

⁶⁰ Commission staff working document, 15 maart 2005, Comments on the specific articles of the proposal, artikel 15 (alleen in het Engels beschikbaar). Het Commissie-voorstel bepaalt dat verder beroep of beroep in cassatie niet mogelijk is, maar dit is in de Raadstekst en in de ontwerp-wetgevingsresolutie van het EP geschrapt.

⁶¹ In Nederland is dit op grond van artikel 8 Uitvoeringswet EET-Vo vier weken.

⁶² Zie artikel 20, 21 en 23 EET-Vo.

⁶³ Zie artikel 19, 21, 22 en 23 voorstel EBB-Vo.

⁶⁴ Zie artikel 18A van de tekst van de Raad (deze zal worden omgenummerd).

⁶⁵ Zie artikel 18B van de tekst van de Raad.

⁶⁶ Zie artikel 18C van de tekst van de Raad.

Betekening van stukken

Teneinde de kosten te beperken kan in de regel de betekening ingevolge artikel 11 plaatsvinden per post, blijkend uit een ontvangstbevestiging met de datum van ontvangst. Indien dit niet mogelijk is, moet de betekening plaatsvinden overeenkomstig de in artikel 13 en 14 EET-Vo weergegeven methoden.⁶⁷ De onder het Commissie-voorstel eveneens toegestane betekening bij aangetekend schrijven, gewone brief, fax of e-mail, of in het uitzonderlijke geval dat betekening volgens de voorgaande methoden niet mogelijk is, op iedere andere wijze die persoonlijke betekening of kennisgeving garandeert, zijn in de tekst van de Raad en in de ontwerp-wetgevingsresolutie van het Parlement geschrapt. Betekening kan dus alleen plaatsvinden per post met ontvangstbevestiging of volgens de in artikel 13 en 14 EET-Vo weergegeven methoden. Het schrappen van de eenvoudige wijzen van betekening als voorgestaan in het Commissie-voorstel staat enigszins op gespannen voet met de wens de procedure te vereenvoudigen en de kosten te reduceren. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid en van de uniformiteit – de regels van artikel 13 en 14 EET-Vo zijn eveneens geïncorporeerd in het voorstel EBB-Vo – is de tekst van de Raad echter een verbetering, en betekening per post met ontvangstbevestiging blijft mogelijk.

Kosten

De vraag wie de kosten van de procedure moet dragen, is met het oog op de toegang tot de procedure ook een punt van discussie geweest. Op grond van artikel 14 van het Commissie-voorstel moet de verliezende partij de kosten dragen, tenzij dit onbillijk of onredelijk is. Om partijen te ontmoedigen om een advocaat in te schakelen, wordt voorts bepaald dat wanneer de verliezende partij een natuurlijk persoon is die niet vertegenwoordigd is door een advocaat of door een andere juridische beroepsuitoefenaar, hij niet de kosten van rechtsbijstand van de wederpartij hoeft te vergoeden.⁶⁸ Verschillende delegaties gaven echter de voorkeur aan een onverkorte toepassing van de regel dat de verliezende partij de kosten van de winnende partij moet vergoeden, ongeacht of hij een natuurlijk persoon of een rechtspersoon is.⁶⁹ De tekst van de Raad bepaalt, evenals de ontwerp-wetgevingsresolutie van het Parlement, simpelweg dat de in het ongelijk gestelde partij de proceskosten moet betalen, behalve wanneer deze onnodig zijn gemaakt of buitenproportioneel zijn.

Evaluatie en slotopmerkingen

De noodzaak en wenselijkheid van een Europese procedure voor geringe vorderingen

Het staat niet ter discussie dat grensoverschrijdend procederen een complexe en dure aangelegenheid is, dat ten gevolge daarvan veel kleinere bedragen feitelijk oninbaar zijn en dat dit voor zowel consumenten als bedrijven economische gevolgen heeft. De Commissie voert als verdere rechtvaardiging voor een regeling op EU-niveau, zoals gebruikelijk, de goede werking van de interne markt aan. Of dit in alle gevallen een goed argument is, staat in de literatuur ter discussie. Vanuit rechtseconomisch perspectief is ten aanzien van de harmonisatie van het contractenrecht betoogd dat in het geval concurrenten in dezelfde lidstaat gelijk worden behandeld, er wel degelijk sprake is van een *level playing field*.⁷⁰ In dit geval is er alleen *tussen* de lidstaten geen *level playing field*, maar dat zou ook tot gezonde competitie tussen rechtstelsels kunnen leiden en is verder simpelweg een onderdeel van de internationale handel. Hierbij moet echter worden aangetekend dat voor het contractenrecht concurrentie tussen rechtstelsels aannemelijker is dan in het geval van het pro-

⁶⁷ Zie hierover o.m. Kramer 2005, a.w. voetnoot 7, p. 379-380.

