

***Een mijlpaal voor Europa: de eerste eenvormige Europese civiele procedure is een feit***  
**Een analyse van de Europese betalingsbevelprocedure (EBB-Vo)**

Dr. Xandra E. Kramer

- *Gepubliceerd in Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht (NTER) 2007, p. 108-115. De paginanummers worden in de tekst weergegeven door [xx].*

*[Abstract: In deze bijdrage wordt Verordening tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (EBB-Vo) van commentaar voorzien. De EBB is de eerste eenvormige Europese procedure en kan daarom een mijlpaal worden genoemd. Op een aantal punten wordt kritiek geleverd. Zo lijkt de uitzondering van niet-contractuele vorderingen in art. 2 lid 2 EBB-Vo onnodig complicerend. De aansluiting bij de bevoegdheidsregeling van de EEX-Vo – hoewel uit het standpunt van horizontale afstemming gewenst – is eveneens complicerend en kostenverhogend. De regeling van het bewijs in art. 7 is niet geheel duidelijk en kan tot een verschillende praktijk in de lidstaten leiden. Tot slot is de regeling van de heroverweging evenmin duidelijk en zij kan bij een ruime interpretatie de effectiviteit van de Europese betalingsbevelprocedure ondermijnen.]*

Universitair docent en onderzoeksfellow afdeling Internationaal Privaatrecht en Privaatrechtelijke Rechtsvergelijking, Rotterdam Institute of Private Law, Erasmus Universiteit Rotterdam

**[108]**

**Het Verdrag van Amsterdam en de Conclusies van de Europese Raad van Tampere van 1999 waren het startsein voor de grootscheepse totstandbrenging van IPR-verordeningen van procesrechtelijke aard én van de ontwikkeling van eenvormige civiele procedures. Nadat begin 2004 het veel bekritiseerde voorstel voor een verordening tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure<sup>1</sup> verscheen, startte een intensieve onderhandelingsronde, welke resulteerde in een ‘afgeslankt’ gewijzigd voorstel begin 2006.<sup>2</sup> De verordening werd op 12 december 2006 vastgesteld en zal per 12 december 2008 van toepassing zijn.<sup>3</sup> Hiermee is de eerste echte Europese eenvormige procedure een feit. In deze bijdrage wordt de Europese betalingsbevelprocedure van commentaar voorzien.**

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.

**De ontwikkeling van een Europese betalingsbevelprocedure: wat vooraf ging**

<sup>1</sup> Europese Commissie, 19 maart 2004, COM(2004)173 def. en 25 mei 2004, COM(2004)173 def./3, 2004/055(COD), waarover in dit blad B.J. van het Kaar, ‘Nieuw Brussels procesrecht: de Europese Executoriale Titel en het Europese betalingbevel’, *NTER* 2005, p. 32-38.

<sup>2</sup> Europese Commissie, 7 februari 2006, COM(2006)57 def. Zie hierover o.m. X.E. Kramer, ‘Het (gewijzigde) voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure’, *NJB* 2006, p. 1565-1569 en ‘Harmonisatie van Europees procesrecht. Het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure’, in: F. De Ly, K.F. Haak en W.H. van Boom (red.), *Eenvormig bedrijfsrecht: realiteit of utopie?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 49-72; X.E. Kramer en B. Sujecki, ‘De Europese betalingsbevelprocedure. Een kritische beschouwing’, *NIPR* 2006, p. 365-374.

<sup>3</sup> Zie art. 33 Verordening (EG) Nr. 1896/2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (af te korten als EBB-Vo).

De ontwikkeling van het Europees betalingsbevel gaat terug tot het in 1993 aan de Europese Commissie aangeboden Rapport-Storme<sup>4</sup>, met uitgebreide voorstellen voor eenvormige regels van procesrecht. Dit rapport bevatte eveneens een ontwerp voor een Europees betalingsbevel. Het rapport oogstte destijds binnen de academische wereld vooral kritiek en in Brussel verdween het voor bijna tien jaar vrijwel ongezien in een la. De tijd was duidelijk nog niet rijp.

