

Fundamentele herbezinning op de betalingsbevelprocedure

Invoering van een betalingsbevelprocedure in het licht van het Eindrapport Fundamentele herbezinning en de Europese betalingsbevelprocedure

Xandra E. Kramer en Bartosz Sujecki*

- Gepubliceerd in Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging (TCR) 2007, nr. 1, p. 1-8

Abstract: *In dit artikel worden de voorstellen van de Commissie Fundamentele Herbezinning op het burgerlijk procesrecht met betrekking tot de invoering van een betalingsbevelprocedure bekeken en vergeleken met de eind 2006 vastgestelde verordening tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure. Geconcludeerd wordt dat het wenselijk is een nationale betalingsbevelprocedure in te voeren, waarbij de Europese betalingsbevelprocedure met enkele aanpassingen model kan staan.*

Abstract: *[Fundamental Rethinking of the Order for Payment Procedure. Introducing a Order for Payment Procedure in view of the Final Report Fundamental rethinking and the European Order for Payment Procedure] This article reviews the proposals of the (Dutch) Committee on the Fundamental Rethinking of Procedural Law with regard to the introduction of a European Order for Payment and compares them with the recently established Regulation creating a European Order for Payment Procedure. It is concluded that the establishment of a national Order for Payment Procedure is desirable, with several amendments compared to the European Order for Payment Procedure.*

1. Inleiding

Begin 2006 verscheen het Eindrapport Fundamentele herbezinning van de Commissie Asser-Groen-Vranken.¹ Daarin wordt in het kader van het onderwerp “differentiatie” gepleit voor de invoering van een gerechtelijke incassoprocedure.² Deze procedure dient snel, eenvoudig en goedkoop te zijn en er moet een geautomatiseerde verwerking mogelijk zijn. De incassoprocedure zou als alternatief naast de bestaande procedures moeten worden opengesteld en moeten gelden voor zowel nationale als grensoverschrijdende geschillen.

Tussen de verschijning van het Interimrapport in 2003, waarin eveneens de invoering van een betalingsbevelprocedure werd bepleit³, en het Eindrapport is op Europees niveau gewerkt aan een Europese betalingsbevelprocedure. Op 12 december 2006 werd de verordening tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure vastgesteld en zij is vanaf 12 december 2008 van toepassing.⁴ De verordening voorziet in een optionele Europese procedure voor de inning van onbetwiste geldvorderingen in grensoverschrijdende zaken. De beperking tot grensoverschrijdende geschillen laat de vraag open hoe de in het Eindrapport voorgestane nationale betalingsbevelprocedure moet worden vorm gegeven.

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

¹ W.D.H. Asser, H.A. Groen en J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova, *Uitgebalanceerd. Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, p. 110-113 en aanbeveling 11.8.4 (p. 186-187).

² Asser, Groen en Vranken 2006, a.w. voetnoot 1, p. 110-113 en aanbeveling 11.8.4 (p. 186-187).

³ W.D.H. Asser, H.A. Groen en J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova, *Een nieuwe balans. Interimrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003, p. 154.

⁴ Verordening (EG) Nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, Pb. EG 30 december 2006, L 399/1.

In deze bijdrage wordt bekeken in hoeverre de aanbevelingen in het Eindrapport met de Europese betalingsbevelprocedure verenigbaar zijn en welke problemen zich mogelijk voordoen bij de invoering van een nationale gerechtelijke incassoprocedure. In paragraaf 2 wordt kort aandacht besteed aan het bestaande procesrechtelijke arsenaal voor de inning van onbetwiste geldvorderingen in het Nederlandse recht. In paragraaf 3 worden de in het Eindrapport gedane aanbevelingen nader bekeken. Paragraaf 4 is gewijd aan de Europese betalingsbevelprocedure. Tot slot wordt in paragraaf 5 nagegaan in hoeverre de Europese betalingsbevelprocedure als voorbeeld kan dienen voor een eventuele nationale betalingsbevelprocedure en hoe de incassoprocedure ingepast zou kunnen worden.

2. De inning van onbetwiste geldvorderingen onder het huidige recht

Nederland heeft zoals bekend geen speciale procedure voor de inning van onbetwiste geldvorderingen. Het betalingsbevel werd eind 1991 bij de invoering van de kantongerechtoprocedure afgeschaft.⁵ De reden hiervoor was dat in de praktijk nog maar weinig gebruik werd gemaakt van deze procedure, mede door de verhoging van het griffierecht en door een negatieve houding van de deurwaarders ten opzichte van het betalingsbevel. Ook bij de implementatie van de Richtlijn betalingsachterstanden bij handelstransacties van 2000⁶, die vereist dat ten aanzien van onbetwiste geldvorderingen binnen een maximumtermijn van 90 dagen een executoriale titel moet kunnen worden verkregen, heeft de Nederlandse wetgever het niet nodig geacht een aparte procedure in te voeren, omdat de bestaande procedures zouden volstaan.⁷ De meeste andere EU-landen kennen wel een betalingsbevelprocedure, waarvan vooral de Oostenrijkse en de Duitse procedure (het *Mahnverfahren*), maar ook het Engelse *Money Claim Online* als succesvolle voorbeelden gelden.⁸

2.1 De verstekprocedure

Sinds de herziening van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in 2002 wordt de verstekprocedure als gerechtelijke incassoprocedure beschouwd.⁹ De verstekprocedure in incassozaken is inmiddels zo gestandaardiseerd dat gewerkt wordt aan een deels geautomatiseerde afhandeling.¹⁰ Wanneer de gedaagde niet op de eerste of op een door de rechter nader bepaalde roldatum in het geding verschijnt, of verzuimt procureur te stellen, en de voorgeschreven ter-

⁵ Zie Asser, Groen en Vranken, 2006, a.w. voetnoot 1, p. 110 en voetnoot 219 aldaar; M. Freudenthal, *Incassoprocedures*, Deventer: Kluwer 1996 (diss. Utrecht), p. 17-23 en Europese betalingsbevelprocedure: op weg naar een Europees burgerlijk procesrecht, *Tijdschrift voor Procesrecht en Bewijsrecht* 2004, p. 230 e.v.

⁶ Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni 2000, PbEG L 200/35.

⁷ *Kamerstukken II* 2001/2002, 28239, nr. 3, p. 2-3 (MvT). Instemmend S.M.A.M. Venhuizen, Procedures en kosten, in: 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 2006, p. 153. Terecht kritisch M. Freudenthal, Implementatie Richtlijn betalingsachterstanden bij handelstransacties, *NJB* 2002, p. 1243-1245.