⁶⁸ Commission staff working document, 15 maart 2005, Comments on the specific articles of the proposal, artikel 14.

⁶⁹ Raad, 21 november 2005, 14638/05, JUSTCIV 208, CODEC 1037, p. 6.

⁷⁰ G. Wagner, The Economics of Harmonization: The Case of Contract Law, *CMLRev.* 2002, p. 995-1023.

cesrecht, omdat partijen hierbij minder keuzevrijheid hebben.⁷¹ In ieder geval wordt bij het voorstel EPGV-Vo (en hetzelfde geldt voor het voorstel EBB-Vo) het argument van de interne markt verzwakt door de beperking tot grensoverschrijdende zaken, weliswaar tegen de uitdrukkelijke wens van de Commissie in. Dit zou namelijk kunnen leiden tot een verschil in bescherming tussen deelnemers in dezelfde lidstaat wanneer die opereren op de nationale markt en wanneer die opereren op de internationale (EU-)markt. Mijns inziens biedt artikel 65 EG-verdrag echter geen ruimte om ook voor puur nationale gevallen EU-regelingen te treffen en dus moeten de verschillen tussen procedures voor de inning van nationale vorderingen en die welke ter beschikking staan voor grensoverschrijdende vorderingen voor lief worden genomen. Nationale wetgevers kunnen er wel voor kiezen om de Europese procedure ook voor interne gevallen open te stellen, maar het zal van het functioneren van het bestaande procesrecht en het succes van de Europese procedure afhangen of veel lidstaten de EPGV zullen overnemen.

Wat er verder ook zij van de door de Commissie te berde gebrachte argumenten met betrekking tot de werking van de interne markt, het feit dat grensoverschrijdend procederen zeer kostbaar is blijft overeind en de onderhavige verordening beoogt hier wat aan te doen. Omdat het om grensoverschrijdende zaken gaat, is een oplossing op nationaal niveau niet mogelijk. Ook regels van internationaal privaatrecht kunnen niet meer dan de randvoorwaarden verschaffen om internationaal procederen te vereenvoudigen, maar kunnen niet de noodzaak van het inhuren van twee advocaten oplossen, of de ongemakken van procederen op grond van onbekend buitenlands procesrecht, of de vertaalkosten en reiskosten. Deze obstakels kunnen alleen worden verkleind door het openstellen van een eenvoudige, uniforme procedure met bepalingen die gericht zijn op het verlagen van de kosten en het verkorten van de procedure.

Ter voorbereiding van het voorstel is een “extended impact assessment” gemaakt.⁷² Hierin komt naar voren dat de potentiële impact van de verordening aanzienlijk is. Geschat wordt dat per jaar 7 miljoen burgers in de EPGV betrokken zouden kunnen zijn, dat er 5 miljard euro aan vorderingen mee zullen worden beslecht, en zij samen met de kosten van de procedure een totale “omzet” van 8 miljard euro zou kunnen hebben.⁷³ De afschaffing van het exequatur zou voorts leiden tot een afname van de kosten en de duur van de procedure met 20 procent. Deze schatting is echter gemaakt met het oog op het Commissie-voorstel, dat zich ook uitstrekt tot puur interne zaken. Door de beperking tot grensoverschrijdende zaken zal de reikwijdte van de EPGV aanzienlijk kleiner zijn. Ook in Nederland, waar zowel de praktijk als de doctrine in het algemeen positief staan ten opzichte van de small claims procedure⁷⁴, is gesteld dat een procedure alleen voor grensoverschrijdende gevallen een beperkte invloed zal hebben.⁷⁵ Mede in het licht van het Rapport fundamentele herbezinning van de Commissie Asser-Groen-Vranken zal de small claims procedure op termijn echter wellicht ook voor nationale gevallen worden ingevoerd.

Enkele opmerkingen ten aanzien van de inhoud van de verordening

Een zwak punt van de verordening zou kunnen zijn dat veel procedurele kwesties niet zijn geregeld en aan het nationale recht worden overgelaten. In de tekst van de Raad is de rol van het nationale procesrecht alleen nog maar nog groter dan in het Commissie-voorstel. Het verloop van de procedure, de tenuitvoerlegging en de kosten kunnen dus nog steeds aanzienlijk verschillen per land. Een voorbeeld is dat de vraag of een rechtsmiddel kan worden ingesteld aan het nationale recht wordt

⁷¹ Wel kunnen partijen door middel van een forumkeuze aangeven dat het ene forum wenselijker is dan het andere, en dit kan ook aan wetgevers signalen afgeven dat hun gerechten en procedures niet te prefereren zijn.