Na de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam, waarbij art. 65 EG werd ingevoerd, en de genoemde Conclusies van de Raad van Tampere van 1999 veranderde het klimaat. Art. 65 sub c en aanhef EG bepaalt dat maatregelen in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen, voor zover nodig voor de interne markt, tevens omvatten 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 de genoemde conclusies van Tampere wordt gewezen op het belang van een betere toegang tot de rechter, onder meer door het invoeren van gemeenschappelijke minimumnormen voor grensoverschrijdende zaken, alsmede een versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen door onderlinge aanpassing van wetgevingen en de invoering van nieuwe procesrechtelijke regels. Het betalingsbevel wordt expliciet genoemd als een van de cruciale elementen ter verwezenlijking hiervan.<sup>5</sup>

[109] Eind 2002 verscheen een Groenboek inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen.<sup>6</sup> De Commissie wees hierin op de buitenproportioneel hoge kosten en lange duur van procedures met betrekking tot onbetwiste vorderingen en geringe vorderingen en stelde de totstandbrenging van een Europese betalingsbevelprocedure als oplossing voor. Hierbij moesten de voorstellen van de Commissie-Storme van 1993 als referentiepunt dienen.<sup>7</sup> In maart 2004 verscheen daarop het eerste voorstel voor een verordening voor de invoering van een Europese betalingsbevelprocedure. In het twee jaar later door de Commissie gepresenteerde gewijzigde voorstel is de reikwijdte van de verordening beperkt tot grensoverschrijdende geschillen, en zijn tal van inhoudelijke wijzigingen aangebracht. Zoals gezegd werd de verordening op 12 december 2006 vastgesteld, en kan vanaf 12 december 2008 gebruik worden gemaakt van de Europese betalingsbevelprocedure.<sup>8</sup> Deze twee jaar zullen de meeste lidstaten hard nodig hebben om de procedure – die niet tot in detail is uitgewerkt – juridisch en praktisch operabel te maken.

### **Belang van een Europese betalingsbevelprocedure; ‘tekortkomingen’ van het IPR**

---

<sup>4</sup> M. Storme (red.), *Rapprochement du Droit Judiciaire de l’Union européenne/Approximation of Judiciary Law in the European Union*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994.

<sup>5</sup> Zie verder ook Mededeling van de Raad van 15 januari 2001, Ontwerp-programma van maatregelen voor de invoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, *PbEG* 2001, C 12/1. Dit voorziet in de mogelijkheid om voor bepaalde gebieden, waaronder niet betwiste schuldvorderingen, een eenvormige of geharmoniseerde Europese procedure in te voeren.

<sup>6</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>7</sup> Zie Groenboek, a.w. voetnoot 6, p. 11-14.

<sup>8</sup> Zie voetnoten 1, 2 en 3 voor de relevante bronvermeldingen. Het andere voorstel dat uit het Groenboek is voortgevloeid is de Europese procedure voor geringe vorderingen (small claims; EPGV-Vo), COM(2005) 87 def., 2005/0020(COD). Zie hierover in dit blad 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)’, p. 231-239. Deze is op dit moment nog niet definitief vastgesteld.

De betalingsbevelprocedure, zoals die in de meeste EU-landen bestaat, strekt ertoe om op een snelle, goedkope en efficiënte wijze een executoriale titel te verkrijgen ten aanzien van (geld)vorderingen die (in redelijkheid) niet betwist kunnen worden.<sup>9</sup> Behalve voordelen voor partijen, en in het bijzonder de crediteur, kan deze procedure ook de werklast van de gerechten verminderen. De procedure is immers eenvoudig en kan zonder zware inhoudelijke toetsing worden afgedaan. Verder is in verschillende landen niet de rechter, maar een gerechtelijke ambtenaar of administratieve instantie met de uitvoering belast. Nederland heeft, in tegenstelling tot de meeste andere EU-landen, zoals bekend geen speciale procedure voor de inning van onbetwiste geldvorderingen. Het betalingsbevel werd eind 1991 bij de invoering van de kantongerechtprocedure afgeschaft.<sup>10</sup> In het kader van de fundamentele herbezinning op het procesrecht pleit het driemanschap Asser-Groen-Vranken wel voor een revival van de betalingsbevelprocedure.<sup>11</sup>