⁸ Zie voor een kort overzicht het 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, p. 19-21. Voor een beschrijving van enkele Europese rechtsstelsels zie E.H. Rechberger en G.E. Kodek (ed.), *Orders for Payment in the European Union*, Den Haag: Kluwer Law International 2001; A.J.D. Pérez-Ragone, *Europäisches Mahnverfahren*, Keulen/Berlijn/München: Carl Heymanns Verlag 2004; M. Freudenthal, 1996, a.w. voetnoot 5, p. 173 e.v. Voor de *Money Claim Online* zie W. Rose e.a. (ed.), *Blackstone's Civil Practice* 2005, Oxford: Oxford University Press 2005, Aant. 12.10; B. Sujecki, *Money Claim Online (MCOL) – Elektronische Verfahrenseröffnung im englischen Recht*, *Multimedia und Recht (MMR)* 2003/12, p. XXIV.

⁹ Zie *Kamerstukken II* 2002/2003, 22112, nr. 275, p. 4; *Kamerstukken II* 2001/2002, 28239, nr. 3, p. 2-3 (MvT). Daarnaast is in sommige arrondissementen inning via een incasso-kort geding mogelijk. Vanwege de geringe relevantie in de huidige praktijk wordt deze hier verder niet behandeld. Zie hierover in dit kader Venhuizen 2006, a.w. voetnoot 7, p. 140, 143-145. Voorts kan de referteprocedure worden genoemd, waarbij formeel geen sprake is van een verstekzaak, maar de verweerder zich aan het oordeel van de rechter refereert. Zie hierover Venhuizen 2006, a.w. voetnoot 7, p. 139-140, 143.

¹⁰ B. Sujecki, *Niederlande: Pilotprojekt Geldvordering-Online*, *Multimedia und Recht (MMR)* 2006/8, p. XXIV-XXV. Inmiddels is dit project evenwel stop gezet, zie verder par. 2.2.

mijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, wordt op grond van art. 139 Rv verstek verleend.¹¹ De verstekverlening kan maximaal vier weken worden aangehouden, tenzij uit de wet, een verdrag of een EG-verordening een langere termijn voortvloeit (art. 4.1 Landelijk Rolreglement rechtbanken). Na de verstekverlening wordt de zaak op de roldatum van maximaal vier weken nadien geplaatst voor de uitspraak van het (toewijzende) verstekvonnis (art. 4.2 Landelijk Rolreglement rechtbanken). Bij kantonzaken is deze termijn 14 dagen (art. 1.8 Landelijk Rolreglement kantonsectoren).¹²

In de praktijk zijn ongeveer 50% (sector civiel) tot 80 á 90% (sector kanton) van de ingediende geldvorderingen onbetwist.¹³ In 2005 bedroegen de doorlooptijden voor een verstekvonnis bij de sector civiel 33 dagen en bij de sector kanton 9 dagen.¹⁴ Hiermee is de verstekprocedure, ook in vergelijking met het buitenland, zeer snel.¹⁵

Hoewel de doorlooptijden in het algemeen kort zijn, kleven er ook nadelen aan de verstekprocedure. Zo gelden de vrij strikte dagvaardingseisen van art. 111 Rv die zijn toegesneden op gerechtelijke procedures op tegenspraak. Voorts is procesvertegenwoordiging verplicht en kunnen – met name voor geringere vorderingen – de kosten voor het betekenen van de dagvaarding een gerechtelijke procedure onaantrekkelijk maken.¹⁶ De eiser moet deze kosten voorschieten, terwijl op voorhand niet altijd duidelijk is of er wel iets te halen valt bij de debiteur. Dit leidt ertoe dat er vaak wordt afgezien van de inning van vorderingen, ook al staat het buiten kijf dat deze verschuldigd zijn.¹⁷

2.2 De elektronische procedure – het project Geldvordering Online¹⁸

In 2003 werd onder leiding van de Raad voor de Rechtspraak het pilootproject Geldvordering Online opgestart. Als belangrijkste voorbeeld voor dit project dient het succesvolle Engelse *Money Claim Online*.¹⁹ Het project Geldvordering Online strekt ertoe binnen de huidige wettelijke kaders een gerechtelijke elektronische procedure in te voeren. Hierbij kan een eiser een geldvordering eenvoudig via het Internet bij de bevoegde rechtbank indienen. Door het invullen van een elektronisch formulier kan hij achter zijn eigen pc – met behulp van een toelichting – de dagvaarding invullen. De betaling vindt plaats door middel van een elektronische overboeking.²⁰ De elektronische dagvaarding wordt vervolgens aan een gerechtsdeurwaarder verzonden ter betekening aan de gedaagde. De keuze van de deurwaarder staat hierbij ter vrije bepaling van de eiser. Daarna wordt de dagvaarding elektronisch bij het bevoegde gerecht ingediend. Met het inschrijven van de dagvaarding op de rol verloopt de procedure verder als gewone dagvaardingsprocedure.²¹

¹¹ Zie ook art. 4 Landelijk Reglement voor civiele rol bij de rechtbanken.

¹² Voluit: Landelijk reglement voor de civiele rol van de kantonsectoren.

¹³ Zie *Kamerstukken II 2002/2003*, 22112, nr. 275, p. 4.

¹⁴ Zie *Raad voor de Rechtspraak*, Jaarverslag 2005 – kwaliteit en kwantiteit, p. 29 en 32, op www.rechtspraak.nl. Bij de referteprocedure (zie voetnoot 9) is de doorlooptijd doorgaans langer omdat de referte ook bij de conclusie van antwoord kan worden genomen en de verweerder ex art. 2.7 Landelijk Rolreglement rechtbanken de mogelijkheid van uitstel heeft.

¹⁵ Zo kan een executoriale titel in de Duitse betalingsbevelprocedure (het *Mahnverfahren*) op zijn vroegst binnen een periode van vier tot acht weken worden verkregen. Ook bij de Oostenrijkse betalingsbevelprocedure kan de gehele procedure – inclusief de periode van verweer – zes weken duren.

¹⁶ Zie hiervoor het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (BTAG), Staatscourant 2005, 229.

¹⁷ Zie over de effecten van betalingsachterstanden B.C.J. van Velthoven, Incassoproblemen in het licht van de rechtspraak, *TCR* 2006, p. 77.

¹⁸ De informatie voor deze paragraaf heeft mede-auteur Sujecki deels verkregen tijdens een bezoek aan de Raad voor de Rechtspraak. Hiervoor is dank verschuldigd aan de heer E.J. Rooze. Zie voorts Jaarplan voor de Rechtspraak 2006, p. 10 en Jaarplan voor de Rechtspraak 2005, p. 25, op www.rechtspraak.nl.