⁷² Commission Staff Working Document, 15 March 2005, SEC(2005)351, Annex to the Regulation establishing a European Small Claims Procedure: Extended Impact Assessment.

⁷³ Extended Impact Assessment, a.w. voetnoot 72, p. 17-18.

⁷⁴ Zie voetnoot 18 en voorts o.m. advies SER 13 januari 2006, a.w. voetnoot 36.

⁷⁵ Zie Hondius 2006, a.w. voetnoot 19, p. 200.

overgelaten. Alleen al dit punt kan leiden tot grote verschillen in rechtsbescherming, de totale duur en de kosten van de procedure.

Hierboven werden enkele afzonderlijke regels al kort van commentaar voorzien. De vraag werd opgeworpen of het plafond van €2000 als politiek compromis in de praktijk voldoende zal zijn om een substantieel aantal zaken te beslaan. Ook lijkt de regeling op een aantal punten niet erg consumentvriendelijk, terwijl de consument toch de belangrijkste doelgroep is. Zo is er geen aparte bevoegdheidsregel voor consumentengeschillen opgenomen, terwijl de regeling van de EEX-Vo niet altijd afdoende is, en is in de tekst van de Raad de versoepeling met betrekking tot de vergoeding van de kosten van rechtsbijstand voor consumenten geschrapt. Evenals is geconstateerd met betrekking tot de Engelse small claims procedure, zou ook deze regeling in de praktijk wel eens aantrekkelijker voor bedrijven dan voor consumenten kunnen zijn.

Een laatste opmerking betreft de te verwachten effectiviteit van procedure in verband met de kosten. In de praktijk blijken de kosten van rechtsbijstand en vertalingen de grote kostenposten te zijn. Het is te hopen dat de standaardformulieren en het verloop van de procedure inderdaad als zo eenvoudig worden ervaren dat een advocaat niet nodig is. Ook moet de door de verordening verplicht gestelde assistentie bij de gerechten goed worden geregeld. Ten aanzien van de vertaling geldt dat de formulieren en de antwoorden daarop in de taal van het gerecht moeten worden ingediend, en dat van de overige documenten (bewijsstukken) alleen een vertaling mag worden gevraagd indien dat nodig is voor het doen van uitspraak. Vanaf volgend jaar zal de EU 23 officiële talen hebben. Hoeveel consumenten zullen in staat zijn het formulier, ook al bestaat dat deels uit gesloten velden waarbij alleen een hokje aangekruist hoeft te worden, in te vullen of een (tegen)vordering te beantwoorden in een andere taal dan hun eigen taal? En hoeveel gerechten zullen in staat zijn om contracten en andere relevante documenten te beoordelen in bijvoorbeeld het Nederlands, Pools, Fins of Grieks? Zelfs Engels, Duits en Frans zullen bij veel gerechten al problemen opleveren. Dit is een praktisch probleem dat moeilijk op te lossen is, en het is de vraag of de verordening tot veel vooruitgang leidt op dit punt.⁷⁶

Tot besluit

De intensieve onderhandelingen binnen de Raad hebben tot een aantal belangrijke wijzigingen en technische verbeteringen geleid. Voordat de tekst definitief kan worden vastgesteld, moet eerst het Parlement nog zijn definitieve wetgevingsresolutie uitbrengen. Het is niet duidelijk hoe lang dit nog gaat duren. Bij het voorstel EBB-Vo zaten er bijna twee jaar tussen het eerste voorstel van de Commissie en het gewijzigde voorstel. Het gewijzigde voorstel dateert van februari 2006 en sindsdien zijn nog enkele kleine aanpassingen voorgesteld, en is er nog steeds geen definitieve verordening. Te verwachten is dat het bij het onderhavige voorstel sneller zal gaan, omdat een aantal vergelijkbare principiële kwesties en technische details al in het kader van het voorstel EBB-Vo zijn afgekaart.

Of de Europese small claims procedure succesvol zal zijn, moet worden afgewacht. Een goede publieksvoorlichting en training van rechters en overige betrokken uitvoerders van de procedure in de gehele EU is van groot belang. Omdat de Europese procedure een optioneel karakter heeft, zal zij zich moeten bewijzen in concurrentie met bestaande nationale procedures. Wellicht dat dit over en weer tot verbetering van de beslechting van (grensoverschrijdende) geschillen ten aanzien van geringe vorderingen zal leiden.

⁷⁶ Anders dan bij het voorstel EBB-Vo, waar met grotendeels gesloten velden en codes wordt gewerkt, waardoor vertaling vrijwel overbodig wordt. Voor een echte procedure op tegenspraak ligt dit veel ingewikkelder.