

## Europees procesrecht verder in aanbouw\*

De Europese small claims procedure en hoe gecompliceerd eenvoudig kan zijn

Dr. Xandra E. Kramer

(Institute of Private Law, Erasmus Universiteit Rotterdam)

- *Gepubliceerd in het Nederlands Juristenblad (NJB) 2007, p. 2080-2084. De originele paginanummering wordt in de tekst aangegeven door [xx]*

**[2080]** *In een poging het ‘driekoppige monster’<sup>1</sup> van gerechtelijke procedures – gekenmerkt door hoge kosten, vertragingen en ergernis – in internationale geschillen te bedwingen is een Europese procedure voor geringe vorderingen tot stand gebracht. Wat brengt deze nieuwe procedure?*

Op 11 juli 2007 is de Europese procedure voor geringe vorderingen<sup>2</sup> vastgesteld, ook wel de Europese small claims procedure genoemd (af te korten als EPGV-Vo), als tweede eenvormige Europese na de eind 2006 vastgestelde Europese betalingsbevelprocedure<sup>3</sup> (af te korten als EBB-Vo). De verordening is vanaf 1 januari 2009 toepasselijk, en vanaf die datum kan dus van de Europese small claims procedure gebruik worden gemaakt (art. 29 EPGV-Vo). Het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen werd op 15 maart 2005<sup>4</sup> ingediend en onderging een flink aantal wijzigingen gedurende de intensieve onderhandelingen, maar de kern van de procedure bleef intact. De Europese small claims procedure is een eenvoudige procedure die ter beschikking staat in grensoverschrijdende zaken voor vorderingen tot €2000, als alternatief voor de bestaande, nationale procedures.

Met deze procedure zal de tweede eenvormige Europese procedure, enigszins als een vreemde eend in de bijt, haar intrede doen in de Nederlandse procespraktijk. Dit zal de nodige uitvoeringswetgeving en praktische aanpassingen vergen. Verder wordt op dit moment bekeken of invoering van een dergelijke eenvoudige procedure ook voor nationale geschillen zinvol is, en hoe deze procedure vormgegeven zou moeten worden.<sup>5</sup> Eenvoud blijkt zonder meer een gecompliceerde zaak.

## 1. De Europese small claims procedure

### 1.1 Doelstelling en toepassingsgebied

De verordening tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen ligt

---

\* De auteur schreef eerder in dit blad een bijdrage getiteld ‘Europees procesrecht in aanbouw. Het (gewijzigde) voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure’, zie *NJB* 2006, p. 1565-1569. Rotterdam Institute of Private Law, Erasmus Universiteit Rotterdam.

<sup>1</sup> “The three-headed hydra”, term gebezigd door J. Jacob, *Justice between man and man*, in: *Current legal problems*, 1985, p. 211.

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en van de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, Pb. EG 2007 L 199/1.

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, Pb. EG 2006 L 399/1.

<sup>4</sup> Voorstel van 15 maart 2005 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, COM(2005) 87 def.

<sup>5</sup> Zie ook E.H. Hondius, *Naar een Nederlandse small claims procedure?*, *NJB* 2006, p. 197-202.

in het verlengde van het streven naar verbetering van de toegang tot de rechter en vereenvoudiging van de erkenning en tenuitvoerlegging.<sup>6</sup> Grondslag van de totstandbrenging van eenvormige procedures is art. 65 sub c EG-verdrag, welke ziet op de afschaffing van hinderpalen voor de goede werking van procedures, zo nodig door bevordering van de in de lidstaten geldende regels van burgerlijke rechtsvordering. In een groenboek dat eind 2002 verscheen wees de Commissie op de buitenproportioneel hoge kosten en lange duur van procedures [2081] met betrekking tot onbetwiste vorderingen en geringe vorderingen.<sup>7</sup> De problemen inherent aan het internationaal procederen kunnen, aldus de Commissie, niet door de lidstaten individueel worden aangepakt en het bestaan van verschillende procedures leidt tot vervalsing van de mededinging op de interne markt.<sup>8</sup>

Art. 1 EPGV-Vo bepaalt dat de Europese procedure ertoe dient de procesvoering betreffende geringe vorderingen in grensoverschrijdende zaken te vereenvoudigen en te bespoedigen en de kosten ervan te verminderen. Zij heeft een optioneel karakter en de eiser kan dus kiezen tussen de Europese procedure of een procedure op grond van het nationaal procesrecht. Verder wordt een beslissing in de Europese procedure zonder tussenmaatregelen in de andere lidstaten erkend en ten uitvoer gelegd; er is dus geen exequatur vereist.<sup>9</sup>