¹⁹ Zie hierover <https://www.moneyclaim.gov.uk/csmco2/index.jsp>. Zie voorts de in voetnoot 8 genoemde literatuur.

²⁰ Door middel van het systeem iDEAL, zie hierover: <http://www.ideal-betalen.nl>.

²¹ Zie ook Sujecki 2006, a.w. voetnoot 10, p. XXIV-XXV.

Onlangs is echter bekend geworden dat dit project per eind 2006 is beëindigd.²² De KBvG (Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders) beroept zich op alternatieve mogelijkheden om een geldvordering elektronisch in te kunnen dienen.

3. De aanbevelingen van de Commissie Fundamentele Herbezinning

3.1 *Het Interim-rapport en het Eindrapport*

In het Interimrapport beschrijft de Commissie Asser-Groen-Vranken de incassovordering als een geldvordering waarbij geen verweer wordt gevoerd.²³ Zij stelt dat een aparte procedure voor onbetwiste geldvorderingen voor de hand ligt in verband met het grote aantal verstekzaken, waarvan een groot deel onbetwiste geldvorderingen zijn.²⁴ De Commissie stelt dat dit de kwaliteit van de procedure ten goede komt en verwijst voorts naar de Europese ontwikkelingen op dit gebied.

Aan de hand van het Groenboek betalingsbevelen en geringe vorderingen onderscheidt de Commissie drie modellen.²⁵ Ten eerste de procedure waarbij de eiser ten minste enig bewijs van zijn vordering moet overleggen, maar dan ook – bij verstek – direct een voor tenuitvoerlegging vatbare titel krijgt, waartegen éénmaal beroep mogelijk is (model a). Ten tweede de procedure waarbij het enkele indienen van een claim die aan de formele eisen voldoet, zonder nader onderzoek leidt tot een betalingsbevel, dat echter pas van kracht wordt na het verstrijken van een termijn voor bezwaar (met eventueel nog een mogelijkheid van beroep) (model b). Ten derde de procedure waarbij zonder enige rechterlijke controle een betalingsbevel wordt gegeven, waartegen echter bezwaar mogelijk is, wat leidt tot behandeling van de vordering in een gewone procedure (model c).²⁶ Om redenen van een doelmatige allocatie van menskracht en geldmiddelen en in verband met de eigen verantwoordelijkheid van partijen kiezen Asser-Groen-Vranken voor model c. Deze procedure zal zoveel mogelijk geautomatiseerd moeten verlopen en dus uit het rechterlijke circuit worden gehaald.²⁷ Naar schatting betekent dit dat 50.000 à 60.000 zaken per jaar niet meer door een rechter beoordeeld behoeven te worden.²⁸

In het Eindrapport wordt naar aanleiding van consultatierondes en het nader overleg met de KBvG niet zonder meer vastgehouden aan model c, en stelt de Commissie zich ook in model b te kunnen vinden.²⁹ Vermeden moet worden dat voor interne en grensoverschrijdende gevallen een verschillende procedure moet worden gevolgd. Voorwaarde voor uniformiteit met de Europese betalingsbevelprocedure is echter wel dat de verordening geen bepalingen bevat die te veel afbreuk doen aan het wezen van een snelle en goedkope incassoprocedure.³⁰

In haar concrete aanbevelingen stelt de Commissie het volgende voor.³¹ Er dient een snelle, eenvoudige betalingsbevelprocedure te komen, waarin de verweerder die dit wenst alle gelegenheid krijgt om zijn standpunt ten volle uit te dragen. De Commissie heeft geen voorkeur voor een één stap-procedure of een twee stappen-procedure. De betalingsbevelprocedure dient

²² Informatie per e-mail verkregen van de KBvG. Voor zover bekend heeft die beslissing te maken met de interne organisatie en de inbedding van Geldvordering online in de ict-structuur van de Raad.

²³ Asser, Groen en Vranken 2003, a.w. voetnoot 3, p. 154. Zie hierover ook Freudenthal 1996, a.w. voetnoot 5, p. 2, die terecht ook een geldvordering die in redelijkheid niet kan worden betwist hieronder vat.

²⁴ Asser, Groen en Vranken 2003, a.w. voetnoot 3, p. 154.

²⁵ Zie voetnoot 8.

²⁶ Zie hiervoor ook de algemene definitie van een incassoprocedure bij Freudenthal 1996, a.w. voetnoot 5, p. 3; B. Sujecki, *Europäisches Mahnverfahren*, *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht (ZEuP)* 2006, p. 125-127.

²⁷ Zie over de mogelijke functie van ICT binnen een incassoprocedure B. Sujecki, *Initial Steps Towards an Electronic European Order for Payment Procedure*, *Computer Law Review International (CRi)* 2006, p. 113.

²⁸ Asser, Groen en Vranken 2003, a.w. voetnoot 3, p. 154. Zie hierover ook S. Van Willigenburg en I.N. Tzankova, *Een buitenlandse blik op 'Een nieuwe balans'*, *TCR* 2005, p. 29.

²⁹ Asser, Groen en Vranken 2006, a.w. voetnoot 1, p. 112. Dit sluit aan bij het oorspronkelijke voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure van 2004. In de definitieve verordening, welke na afsluiting van het Eindrapport verschenen wordt evenwel alsnog voor een procedure in één stap gekozen. Zie hierover par. 4.

³⁰ Bijv. wat betreft het niet hoeven over te leggen van bewijs, zie Asser, Groen en Vranken 2006, a.w. voetnoot 1, p. 113.

³¹ Asser, Groen en Vranken 2006, a.w. voetnoot 1, p. 113 en aanbeveling 8.4.

zo betaalbaar mogelijk en liefst geautomatiseerd te zijn. Het verzoek tot het verkrijgen van een betalingsbevel hoeft niet met bewijsmiddelen gestaafd te worden. Dit dient pas te gebeuren in de gewone dagvaardingsprocedure als het bezwaar of verzet daartoe aanleiding geeft. De betalingsbevelprocedure dient niet verplicht te zijn, maar als alternatief naast de gewone procedures aan de schuldeiser ter beschikking te staan. Bij voorkeur dient de betalingsbevelprocedure voor zowel interne als grensoverschrijdende gevallen ter beschikking te staan. De Commissie benadrukt ten slotte dat zij de initiatieven ondersteunt van met name de Raad voor de Rechtspraak en de deurwaarders om een volledig geautomatiseerde incassoprocedure tot stand te brengen, met inbegrip van een volledig geautomatiseerde verstekverlening.³²