De Europese Commissie – die zich overigens eerder in het kader van de Richtlijn betalingsachterstanden bij handelstransacties van 2000 al tevergeefs hard had gemaakt voor een uniforme invorderingsprocedure<sup>12</sup> – beargumenteert de noodzaak van actie op Gemeenschapsniveau als volgt. De kosten voor de inning van geldvorderingen in grensoverschrijdende gevallen zijn hoog en voor (eenvoudige) onbetwiste geldvorderingen, die in de lidstaten ongeveer 50 tot 80% van alle door de gewone burgerlijke rechtbanken behandelde zaken uitmaken, zijn deze kosten buitenproportioneel.<sup>13</sup> Een snelle invordering van onbetwiste schulden is van groot belang voor het bedrijfsleven en voor de goede werking van de interne markt, aldus de Commissie.<sup>14</sup> Betalingsachterstanden zijn een belangrijke oorzaak van faillissement, vooral bij kleine en middelgrote bedrijven. Alhoewel de meeste EU-lidstaten al over een aparte betalingsbevelprocedure beschikken, vertonen deze onderling grote verschillen, zijn zij niet allemaal even efficiënt en soms zijn zij niet toepasbaar in grensoverschrijdende gevallen. De hieruit voortvloeiende belemmeringen voor de toegang tot efficiënte verhaalmogelijkheden en de verstoring van de mededinging in de interne markt, maken communautaire wetgeving noodzakelijk die schuldeisers en schuldenaren in de gehele Europese Unie gelijke concurrentievoorwaarden waarborgt.<sup>15</sup>

Het staat buiten kijf dat grensoverschrijdend procederen vaak gecompliceerd, kostbaar en tijdrovend is en dat dit zich extra doet voelen in relatief eenvoudige geschillen waar de verschuldigdheid van de vordering niet betwistbaar is.<sup>16</sup> Vaak is het nodig twee advocaten in te huren,

<sup>9</sup> Groenboek, a.w. voetnoot 6, p. 9-11. Zie voorts E.H. Rechberger en G.E. Kodek (ed.), *Orders for Payment in the European Union*, Den Haag: Kluwer Law International 2001; M. Freudenthal, *Incassoprocedures*, Deventer: Kluwer 1996 (diss. Utrecht).

<sup>10</sup> Zie 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 en voetnoot 219 aldaar; Freudenthal 2006, a.w. voetnoot 9, p. 17-23. De procedure werd in de praktijk nog maar weinig gebruikt, mede door de verhoging van het griffierecht en door een negatieve houding van de deurwaarders ten opzichte van het betalingsbevel.

<sup>11</sup> Asser, Groen en Vranken 2006, a.w. voetnoot 10, p. 110-113. Zie hierover ook X.E. Kramer en B. Sujecki, 'Fundamentele herbezinning op de betalingsbevelprocedure. Invoering van een betalingsbevelprocedure in het licht van het Eindrapport Fundamentele herbezinning en de Europese betalingsbevelprocedure', *TCR* 2007, p. 1-8.

<sup>12</sup> Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni 2000, PbEG L 200/35. Zie ook P.M.M. van der Grinten, 'Kroniek Europese ontwikkelingen', *TCR* 2005, p. 82.

<sup>13</sup> Zie toelichting eerste Commissie-voorstel 2004, a.w. voetnoot 1, p. 5, 7. In Nederland lag dit percentage enkele jaren geleden voor zaken bij de sector civiel op meer dan 50%; voor zaken bij de sector kanton loopt dit zelfs op tot 90%, zie *Kamerstukken II* 2002-2003, 22 112, nr. 275, Conceptantwoorden Groenboek.

<sup>14</sup> Zie preambule nr. 6 EBB-Vo en toelichting eerste Commissie-voorstel 2004, a.w. voetnoot 1, p. 5. Zie over incassoproblemen ook B.C.J. van Velthoven, 'Incassoproblemen in het licht van de rechtspraak', *TCR* 2006, p. 77-87.

<sup>15</sup> Zie preambule nr. 6 en 7 EBB-Vo.