De verordening is op grond van art. 2 toepasselijk in grensoverschrijdende geschillen in burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht, indien de waarde van de vordering, op het tijdstip dat deze door het bevoegde gerecht wordt ontvangen, niet meer bedraagt dan €2000 (exclusief rente, kosten en uitgaven). Uitgesloten zijn geschillen betreffende a) de staat en de bekwaamheid van natuurlijke personen, b) het huwelijksgoederenrecht, testamenten, erfenissen en onderhoudsverplichtingen, c) faillissementen, akkoorden en soortgelijke procedures, d) sociale zekerheid, e) arbitrage, f) arbeidsrecht, g) huur en verhuur, pacht en verpachting van onroerende zaken, met uitzondering van schulden van geldelijke aard, h) inbreuken op de persoonlijke levenssfeer en op de persoonlijkheidsrechten, waaronder begrepen laster. Sub a tot en met e komen goeddeels overeen met de van de Brussel I-Vo bekende uitsluitingen.<sup>10</sup> De overige uitzonderingen zijn opgenomen omdat in sommige lidstaten speciale procedures of gerechten voor deze geschillen bestaan.

Het plafond van €2000 is onderwerp van discussie geweest. Sommige lidstaten vonden het te hoog, andere te laag. In Nederland is, evenals door het Ecosoc<sup>11</sup>, een plafond van €5000 bepleit.<sup>12</sup> Bij veel lidstaten bleek een hogere grens echter moeilijk te liggen en daarom is het plafond van €2000 gehandhaafd. De vraag is of hiermee een substantieel aantal zaken zal worden bestreken.<sup>13</sup> De verordening zal mede op dit punt na vijf jaar worden geëvalueerd en wellicht dat dit bedrag dan flink omhoog kan.

Evenals ten aanzien van de Europese betalingsbevelprocedure betoogde de Commissie in haar toelichting dat de Europese procedure ook voor puur nationale geschillen zou moe-

---

<sup>6</sup> Zoals verwoord in de bekende Conclusies van de Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, Bull. EU 10-1999 en 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Zie ook Preambule EPGV-Vo, nr. 7.

<sup>9</sup> Vgl. art. 1 EBB-Vo (voetnoot 2).

<sup>10</sup> Verordening (EG) nr. 44/2001, Pb. EG 2001 L 12/1.

<sup>11</sup> Advies Ecosoc 2006/C 88/14, Pb. EG C 88/61, 11 april 2006.

<sup>12</sup> Zie o.m. SER, Commissie voor Consumentenaangelegenheden, Briefadvies small claims procedure, 13 januari 2006, p. 13. Te vinden op <[http://www.ser.nl/publicaties/default.asp?desc=publicaties\\_adviezen](http://www.ser.nl/publicaties/default.asp?desc=publicaties_adviezen)>.

<sup>13</sup> Zie ook CCA, briefadvies (voetnoot 12), p. 13.

ten gelden. Dit stuitte echter op weerstand van de meeste lidstaten en ook van het Europees Parlement, met name omdat art. 65 EG-Verdrag – waarin gesproken wordt van maatregelen in ‘zaken met grensoverschrijdende gevolgen’ – hiertoe geen bevoegdheid zou verschaffen. In navolging van de Europese betalingsbevelprocedure is de Europese small claims procedure daarom beperkt tot grensoverschrijdende zaken. Dit zijn ingevolge art. 3 EPGV-Vo zaken waarin tenminste een van de partijen woonplaats of gewone verblijfplaats heeft in een andere lidstaat dan die van het aangezochte gerecht.

## 1.2 Verloop van de procedure

De procedure is niet uitputtend in de verordening geregeld. Niet in de verordening geregelde zaken worden beheerst door het procesrecht van de lidstaat waar de procedure wordt gevoerd (art. 17). De gerechten dienen het recht op een eerlijk proces en het beginsel van hoor en wederhoor te eerbiedigen.<sup>14</sup>