3.2 Commentaar

De reacties op het voorstel om een incassoprocedure in te voeren zijn uiteenlopend, maar neigen toch meer naar een afwijzing van dit voorstel.³³ De NOvA, de KBvG en de Consumentenbond hebben naar aanleiding van het Interimrapport aangegeven in beginsel de invoering van een aparte incassoprocedure te steunen.³⁴ Daarentegen acht de NVvR een incassoprocedure niet nodig omdat de verstekprocedure voldoet, en zij vindt het onwenselijk om de procedure te automatiseren en daarmee uit het rechterlijk circuit te halen.³⁵ De Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht stelde naar aanleiding van het Interimrapport eveneens dat de verstekprocedure in beginsel adequaat is, maar zij staat niet zonder meer negatief ten aanzien van een betalingsbevelprocedure.³⁶ In haar reactie op het Eindrapport is de Adviescommissie terughoudend.³⁷ Zij stelt dat de afwijkingen van het “basismodel” zoveel mogelijk moeten worden beperkt en dat bij een automatische incassoprocedure rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid voor de rechter om incassokosten en (andere) boetesancties te matigen.³⁸ Naar aanleiding van het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure stelde de Raad voor de Rechtspraak dat in beginsel geen behoefte is aan een betalingsbevelprocedure, en dat bij de invoering van een Europese betalingsprocedure de verstekprocedure zoveel mogelijk in stand dient te worden gelaten. Wel kan de elektronische toegang tot de verstekprocedure de efficiënte verwerking van incassoprocedures aanzienlijk verbeterd worden.³⁹ Naast de officiële standpunten van de diverse belanghebbende organisaties, is in de literatuur zowel instemmend als afwijzend gereageerd.⁴⁰

Wij kunnen ons in beginsel vinden in de invoering van een betalingsbevelprocedure die – in tegenstelling tot de hierna te bespreken Europese betalingsbevelprocedure – ook voor nationale gevallen geldt.⁴¹ De verstekprocedure is weliswaar snel, maar de rechtsingang is gecompliceerd, het is noodzakelijk om een deurwaarder en een advocaat in te schakelen en de hiermee gemoeide kosten zijn aanzienlijk en worden met betrekking tot de kosten voor de advocaat op grond van het liquidatietarief niet geheel vergoed. Wij hebben er geen principieel bezwaar tegen als de afhandeling van onbetwiste geldvorderingen uit het rechterlijke circuit wordt ge-

³² Zie hierover par. 2.2.

³³ De meeste reacties zien op het Interim-rapport.

³⁴ NOvA: Adviescommissie burgerlijk procesrecht Nederlandse Orde van Advocaten, De fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht gezien vanuit de advocatuur, in: M.L. Hendrikse en A.W. Jongbloed, *De Toekomst van het Nederlands burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 77; KBvG: Rapport *Modernisering rechtsingang in incassozaken*; Consumentenbond: als weergegeven bij Asser, Groen en Vranken 2006, p. 110, waar verwezen wordt naar p. 2 van de reactie van de Consumentenbond.

³⁵ NVvR, Advies inzake Asser/Vranken/Groen: Een nieuwe balans – Interim-rapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht, *Trema* 2004, p. 92.

³⁶ Adviescommissie voor het Burgerlijk Procesrecht, advies 29 december 2003, p. 13.

³⁷ Zie Reactie op het eindrapport van het driemanschap ‘Uitgebalanceerd’ (2006), *TCR* 2006, p. 73.

³⁸ Waardoor er toch weer een rechter aan te pas moet komen.

³⁹ Raad voor de Rechtspraak, Advies 6 september 2004, p. 7.

⁴⁰ Instemmend: o.m. H.J. Snijders, They have a dream ... een fundamenteel nieuw wetboek van rechtspleging, *NJB* 2003, p. 1703; M Storme, Een schitterende evenwichtsoefening, *Trema* 2004, p. 155. Afwijzend: o.m. F.J.H. Hovens, Processueel balanslezen, *Advocatenblad* 2003, p. 552; J.A. de Swart, Zomertenuue, *Executief* 2006, p. 169.

⁴¹ Zie verder ook par. 5.

haald, mits er natuurlijk op een eenvoudige wijze bezwaar kan worden gemaakt en de procedure door de griffier of het gerechtssecretariaat onder de verantwoordelijkheid van een rechter wordt afgehandeld. Deze werkverdeling wordt trouwens ook onder het huidige recht al toegepast, waar de dagvaardingen door het gerechtssecretariaat worden getoetst. Alleen in echt gecompliceerde zaken wordt hierbij een rechter betrokken.⁴² Wat betreft het rapport van de Commissie Asser-Groen-Vranken vinden wij het jammer dat zij nauwelijks concretiseert hoe een dergelijke incassoprocedure eruit zou moeten zien. Ook wordt niet diep ingegaan op de Europese ontwikkelingen, die naar onze mening in dit kader van groot belang zijn.

4. De Europese betalingsbevelprocedure

4.1 Doelstelling en toepassingsgebied

Na intensieve onderhandelingen over het eerste voorstel van 2004⁴³ en het gewijzigde voorstel van februari 2006⁴⁴, werd op 12 december 2006 de verordening tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (EBB-Vo) vastgesteld.⁴⁵ Zij is vanaf 12 december 2008 van toepassing (art. 33 EBB-Vo).

De EBB-Vo strekt ertoe de inning van onbetwiste geldvorderingen in grensoverschrijdende gevallen te vergemakkelijken.⁴⁶ Een snelle invordering van onbetwiste schulden is van groot belang voor het bedrijfsleven en voor de goede werking van de interne markt.⁴⁷ Betalingsachterstanden zijn een belangrijke oorzaak van faillissement, vooral bij kleine en middelgrote bedrijven en de kosten voor de inning van onbetwiste geldvorderingen zijn, zeker in grensoverschrijdende gevallen, vaak buitenproportioneel hoog. De EBB-Vo moet een belangrijke bijdrage leveren aan een betere toegang tot efficiënte verhaalsmogelijkheden.

In aansluiting op de EEX-Vo is de EBB-Vo op grond van art. 2 toepasselijk op burgerlijke en handelszaken. De verordening is echter niet van toepassing op geldvorderingen die voortvloeien uit het huwelijksgoederenrecht, testamenten en erfenissen, het faillissement, de sociale zekerheid en uit niet-contractuele verbintenissen, tenzij er een akkoord tussen partijen of een schuldbekentenis is of deze betrekking hebben op geliquideerde schulden die voortvloeien uit gezamenlijk eigendom van vermogensbestanddelen.