<sup>16</sup> Zie over de zwakte van het argument van de interne markt met betrekking tot het voorstel EPGV-Vo o.m. Kramer 2006, a.w. voetnoot 8, p. 237-238. Zie voor problemen bij internationaal procederen ook P.P.M. van der Grinten,

zowel in het land van de crediteur/eiser als in het land van de debiteur/gedaagde (als in het land van de debiteur wordt geprocedeerd). Verder zijn extra juridische stappen soms noodzakelijk, zoals de vaak tijdrovende en kostbare grensoverschrijdende betekening, bepaling van de bevoegde rechter en het toepasselijke recht of grensoverschrijdende tenuitvoerlegging. Een groot praktisch obstakel zijn de hoge kosten van de noodzakelijke vertaling van processtukken, en soms de reiskosten. Het IPR kan een aantal van de juridische complicaties deels ondervangen, maar biedt vanzelfsprekend geen oplossing voor de noodzaak van het inhuren van twee advocaten of hoge vertaalkosten.<sup>17</sup> Veel van deze problemen kunnen in beginsel wel worden ondervangen door de invoering van een eenvormige Europese betalingsbevelprocedure.

### **De EBB-Vo in vogelvlucht**

De doelstellingen van de EBB-Vo zijn weergegeven in art. 1. De verordening strekt er in de eerste plaats toe de beslechting van een geschil in grensoverschrijdende zaken met betrekking tot niet-betwiste geldvorderingen te vereenvoudigen, te versnellen en goedkoper te maken door invoering van een Europese betalingsbevelprocedure. In de tweede plaats beoogt zij een vrij verkeer van Europese betalingsbevelen tussen de lidstaten te bewerkstelligen door minimumnormen te stellen waarvan de eerbiediging tot gevolg heeft dat in de lidstaat van tenuitvoerlegging geen intermediaire procedure hoeft te worden ingeleid. Het volgen van de Europese betalingsbevelprocedure resulteert met ander woorden automatisch in een Europese titel.<sup>18</sup>

De procedure verloopt globaal als volgt. Het verzoek om een Europees betalingsbevel wordt – per post, of zo mogelijk per e-mail of fax – ingediend door middel van een aan de EBB-Vo gehecht standaardformulier (art. 7). Indien het verzoek aan de vereisten voldoet, wordt na summiere toetsing in de regel binnen 30 dagen het betalingsbevel afgegeven (art. 8). Als de verweerder niet binnen 30 dagen na de betekening hiervan reageert, dan verklaart het gerecht het betalingsbevel uitvoerbaar en is het als Europese titel in de gehele EU – met uitzondering van Denemarken<sup>19</sup> – executabel (art. 18 en 19). Rechtsbijstand door een advocaat is niet verplicht (art. 24). Aan de verordening zijn zeven zorgvuldig ontworpen standaardformulieren gehecht voor onder meer de indiening van het verzoek, de uitvaardiging van het betalingsbevel, het eenvoudig indienen van verweer en de uitvoerbaarverklaring. Door de veelal gesloten velden en codes wordt een eenvoudige afhandeling bevorderd en de noodzaak van dure vertalingen gereduceerd. Ook maken deze formulieren het mogelijk de procedure elektronisch af te handelen.<sup>20</sup>

### **Het toepassingsgebied van de EBB-Vo**

#### *Grensoverschrijdende zaken*

Het oorspronkelijke voorstel van 2004 kende geen beperking tot grensoverschrijdende zaken, en in haar toelichting bij dit voorstel maakte de Commissie zich hard voor de toepasselijkheid voor zo-

---

P.A.M. Meijknecht en F. van der Velden (red.), *Practical obstacles in cross border litigation: speeches and Presidency Conclusions of the international conference organised by the Dutch Presidency on 8 and 9 November 2004 in the Hague*, Deventer: Kluwer 2005. Zie voorts Groenboek, a.w. voetnoot 6, p. 11-12.

<sup>17</sup> Zie hierover ook met betrekking tot het voorstel EPGV-Vo Kramer 2006, a.w. voetnoot 8, p. 237-238.

<sup>18</sup> In het geval een gewone, nationale procedure wordt gevolgd, kan wanneer aan de vereisten van de EET-Vo wordt voldaan in de lidstaat van herkomst een Europese titel worden verzoekt. Wanneer dit niet het geval is, dan dient verzoek tot tenuitvoerlegging in de lidstaat van executie te worden gevraagd op grond van de EEX-Vo.