Kenmerkend is dat de procedure in beginsel geheel schriftelijk verloopt (art. 5). Procedurele en technische vereenvoudigingen zijn onder meer dat partijen niet verplicht zijn zich door een advocaat of andere rechtsbeoefenaar te laten vertegenwoordigen (art. 10), dat er speciale regels voor de bewijsverkrijging zijn, waarbij in verband met de kosten de eenvoudigste en minst bezwaarlijke wijze moet worden gekozen (art. 9), en dat bij een mondelinge behandeling gebruik kan worden gemaakt van een videoconferentie of andere vormen van communicatietechnologie. Er gelden tijdslimieten voor het verrichten van proceshandelingen en voor de uitspraak (art. 4, 5, 7 en 14). Betekening vindt in de regel plaats per aangezekende post, met bericht van ontvangst (art. 13). Aan de verordening zijn vier standaardformulieren gehecht; een vorderingsformulier (A), een formulier ter aanvulling of correctie hiervan (B), een antwoordformulier (C) [2082] en een certificaat van waarmerking ten behoeve van de tenuitvoerlegging (D). Deze formulieren, en in het bijzonder het vorderingsformulier, zijn met veel zorg ontwikkeld; zij moeten immers zonder hulp van een advocaat ingevuld kunnen worden. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van gesloten velden en ieder onderdeel bevat een korte toelichting. Het vorderingsformulier is (elektronisch) beschikbaar in alle officiële talen van de EU, wat kan helpen bij het invullen van het formulier in de taal van het gerecht.<sup>15</sup> Lidstaten moeten verder praktische bijstand bij het invullen van de formulieren waarborgen (art. 11).<sup>16</sup>

De procedure wordt ingevolge art. 4 ingeleid door indiening van het ingevulde standaardformulier A bij het bevoegde gerecht. Dit kan rechtstreeks, per post of via een ander communicatiemiddel, zoals fax of e-mail, dat aanvaard wordt door de lidstaat waar de procedure wordt ingeleid.<sup>17</sup> Het vorderingsformulier bevat een beschrijving van de bewijzen ter staving van de vordering, en gaat waar nodig vergezeld van relevante bewijsstukken. In verband met de kosten is ervoor gekozen om in beginsel alleen een *beschrijving* van de bewijsstukken verplicht te stellen.<sup>18</sup> Omdat de verordening geen bevoegdheidsregels bevat, zijn de gewone regels van de Brussel I-Vo toepasselijk. In tegenstelling tot de EBB-Vo bevat zij – helaas – geen aparte regel die extra bescherming biedt aan de consument.<sup>19</sup> De

---

<sup>14</sup> Preambule, nr. 9.

<sup>15</sup> Zie ook art. 6 over de taalvereisten.

<sup>16</sup> Dit betreft technische informatie en informatie over procedurekwesties, zie Preambule, nr. 21 en 22.

<sup>17</sup> Lidstaten moeten de Commissie meedelen welke communicatiemiddelen zij aanvaarden en dat wordt openbaar gemaakt (art. 4 lid 2).

<sup>18</sup> Zie ook art. 9 over de bewijsverkrijging.

<sup>19</sup> Art. 15-17 Brussel I zijn toepasselijk in consumentengeschillen; een nadeel van deze regeling ten opzichte van die van art. 6 lid 2 EBB-Vo, is dat het begrip ‘consument’ onder Brussel I beperkter is.

vordering wordt afgewezen als deze duidelijk ongegrond of niet-ontvankelijk is of de eiser niet binnen de door het gerecht gestelde termijn voldoet aan een verzoek om het vorderingsformulier aan te vullen of te corrigeren (art. 4 lid 4).

De procedure verloopt in beginsel schriftelijk, maar het gerecht kan een mondelinge behandeling houden indien het dat nodig acht of een partij hierom verzoekt (art. 5 lid 1). Een punt van debat was in hoeverre een partij recht heeft op een mondelinge behandeling. Art. 5 bepaalt dat het gerecht een verzoek om een mondelinge behandeling alleen mag afwijzen indien het gezien de omstandigheden van de zaak van oordeel is dat een billijke rechtspleging in deze zaak klaarblijkelijk geen mondelinge behandeling vergt. De afwijzing moet schriftelijk met redenen worden omkleed.

Het vorderingsformulier en de eventuele aanvullende documenten moeten, samen met het antwoordformulier C, aan de verweerder worden betekend overeenkomstig art. 13 (art. 5 lid 2). De verweerder dient vervolgens binnen 30 dagen te reageren door middel [2083] van het toegezonden antwoordformulier of op een andere wijze, eventueel aangevuld met relevante overige stukken (art. 5 lid 2). Een afschrift van het antwoord wordt binnen veertien dagen aan de eiser betekend of ter kennis gebracht (art. 5 lid 4). Op een eventuele tegenvordering moet binnen 30 dagen worden gereageerd (art. 5 lid 6).

Het gerecht moet binnen 30 dagen na ontvangst van het antwoord op de (tegen)vordering een beslissing geven, partijen verzoeken binnen een termijn van maximaal 30 dagen nadere gegevens te verstrekken, aangeven welk bewijs het verlangt, of partijen oproepen voor een terechtzitting te houden binnen 30 dagen na de oproeping (art. 7). Het gerecht geeft de beslissing binnen 30 dagen na een terechtzitting of na ontvangst van alle daartoe benodigde informatie. Jammer genoeg is de maximale termijn van zes maanden voor de gehele procedure, die in het Commissie-voorstel was opgenomen, komen te vervallen.