Aanvankelijk wilde de Commissie de Europese betalingsbevelprocedure ook invoeren voor puur nationale geschillen. In de toelichting bij het oorspronkelijke voorstel van 2004 meldt zij dat het niet alleen inadequaat maar ook contraproductief zou zijn om de werkingssfeer te beperken tot grensoverschrijdende zaken.⁴⁸ Zij acht het een overdreven restrictieve interpretatie van art. 65 EG-Verdrag – waarin gesproken wordt van ‘zaken met grensoverschrijdende gevolgen’ – indien regelingen op grond van deze bepaling alleen van toepassing kunnen zijn op grensoverschrijdende geschillen. Beperking tot grensoverschrijdende zaken zou de mededinging op de interne markt verstoren en kan leiden tot willekeur en een ongelijke behandeling

⁴² Zie NVvR, Advies inzake Asser/Vranken/Groen: Een nieuwe balans – Interim-rapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht, *Trema* 2004, p. 92.

⁴³ Brussel, 19 maart 2004, COM(2004)173 def. en 25 mei 2004, COM(2004)173 def./3, 2004/055(COD).

⁴⁴ Brussel, 7 februari 2006, COM(2006)57 def., 2004 (COD). Zie hierover o.m. X.E. Kramer, Europees procesrecht in aanbouw. Het (gewijzigde) voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure, *NJB* 2006, p. 1565-1569 en B. Sujecki, Europäisches Mahnverfahren – Geänderter Verordnungsvorschlag, *EuZW* 2006, p. 330-333.

⁴⁵ Zie voetnoot 4. Zie hierover o.m. X.E. Kramer en B. Sujecki, De Europese betalingsbevelprocedure. Een kritische beschouwing, *NIPR* 2006, p. 365-374; X.E. Kramer, 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.

⁴⁶ Zie Preambule, nr. 9.

⁴⁷ Zie Preambule, nr. 6-8.

⁴⁸ Zie de toelichting bij het eerste Commissie-voorstel (voetnoot 43), p. 7-9. Zie hierover o.m. Kramer en Sujecki 2006, a.w. voetnoot 45, p. 367-368; P. Meijknecht, Alleen voor grensoverschrijdende gevallen?, in: R.J.C. Flach, *Amice: Rutgersbundel*, Deventer: Kluwer 2005, p. 223-232; Sujecki 2006, a.w. voetnoot 27, p. 130-133.

wanneer partijen in een grensoverschrijdende situatie toegang hebben tot een efficiënter mechanisme dan in hun interne situatie. Hoewel voor deze stellingname wel wat te zeggen valt, biedt art. 65 EG-Verdrag naar onze mening geen grondslag voor regelingen die toepasselijk zijn op puur nationale gevallen. Verder bleken 21 van de 25 lidstaten, waaronder Nederland, tegenstander van toepassing op nationale gevallen, evenals het Europees Parlement.⁴⁹ In het gewijzigde Commissie-voorstel en de definitieve verordening wordt het toepassingsgebied dan ook beperkt tot grensoverschrijdende zaken. In art. 3 EBB-Vo wordt dit gedefinieerd als een zaak waarin ten minste een van de partijen haar woonplaats of gewone verblijfplaats heeft in een andere staat dan de lidstaat van het aangezochte gerecht.

4.2 De procedure

Het verzoek om een Europees betalingsbevel moet op grond van art. 6 worden ingediend bij de op grond van de EEX-Vo bevoegde rechter. In art. 6 lid 2 wordt uit het oogpunt van consumentenbescherming bepaald dat in het geval waarin de verweerder een consument is, uitsluitend het gerecht van zijn woonplaats bevoegd is.

Het voorstel gaat vergezeld van zeven eenvoudig in te vullen standaardformulieren met zoveel mogelijk gesloten velden en codes, waardoor de noodzaak van vertalingen zoveel mogelijk wordt teruggedrongen en elektronische gegevensverwerking mogelijk is (Preamble nr. 11). Procesvertegenwoordiging door een advocaat is niet verplicht (art. 24). Het verzoek om een Europees betalingsbevel wordt ingediend door middel van standaardformulier A (art. 7). Het verzoek kan op iedere wijze (schriftelijk, per fax, elektronisch) die aanvaardbaar is voor de desbetreffende staat worden ingediend. De procedure zal zoveel mogelijk elektronisch moeten plaatsvinden omdat dit kosten- en tijdsbesparend is. Tijdens de onderhandelingen is veel debat geweest over het al dan niet moeten overleggen van bewijs, omdat dit bij de bestaande incasso-procedures per land verschilt.⁵⁰ In verband met de hoge kosten van de noodzakelijke vertaling van bewijsstukken is besloten dat geen schriftelijke bewijsstukken overgelegd hoeven te worden, maar dat alleen de bewijselementen moeten worden aangevoerd. Dit sluit aan op de aanbevelingen in het Eindrapport.⁵¹

Wanneer het verzoek niet aan de gestelde vereisten voldoet of het kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk is, wordt het afgewezen (art. 11). Is wel aan de vereisten voldaan, dan wordt een Europees betalingsbevel uitgevaardigd (art. 12). In tegenstelling tot het oorspronkelijke ontwerp is hier gekozen voor een procedure in één stap en ontvangt de verweerder niet eerst een uitnodiging tot betaling. Zoals hierboven vermeld, is dit ook wat in het Interimrapport werd bepleit, maar waaraan in het Eindrapport niet wordt vastgehouden. Art. 13 en 14 bevatten voorschriften voor de betekening of kennisgeving van de beslissing. Deze beogen niet de betekeningvoorschriften van de lidstaten te uniformeren, maar geven minimumvoorschriften waaraan in het kader van het Europees betalingsbevel moet worden voldaan.⁵²

De verweerder kan binnen 30 dagen verzet aantekenen door middel van standaardformulier F, dat samen met het betalingsbevel aan hem wordt verstrekt (art. 16). Wordt verzet aangetekend, dan wordt de procedure volgens de nationale regels van procesrecht voortgezet, tenzij de eiser heeft verzocht om in dat geval de procedure stop te zetten (art. 17). Indien de verweerder geen verzet aantekent, dan verklaart het gerecht het betalingsbevel uitvoerbaar met behulp van een als bijlage opgenomen standaardformulier (art. 18). Het betalingsbevel is zonder dat een

⁴⁹ Notulen JBZ-Raad 14 april 2005, op www.register.consilium.eu.int en <http://europapoort.eerstekamer.nl>. Zie voor Nederland *Kamerstukken II* 2002-2003, 22112, nr. 275. Zie ook P.M.M. van der Grinten, *Kroniek Europese ontwikkelingen*, TCR 2005, p. 83. Wetgevingsresolutie Europees Parlement voorstel voor een verordening tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, 13 december 2005, P6_TA(2005)0499, A6-0240/2005.

⁵⁰ Zie hierover o.m. Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 49, p. 83; Sujecki 2006, a.w. voetnoot 27, p. 138-139.