<sup>19</sup> Zie art. 2 lid 3 EBB-Vo. Dit vloeit voort uit het voorbehoud van Denemarken ten aanzien van Titel IV EG-Verdrag.

<sup>20</sup> Zie ook preambule nr. 11 EBB-Vo.

wel grensoverschrijdende als puur nationale geschillen.<sup>21</sup> Zij acht het een overdreven restrictieve interpretatie van art. 65 EG – waarin gesproken wordt van ‘zaken met grensoverschrijdende gevolgen’ – indien regelingen op grond van deze communautaire bevoegdheid alleen van toepassing kunnen zijn op grensoverschrijdende geschillen. Beperking tot grensoverschrijdende zaken zou de mededinging op de interne markt verstoren en het kan leiden tot willekeur en een ongelijke behandeling wanneer partijen in een grensoverschrijdende situatie toegang hebben tot een efficiënter mechanisme dan in hun interne situatie, aldus de Commissie. Dit uitgangspunt heeft de Commissie ook verdedigd ten aanzien van het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen (EPGV-Vo) van 2005.<sup>22</sup>

Voor het laatste argument van de Commissie – de onwenselijkheid van verschillende procedures voor nationale en internationale gevallen – is wel wat te zeggen. Naar mijn mening biedt art. 65 EG echter simpelweg geen ruimte voor maatregelen die zich uitstrekken tot puur nationale geschillen.<sup>23</sup> Maar liefst 21 lidstaten, waaronder Nederland, hebben zich uitgesproken tegen toepassing op interne geschillen omdat zij dit in strijd achten met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.<sup>24</sup> De lidstaten voelen weinig voor zulke zware ingrepen in het nationale procesrecht en in een aantal lidstaten bestaan al succesvolle betalingsprocedures, die men niet graag inruilt voor een Europese procedure die zich nog niet bewezen heeft.<sup>25</sup> Ook het Europees Parlement heeft zich uitgesproken voor een procedure die beperkt is tot grensoverschrijdende zaken.<sup>26</sup>

In het gewijzigde voorstel van 2006 en de definitieve verordening is het toepassingsgebied dan ook beperkt tot grensoverschrijdende geschillen, zoals uit art. 1, 2 en 3 blijkt. In art. 3 EBB-Vo wordt een grensoverschrijdende zaak gedefinieerd als een zaak waarin ten minste een van de partijen haar woonplaats of haar gewone verblijfplaats heeft in een andere lidstaat dan de lidstaat van het aangezochte gerecht. De Commissie heeft het standpunt van de Raad en het Parlement overigens niet van harte aanvaard. Zo verklaart zij in haar Mededeling aan het Parlement inzake het gemeenschappelijk standpunt van de Raad dat de opgenomen definitie van het begrip ‘grensoverschrijdende zaak’ in de context van deze verordening geen uitlegging is van de verplichting van art. 65 EG-Verdrag om het optreden van de Gemeenschap te beperken tot aangelegenheden met grensoverschrijdende gevolgen, maar slechts een van de mogelijkheden is om de werkingssfeer van deze verordening in de context van art. 65 te beperken.<sup>27</sup>

### *Facultatief karakter van de EBB-Vo*

---

<sup>21</sup> Zie toelichting eerste Commissie-voorstel 2004, a.w. voetnoot 1, p. 7-9. Zie hierover P. Meijknecht, ‘Alleen voor grensoverschrijdende gevallen??’, in: R.J.C. Flach, *Amice: Rutgers-bundel*, Deventer: Kluwer 2005, p. 223-231.

<sup>22</sup> Zie voetnoot 8.

<sup>23</sup> Zie ten aanzien van het voorstel EPGV-Vo Kramer 2006, a.w. voetnoot 8, p. 233.

<sup>24</sup> Notulen van de JBZ-Raad van 14 april 2005, te vinden op <[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)> en <<http://europapoort.eerstekamer.nl>>. Zie voor Nederland *Kamerstukken II* 2002-2003, 22 112, nr. 275; Speech minister Donner presentatie Nederlands voorzitterschapsprogramma JBZ 31 augustus 2004, <[www.justitie.nl/actueel/toespraken/archief2004/Presentatie-nederlandse-Voorzitterschapsprogramma-JBZ.aspx](http://www.justitie.nl/actueel/toespraken/archief2004/Presentatie-nederlandse-Voorzitterschapsprogramma-JBZ.aspx)>.