De beslissing is uitvoerbaar niettegenstaande mogelijk beroep, en er hoeft geen zekerheid hoeft te worden gesteld (art. 15). De beslissing is zonder exequatur en zonder mogelijkheid van verzet executabel in de gehele Europese Unie conform nationaal recht (art. 20 en 21). Of beroep mogelijk is, wordt in beginsel aan het nationale recht overgelaten (art. 17). Wel dient in alle lidstaten heroverweging van de beslissing open te staan indien a) het vorderingsformulier of de oproeping voor een terechtzitting aan de verweerder zijn betekend of ter kennis gebracht op een wijze waarbij niet bewezen is dat hij het formulier of de oproeping persoonlijk heeft ontvangen in overeenstemming met art. 14 Verordening tot invoering van een Europese Executoriale Titel (EET-Vo)<sup>20</sup>, én 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 beide gevallen moet hij onmiddellijk handelen. Dit artikel stemt grotendeels overeen met de heroverwegingsregeling in de EET-Vo en de EBB-Vo.<sup>21</sup>

## 2. Nationale perspectieven: eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken

---

<sup>20</sup> Verordening (EG) Nr. 805/2004, Pb. EG L 143/15. Dit is een vorm van betekening zonder bewijs van ontvangst door de schuldenaar.

<sup>21</sup> Zie voor kritiek t.a.v. de EBB-Vo op dit punt M. Freudenthal, *Op weg naar een Europees procesrecht: De Europese betalingsbevelprocedure; een stap vooruit?*, *NJB* 2007, p. 157 e.v. en de reactie daarop van P.P.M. van der Grinten, *NJB* 2007, p. 1413 e.v.

In Nederland is over het algemeen positief gereageerd op de ontwikkeling van de Europese small claims procedure. De beperking tot grensoverschrijdende geschillen maakt de vraag urgent of een dergelijke procedure ook voor nationale gevallen ingevoerd moet worden.<sup>22</sup>

In het Rapport Fundamentele Herbezinning van begin 2006 wordt, deels in navolging van de toen nog in ontwikkeling zijnde Europese procedure, in ieder geval voor de consument/eiser een vereenvoudigde procedure bepleit voor vorderingen tot €2000.<sup>23</sup> Vervolgens bracht in augustus 2006 de ambtelijke werkgroep ‘Eenvoudige procedure voor eenvoudige zaken’ haar rapport uit met concreet uitgewerkte voorstellen voor een eenvoudige procedure, die als alternatief voor de gewone dagvaardingsprocedure ter beschikking zou moeten staan.<sup>24</sup> Eenvoudige zaken worden onderscheiden in geldvorderingen en vorderingen tot nakoming met een waarde van maximaal €2000, vorderingen daarboven tot het bedrag waarvoor geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt (nu €5000), consumentenzaken tot een bepaalde waarde<sup>25</sup>, en bepaalde andere aardzaken. De vordering moet op een eenvoudige wijze elektronisch ingediend kunnen worden en de verweerder wordt opgeroepen door verzending van deze elektronische vordering per post. Het verweer kan mondeling of elektronisch (door middel van een antwoordformulier) worden gevoerd. Voor de categorie vorderingen tot €2000 moet de procedure zoveel mogelijk schriftelijk verlopen, er moet terughoudend gebruik worden gemaakt van kostbare bewijsmiddelen en de zaak moet in beginsel landelijk worden aangebracht. Voor vorderingen daarboven moet een wat meer aangeklede procedure gelden.

**[2084]** Door zowel de Commissie voor Consumentenaangelegenheden<sup>26</sup> als de Raad van de Rechtspraak<sup>27</sup> is positief gereageerd op de (meeste) voorstellen van de werkgroep. Het woord is nu aan de Nederlandse wetgever. Naar mijn mening is de invoering van een nationale procedure voor geringe en eenvoudige vorderingen wenselijk. Daarvoor kan de Europese procedure – samen met de uitvoeringswet – model staan. Maar de Europese procedure is als Brussels compromis natuurlijk niet op alle punten geschikt voor nationale geschillen. Zo zal voor een nationale procedure een hoger plafond dan €2000 moeten gelden. Beperkingen in het materieel toepassingsgebied die de verordening kent voor onder meer het huur- en arbeidsrecht liggen voor een nationale procedure minder voor de hand. Ook is de regel dat de procedure in beginsel schriftelijk is voor een grensoverschrijdend geschil essentieel, maar voor een nationaal geschil kan juist een mondelinge behandeling wenselijk zijn.