⁵¹ Zie Asser, Groen en Vranken 2006, a.w. voetnoot 1, p. 113 en par. 3.1.

⁵² Hetzelfde systeem geldt voor de Europese Executoriale Titel (EET-Vo), zie hierover X.E. Kramer, *De Europese Executoriale Titel: een nieuw instrument ter verwezenlijking van het Europees procesterritoir*, NTBR 2005, p. 379-380.

exequatur vereist is, uitvoerbaar in alle lidstaten (art. 19). De verweerder kan tot slot om heroverweging vragen indien de betekening niet op de juiste wijze heeft plaatsgevonden, indien de vordering wegens overmacht niet betwist kon worden, of indien het bevel kennelijk ten onrechte is toegekend of vanwege andere uitzonderlijke omstandigheden (art. 20).⁵³

4.3 Commentaar

In beginsel staan wij positief ten opzichte van de komst van een Europese betalingsbevelprocedure. De hoge kosten van grensoverschrijdend procederen maken de inning van vorderingen niet zelden onrendabel. IPR-regelingen of interne regels van de individuele lidstaten kunnen de praktische problemen inherent aan grensoverschrijdend procederen, zoals extra kosten van rechtsbijstand, de noodzaak van vertalingen en de reiskosten, niet verhelpen.⁵⁴ Inhoudelijk hebben wij echter wel enkele belangrijke punten van kritiek.⁵⁵

In de eerste plaats kan naar onze mening de uitsluiting van niet-contractuele vorderingen in art. 2 lid 2 EBB-Vo aanleiding geven tot interpretatieproblemen. Wat wel en niet als contractuele vordering geldt, verschilt immers per lidstaat en is onnodig complicerend. Ook is zij in het licht van art. 4 EBB-Vo, dat vereist dat het om een becijferde vordering gaat, niet nodig.

In de tweede plaats is bij de bevoegdheidsregeling van art. 6 EBB-Vo gekozen voor toepassing van de EEX-Vo en helaas niet voor een exclusieve bevoegdheid voor de rechter van de verweerder. Dit zou als voordeel hebben dat de bevoegdheid elektronisch gecontroleerd kan worden. De schuldenaar moet immers zijn woonplaats opgeven en als deze gelegen is in het arrondissement van de geadieerde rechter, dan is hiermee de bevoegdheid vastgesteld. Een ander voordeel van een exclusieve bevoegdheidsregeling is dat het een grensoverschrijdende betekening overbodig maakt.⁵⁶ Afstemming met andere verordeningen, zoals de EEX-Vo, 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 in art. 6 lid 2 toch al tot een verschil tussen de EEX-Vo en de EBB-Vo.

In de derde plaats is de regeling van het bewijs in artikel 7 EBB-Vo niet helemaal duidelijk. Wij zijn in verband met de hoge kosten van vertalingen een voorstander van een procedure zonder bewijs, 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 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 vierde belangrijk punt van kritiek is de onduidelijke regeling van de heroverweging in artikel 20 EBB-Vo.⁵⁷ Enerzijds wordt gesteld dat deze niet bedoeld is als mogelijkheid om de vordering alsnog te betwisten, maar anderzijds wordt heroverweging wel toegestaan 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.⁵⁸

Meer in het algemeen geldt dat veel procedurele kwesties niet in de verordening geregeld zijn en aan het nationale procesrecht worden overgelaten, en dit kan leiden tot een verschillende toepassing in de lidstaten.⁵⁹

⁵³ Zie uitgebreid over de procedure Kramer en Sujecki, a.w. voetnoot 45, p. 369-373.

⁵⁴ Zie ook Kramer en Sujecki 2006, a.w. voetnoot 45, p. 373-374. Zie voor een uitgebreide evaluatie Kramer 2006, a.w. voetnoot 45, p. 64-69.

⁵⁵ Zie ook Kramer en Sujecki 2006, a.w. voetnoot 45, p. 368-373.

⁵⁶ Zie ook Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 49, p. 84.

⁵⁷ Zie ook M. Freudenthal, Op weg naar een Europees procesrecht: De Europese betalingsbevelprocedure; een stap vooruit?, *NJB* 2007, p. 157.

⁵⁸ Zie Preambule, nr. 25.

⁵⁹ 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.

5. Het Europees betalingsbevel als model voor een nationale betalingsbevelprocedure? Mogelijke knelpunten

5.1 De wenselijkheid en noodzaak van een nationale betalingsbevelprocedure

Het staat buiten twijfel dat de inning van geldvorderingen, waarvan in de praktijk een groot deel onbetwist is, vaak een tijdrovende en dure aangelegenheid is.⁶⁰ Vooral voor het midden- en kleinbedrijf kunnen de consequenties van het niet kunnen incasseren van geldvorderingen of de hoge kosten daarvan groot zijn. Hoewel de gemiddelde doorlooptijd van onbetwiste geldvorderingen (verstekzaken) in Nederland relatief kort is, zegt dit weinig over de toegankelijkheid van deze procedure.⁶¹ Inmiddels is voor grensoverschrijdende zaken die onder de EBB-Vo vallen de invoering van een betalingsbevelprocedure een feit.⁶² De vraag is of er ook voor nationale gevallen een noodzaak is om een tot invoering van een betalingsbevelprocedure over te gaan. Om een vijftal redenen menen wij dat dit wel het geval is.

In de eerste plaats de toegankelijkheid van de procedure. De rechtsingang voor onbetwiste vorderingen is hetzelfde als bij een gewone procedure waarbij wel verweer wordt gevoerd. Dat wil zeggen dat de regels voor de dagvaarding als neergelegd in art. 111 e.v. Rv gelden en dat juridische bijstand verplicht is, ook al is op voorhand duidelijk dat de vordering onbetwist is.

In de tweede plaats vormen, zoals wij in paragraaf 2.2 al beargumenteerden, de kosten die gemoeid zijn met de procedure – vooral bij kleinere vorderingen⁶³ – een drempel. Niet alle kosten komen voor vergoeding in aanmerking, terwijl het hier gaat om geldvorderingen waarvan de verschuldigdheid duidelijk is.⁶⁴

In de derde plaats bestaat er in de praktijk, vooral vanuit het midden- en kleinbedrijf al geruime tijd belangstelling voor een goedkope incassoprocedure.⁶⁵ In het kader van de verbetering van de toegang tot de rechter, waar bijvoorbeeld op dit moment ook in het kader van de geringe vorderingen hard aan wordt gewerkt, is de invoering van een nationale betalingsbevelprocedure wenselijk.⁶⁶

In de vierde plaats is invoering hiervan gerechtvaardigd vanuit de wens om in de pas te lopen met ontwikkelingen in andere EU-landen en de EU als geheel. Het is niet gerechtvaardigd dat een crediteur in een grensoverschrijdend geval betere incassomogelijkheden heeft dan in een nationaal geschil. Ook in – nationale dan wel internationale gevallen – waarin de Europese betalingsbevelprocedure niet toepasselijk is, dient een eenvoudige en goedkope betalingsbevelprocedure ter beschikking te staan.