Zie hierover ook Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 12, p. 83.

<sup>25</sup> Voor zover een lidstaat geen (succesvolle) betalingsbevelprocedure heeft, is het aan de lidstaat zelf om voor nationale geschillen een oplossing te zoeken. In Nederlands is in dit kader de fundamentele herbezinning op het procesrecht van belang; zie voetnoot 12 voor verder referenties.

<sup>26</sup> Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, 13 december 2005, P6\_TA(2005)0499, A6-0240/2005.

<sup>27</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement inzake het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, 4 juli 2006, COM(2006)374 def., p. 5.

Art. 1 lid 2 EBB-Vo bepaalt dat deze verordening niet belet dat een eiser een vordering in de zin van deze verordening geldend maakt volgens een procedure waarin het recht van een lidstaat voorziet. De eiser heeft in een grensoverschrijdend geschil dus de keuze tussen de Europese betalingsbevelprocedure of een nationale (betalingsbevel)procedure. Over het facultatieve karakter van de Europese betalingsbevelprocedure, en overigens ook het voorstel EPGV-Vo, zijn de meningen in Europa vrij eenduidig.<sup>28</sup> In het licht van het subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel wordt het niet mogelijk en niet wenselijk geacht de bestaande nationale procedures buiten werking te stellen ten gunste van een Europese regeling.<sup>29</sup>

Het optionele karakter van de Europese betalingsbevelprocedure heeft als nadeel dat het tot pluraliteit van procedures leidt. Een pluraliteit van procedures is echter in het licht van de beperking tot grensoverschrijdende zaken toch al onvermijdelijk. Een voordeel is natuurlijk, zoals de Commissie reeds stelde, dat goed functionerende nationale procedures blijven bestaan.

### *Materieel toepassingsgebied*

Het materieel toepassingsgebied van de EBB-Vo is weergegeven in art. 2 en sluit aan bij dat van de EEX-Vo.<sup>30</sup> De EBB-Vo is van toepassing op burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht. Zij heeft in het bijzonder geen betrekking op fiscale zaken, douanezaken en bestuursrechtelijke zaken of op de aansprakelijkheid van de staat wegens handelingen en omissies bij de uitoefening van het staatsgezag ('*acta jure imperii*').

In art. 2 lid 2 worden uitgesloten geldvorderingen die voortvloeien uit a) het huwelijksgoederrecht, testamenten en erfenissen, b) het faillissement, c) de sociale zekerheid en d) 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. De uitzondering in sub d was niet (expliciet) in het eerste voorstel van 2004 opgenomen. De uitsluiting van niet-contractuele verbintenissen is naar mijn mening onnodig complicerend.<sup>31</sup> Ten eerste bestaat in de lidstaten geen eenstemmigheid over de afbakening tussen contractuele en niet-contractuele verbintenissen, zoals ook uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt ten aanzien van de afbakening tussen art. 5 sub 1 (verbintenis uit overeenkomst) en sub 3 EEX-Vo (verbintenis uit onrechtmatige daad).<sup>32</sup> De interpretatieproblemen die hieruit voortvloeien, passen niet in een eenvoudige procedure met een zeer summiere toetsing.<sup>33</sup> Ten tweede is deze beperking ook niet noodzakelijk omdat art. 4 EBB-Vo al vereist dat het om een liquide, op-

<sup>28</sup> Alleen Ecosoc heeft zich uitgesproken tegen het facultatieve karakter van de Europese betalingsbevelprocedure ten opzichte van nationale betalingsbevelprocedures, zie advies van 9 februari 2005, INT/234 "Betalingsbevel".

<sup>29</sup> Zie toelichting Commissie-voorstel 2004, a.w. voetnoot 1, p. 9. Zie verder hierover W. Lüke, 'Der Entwurf des Europäischen Mahnverfahrens – Rechtsangleichung um welchen Preis?', in: H.E. Rasmussen-Bonne e.a. (red.), *Balancing of Interests – Liber Amicorum Peter Hay zum 70. Geburtstag*, Frankfurt am Main: Verlag Recht und Wirtschaft 2006, p. 267-268; Hetzelfde geldt voor het voorstel EPGV-Vo, zie Kramer 2006, a.w. voetnoot 8, p. 234.