### **3. Het nieuwe Europese (en nationale) proceslandschap**

Wat brengt de komst van de Europese procedure voor geringe vorderingen, en daaraan ge-

---

<sup>22</sup> Zie over eerdere ontwikkelingen ook Hondius 2006 (voetnoot 5). Zie ook X.E. Kramer, Vereenvoudiging van de geschillenbeslechting in consumentenzaken: de Europese small claims procedure en nationale initiatieven, *TvC* 2007, nr. 4 (nog niet gepubliceerd).

<sup>23</sup> 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. 105-109.

<sup>24</sup> Rapport van de ambtelijke werkgroep ‘Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken’, 18 augustus 2006.

<sup>25</sup> In het Rapport Deetman wordt een grens van €25.000 voorgesteld, zie Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, Rechtspraak is kwaliteit, 11 december 2006, p. 31-32.

<sup>26</sup> SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden, Advies Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken, 15 maart 2007.

<sup>27</sup> Raad voor de Rechtspraak, Advies werkgroep eenvoudige procedures voor eenvoudige geschillen, 23 april 2007.

koppeld wellicht een in te voeren nationale procedure, voor de praktijk? Concreet betekent het dat vanaf 1 januari 2009 in een grensoverschrijdend geschil de burger of ondernemer de keuze heeft tussen het volgen van de Europese procedure voor geringe vorderingen tot € 2000 (of eventueel voor onbetwiste geldvorderingen de Europese betalingsbevelprocedure) en de bestaande nationale procedures. Deze nationale procedures verschillen vanzelfsprekend per land. De kosten zullen vaak hoog zijn, zeker als men in het buitenland moet procederen. Vooral de extra kosten van rechtsbijstand en de kosten van vertaling van (bewijs)stukken springen in het oog. In het geval tenuitvoerlegging in een ander land plaats moet vinden dan waar de beslissing werd gegeven, is een exequatur (op de voet van de Brussel I-Vo) noodzakelijk, of moet de beslissing als Europese executoriale titel (op de voet van de EET-Vo) worden gewaarmerkt. De Europese procedure heeft als voordeel dat het een eenvormige procedure is met in alle talen beschikbare standaardformulieren voor het indienen van de vordering en voor het voeren van verweer. De eenvoudige procedurele regels zijn toegesneden op grensoverschrijdende geschillen en er gelden duidelijke tijdslijmieten. De beslissing resulteert in een Europese titel die zonder exequatur in de gehele Europese Unie executabel is. Via het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken<sup>28</sup> zullen het publiek en de rechtsbeoefenaars worden geïnformeerd over de Europese procedure en de praktische invulling en kosten daarvan per lidstaat. Natuurlijk heeft de verordening ook haar minder goede kanten, zoals de beperkte reikwijdte en de vele verwijzingen naar het nationaal recht – bijvoorbeeld met betrekking tot de vraag of er hoger beroep mogelijk is – waardoor de procedure alsnog per land verschilt. Verder zullen taalbarrières altijd een rol blijven spelen. Het vorderingsformulier moet in de taal van het gerecht worden ingevuld, en de 23 officiële talen van de EU indachtig, zal dit de nodige problemen opleveren. Voor bepaalde consumenten is het invullen van een dergelijk formulier in de eigen taal al problematisch. Ook zal het gerecht soms toch aanvullende stukken nodig hebben die niet zelden vertaald zullen moeten worden. Niettemin is de komst van de Europese procedure een stap in de goede richting. Doordat zij een optioneel karakter heeft, blijven mogelijk betere nationale procedures ook ter beschikking staan.

Voor een nationaal geschil met een geringe waarde blijven voorsnog de bestaande procedures, in Nederland vooral die bij de sector kanton, gelden omdat de Europese procedure daarop niet toepasselijk is. Wel staat het lidstaten vrij om ook voor nationale zaken een vergelijkbare procedure in te stellen, maar die zal dan niet automatisch in een Europese titel resulteren. In Nederland lijkt na vele jaren (fundamenteel) herbezinnen toch echt werk te worden gemaakt van de vereenvoudiging van het procesrecht voor geringe vorderingen en eenvoudige zaken. Voor zowel de Nederlandse wetgever als de rechtspraak is er de komende jaren in ieder geval volop werk aan de winkel met de implementatie en toepassing van de Europese procedure, en wellicht op wat langere termijn ook van een enigszins vergelijkbare nationale small claims procedure.

---

<sup>28</sup> Zie [http://ec.europa.eu/civiljustice/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/index_nl.htm).