Tot slot kan de invoering van een nationale betalingsbevelprocedure voordeel voor de rechterlijke macht opleveren. De verregaande automatiseringsmogelijkheden van de betalingsbe-

⁶⁰ Zie vanuit empirisch perspectief recentelijk ook Van Velthoven, a.w. voetnoot 17, p. 77-87; Freudenthal 1996, a.w. voetnoot 5, p. 111-161.

⁶¹ Voor grensoverschrijdende zaken is dit vanzelfsprekend nog moeilijker en problemen inherent aan internationaal procederen, zoals de betekening van stukken in het buitenland, erkenning en tenuitvoerlegging, vertalingen, extra kosten van rechtsbijstand, kunnen niet door de lidstaten individueel worden opgelost. De komst van de EBB-Vo moet in dit opzicht naar onze mening worden toegejuicht. Zie ook par. 4.3 en voetnoot 55.

⁶² Zie over de implementatie van het Europees betalingsbevel in Nederland Kramer 2006, a.w. voetnoot 45, p. 63-64.

⁶³ Zie in dit kader ook het voorstel voor een 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, a.w. voetnoot 49, p. 86-88. De Commissie Asser-Groen-Vranken is ook voorstander van een speciale procedure voor geringe vorderingen, zie Asser, Groen en Vranken, a.w. voetnoot 1, p. 105-109. Zie voorts het Rapport Eenvoudige procedure voor eenvoudige zaken, 6 oktober 2006.

⁶⁴ Zie voor een cijfermatige onderbouwing Van Velthoven 2006, a.w. voetnoot 17, p. 77-87.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Zie Rapport Eenvoudige procedure voor eenvoudige zaken, 6 oktober 2006. Zie ook voetnoot 63.

velprocedure ontlast de rechterlijke macht en is kostenbesparend. Hierdoor kan zij zich op meer complexe zaken concentreren, wat uiteindelijk ook tot een versnelling van de gewone procedure leidt.⁶⁷

5.2 Vormgeving van een nationale betalingsbevelprocedure en verhouding tot de Europese betalingsbevelprocedure

De vraag is hoe een nationale betalingsbevelprocedure uitgewerkt moet worden. In hoeverre deze parallel moet lopen met de EBB-Vo en hoe zich dit verhoudt tot de voorstellen in het Eindrapport? Als uitgangspunt hanteren wij dat het wenselijk is dat grote verschillen tussen nationale en internationale gevallen zoveel mogelijk moeten worden vermeden. De Europese betalingsbevelprocedure is echter naar onze mening niet op alle punten geschikt om in het nationale recht te worden overgenomen en zij geeft ook geen uitputtende regeling. Over de EBB-Vo is veel onderhandeld en zij is duidelijk een compromis tussen de verschillende lidstaten met ieder hun eigen regels. Bovendien is de EBB-Vo alleen op grensoverschrijdende (Europese) gevallen van toepassing en zij resulteert automatisch in een Europese titel. Bij een betalingsbevel in een nationaal geschil, of bij een geschil dat om andere redenen niet onder de EBB-Vo valt, is dat vanzelfsprekend niet het geval. Voor (nationale) geschillen die buiten de EBB-Vo vallen, is het naar onze mening niet op alle punten noodzakelijk en ook niet wenselijk om onverkort aan de regels van de EBB-Vo vast te houden, voor zover deze regels voor verbetering vatbaar zijn. Natuurlijk ontstaat hiermee wel een grotere diversiteit aan procedures, maar die ontstaat door het optionele karakter van de EBB-Vo toch al.

Met betrekking tot het toepassingsgebied zijn wij van mening dat de nationale procedure geen onderscheid tussen contractuele en buitencontractuele vorderingen moet maken, zoals in art. 2 EBB-Vo het geval is.⁶⁸ De beoordeling of een vordering contractueel of buitencontractueel van aard is kan de procedure onnodig compliceren. Om de toetsing in de betalingsbevelprocedure zo eenvoudig mogelijk te houden, zijn wij van mening dat de aard van de geldvordering voor de toepasselijkheid van de betalingsbevelprocedure niet belangrijk is, zolang de geldvordering maar becijferd is. Door die eis zal dan al een groot deel van de geldvorderingen uit buitencontractuele rechtsverhoudingen worden uitgefilterd. De Commissie Asser-Groen-Vranken laat zich niet uit over de vraag welk soort vorderingen in de betalingsbevelprocedure behandeld kunnen worden. Om voornoemde redenen is het naar onze mening niet wenselijk de beperking van de EBB-Vo op dit punt over te nemen. Overigens staat de EBB-Vo een ruimere nationale betalingsbevelprocedure op grond van art. 1 lid 2 EBB-Vo niet in de weg, ook niet wanneer het om grensoverschrijdende, Europese geschillen gaat.

Ook de bevoegdheid ten aanzien van de betalingsbevelprocedure moet zo worden geregeld dat een eenvoudige toetsing mogelijk is, die niet alleen door een griffier maar ook door een computersysteem kan worden gedaan.⁶⁹ Hierdoor is een bevoegdheidsregeling zoals in de EBB-Vo, waarin de gewone bevoegdheidsregels van de EEX-Vo toepasselijk zijn, niet geschikt voor een betalingsbevelprocedure.⁷⁰ Om een eenvoudige bevoegdheidstoetsing te garanderen is een exclusieve bevoegdheidsregeling noodzakelijk. Tegen toepassing van de gewone bevoegdheidsregels pleit tevens dat bij een inzet van ICT alle bevoegde gerechten met de nodige soft- en hardware uitgerust moeten worden. Dat leidt tot hoge investeringskosten. Daarom kan, in aansluiting op het Duitse *Mahnverfahren*, aan een centraal gerecht gedacht worden dat

⁶⁷ Als voorbeeld van dit effect van de invoering van een betalingsbevelprocedure kan in het bijzonder het Duitse *Mahnverfahren* worden beschouwd, zie hierover B. Sujecki, *Mahnverfahren*, Heidelberg: C.F. Müller 2007, Aan. 26 e.v.

⁶⁸ Al zal de betalingsbevelprocedure in de praktijk zeker vaker voor contractuele geldvorderingen worden gebruikt dan voor geldvorderingen uit een buitencontractuele rechtsverhouding.

⁶⁹ Deze vorm van toetsing is binnen het Duitse *Mahnverfahren* mogelijk, zie Sujecki 2007, a.w. voetnoot 67, aant. 228 e.v.

⁷⁰ Zie uitgebreid hierover Sujecki 2007, a.w. voetnoot 67, aant. 501 e.v.

exclusief bevoegd is ten aanzien van de betalingsbevelprocedure.⁷¹ Ook met betrekking tot de functionele bevoegdheidsregeling moet binnen de betalingsbevelprocedure in acht worden genomen dat deze procedure alleen dan tot ontlasting van de rechtelijke macht leidt, en daarmee effectief is, indien zij buiten de rechter om en elektronisch kan worden afgehandeld. Een elektronische afhandeling is echter alleen mogelijk als er geen materiële toetsing, maar alleen een formele toetsing plaatsvindt. De gegrondheid van de vordering wordt dus niet getoetst; er wordt alleen elektronisch gecontroleerd of de formele vereisten voor het verkrijgen van een betalingsbevel vervuld zijn. Omdat de gegrondheid niet wordt getoetst, is het van groot belang dat de verweerder op een eenvoudige wijze een rechtsmiddel in kan stellen tegen het betalingsbevel, waarna er alsnog een uitgebreide toetsing in een gewone procedure plaatsvindt. De Commissie Asser-Groen-Vranken laat zich niet uit over de bevoegdheidsregeling en toetsing. Zij geeft echter wel aan dat de betalingsbevelprocedure zoveel mogelijk geautomatiseerd moet zijn en dat sluit aan bij de hier door ons gedane suggesties.

De commissie Asser-Vranken-Groen heeft in haar Eindrapport opengelaten of de nationale betalingsbevelprocedure een één of een twee-stappen procedure moet zijn. Wij zijn van mening dat op dit punt aansluiting moet worden gezocht bij de EBB-Vo. Daarom zal binnen de nationale betalingsbevelprocedure de verweerder in beginsel slechts één keer de mogelijkheid moeten hebben om de vordering te bestrijden.⁷² Binnen een één-stap betalingsbevelprocedure dient de verweerder echter in het geval hij buiten zijn schuld het rechtsmiddel niet kon instellen, een verdere mogelijkheid te krijgen om verzet aan te tekenen.⁷³ Dit buitengewone rechtsmiddel mag echter niet worden beschouwd als een tweede verweermogelijkheid. Het moet alleen mogelijk zijn in uitzonderlijke gevallen waarbij de kans bestaat dat het door art. 6 EVRM gegarandeerd recht op hoor en wederhoor van de verweerder wordt geschonden.

Tot slot moet worden gegarandeerd dat de betalingsbevelprocedure ook daadwerkelijk door schuldeisers zal worden gebruikt en niet, zoals het eind 1991 afgeschafte betalingsbevel, een zachte dood sterft.⁷⁴ Deze procedure moet aantrekkelijk zijn door haar snelle verloop en de eenvoudige toegang tot de rechter, zonder de verplichte inschakeling van een advocaat of een deurwaarder. Verder is het kostenaspect van groot belang. Een streven zou moeten zijn om de kosten van een betalingsbevelprocedure te halveren in vergelijking tot een gewone procedure, zoals bij het Duitse *Mahnverfahren* het geval is.⁷⁵ Verder mag de schuldeiser geen nadeel ondervinden doordat hij niet meteen een gewone procedure heeft ingesteld als de verweerder de vordering in de betalingsbevelprocedure betwist. Het is daarom noodzakelijk dat, in aansluiting op art. 25 EBB-Vo, de kosten van de betalingsbevelprocedure in rekening worden gebracht bij de kosten van de gewone contentieuze procedure na het instellen van verweer.⁷⁶

6. Slotbeschouwing

Bij gebrek aan een specifieke gerechtelijke incassoprocedure worden onbetwiste geldvorderingen in Nederland, in tegenstelling tot in veel andere landen, geïnd via de gewone verstekprocedure. Ondanks dat hierin doorgaans snel een titel kan worden verkregen, is deze procedure door de hoge formele eisen en de kosten niet altijd geschikt, en zij belast partijen en de rechtelijke macht onnodig. Daarom heeft de Commissie Asser-Groen-Vranken in haar Eindrapport een voorstel voor het invoeren van een nationale gerechtelijke incassoprocedure gedaan. Van-

⁷¹ Zie uitgebreid hierover Sujecki 2007, a.w. voetnoot 67, aant. 42 e.v.

⁷² Dit werd ook reeds door Freudenthal voorgesteld, zie Freudenthal 1996, a.w. voetnoot 5, p. 316 e.v.

⁷³ Zie hierover: E.H. Rechberger en G.E. Kodek, Überlegungen zu einem europäischen Mahnverfahren, in: Rechberger en Kodek (ed.), a.w. voetnoot 8, p. 41.

⁷⁴ Freudenthal 1996, a.w. voetnoot 5, p. 17 e.v.

⁷⁵ Zie hierover m.b.t. het Duitse Mahnverfahren Sujecki 2007, a.w. voetnoot 67, aant. 256 e.v.

⁷⁶ Zie met betrekking tot de regeling van de kosten binnen de EBB-Vo: Sujecki 2007, a.w. voetnoot 67, aant. 483 e.v.

uit de verschillende beroepsorganisaties is vooral op het uit het rechterlijke circuit halen nogal wat commentaar gekomen. Inmiddels is de totstandkoming van de Europese betalingsbevelprocedure voor grensoverschrijdende gevallen een feit. Omdat de EBB-Vo vaak naar het nationale recht verwijst en niet geregelde procedurekwesties op grond van art. 26 EBB-Vo door nationaal recht worden beheerst, is een uitvoeringswet noodzakelijk. Dit is dus een uitgelezen kans om meteen ook voor nationale gevallen een goede gerechtelijke incassoprocedure te bewerkstelligen. Voor zover mogelijk moet aansluiting bij de EBB-Vo worden gezocht en verder moet bij de uitvoering rekening worden gehouden met de mogelijkheid om een incassoprocedure elektronisch af te handelen. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat een centraal gerecht wordt aangewezen dat met de uitvoering zal worden belast. Verder kan in een geautomatiseerde procedure geen materiële toetsing, maar slechts een formele toetsing plaatsvinden. Tegelijkertijd moet een eenvoudige verweermogelijkheid worden gegarandeerd waarna, als de eiser dat wenst, alsnog een gewone procedure volgt. Alleen onder deze voorwaarden is een uitgebreide inzet van ICT mogelijk en kan de betalingsbevelprocedure haar doel bereiken van een effectieve, goedkope procedure die zowel justitiabelen als de rechterlijke macht ten goede komt.