<sup>30</sup> Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.

<sup>31</sup> Zie ook B. Sujecki, 'Europäisches Mahnverfahren – Geänderter Verordnungsvorschlag', *EuZW* 2006, p. 330-331; Kramer en Sujecki 2006, a.w. voetnoot 2, p. 368.

<sup>32</sup> Zie over de kwalificatie als contractuele vordering ex art. 5 sub 1 dan wel als vordering uit onrechtmatige daad in de zin van art. 5 sub 3 EEX-Vo o.m. HvJ EG 22 maart 1983, zaak 34/82, Peters/ZNAV, *Jur.* 1983, p. 987; 8 maart 1988, zaak 9/87, Arcado/Haviland, *Jur.* 1988, p. 1539; 17 juni 1992, zaak C-26/91, Jacob Handte/TMCS, *Jur.* 1992, p. I-3967 en 27 oktober 1998, zaak C-51/97, Réunion européenne/Spliethoff, *Jur.* 1998, p. I-6511.

<sup>33</sup> In het Groenboek, a.w. voetnoot 6, p. 22 stelde de Commissie terecht naar aanleiding van de bestaande verschillen hieromtrent in de lidstaten dat de duidelijkste oplossing is om alle geldvorderingen toe te staan, aangezien elke beperking onvermijdelijk interpretatieproblemen met zich meebrengt in verband met het onderscheid tussen wel en niet in aanmerking komende vorderingen.

eisbare geldvordering voor een specifiek bedrag gaat. Dit is voldoende om alle niet-contractuele vorderingen die niet eenduidig bepaalbaar zijn uit te sluiten.

Het is inherent aan de betalingsbevelprocedure dat deze alleen ter beschikking staat in het geval een geldvordering niet betwist is. Een geldvordering is onbetwist in de zin van de EEB-Vo als de verweerder na uitvaardiging van het Europees betalingsbevel en betekening conform de regels van de EBB-Vo (art. 13-15) niet binnen 30 dagen verweer voert (art. 16).<sup>34</sup> Na deze 30 dagen wordt het betalingsbevel uitvoerbaar verklaard (art.18).

### *Rechterlijke bevoegdheid*

Op grond van art. 6 lid 1 EBB-Vo wordt de rechterlijke bevoegdheid in de Europese betalingsbevelprocedure bepaald aan de hand van de EEX-Vo.<sup>35</sup> Er is niet gekozen voor een zelfstandige bevoegdheidsregeling, zoals tijdens de onderhandelingen wel is bepleit, op de hieronder te bespreken uitzondering voor consumenten na.<sup>36</sup> Het is naar mijn mening jammer dat niet is gekozen voor een simpele bevoegdheidsregel ten gunste van de rechter van de woonplaats van de verweerder. De bevoegdheidsregels van de EEX-Vo zijn niet altijd **[112]** eenvoudig toe te passen, vooral niet wat betreft de juist voor de betalingsbevelprocedure belangrijke verbintenissen uit overeenkomst in de zin van art. 5 sub 1 EEX-Vo. Een exclusieve bevoegdheid voor de rechter van de verweerder zou als bijkomend voordeel hebben dat grensoverschrijdende betekening niet nodig is en dat de vraag of de rechter bevoegd is eenvoudig elektronisch kan worden gecontroleerd.<sup>37</sup>

Art. 6 lid 2 EBB-Vo geeft een bijzondere regeling voor het geval de verweerder een consument is. In dit geval is uitsluitend het gerecht van zijn woonplaats bevoegd. De definitie in art. 6 lid 2 EBB-Vo is ruimer dan die in art. 15 lid 1 EEX-Vo; de in art. 15 lid 1 EEX-Vo voorkomende beperkingen inzake het soort overeenkomst en de omstandigheden waarin deze gesloten werd, kent de EBB-Vo niet. Hiermee wordt gegarandeerd dat een betalingsbevelprocedure waarbij de verweerder een natuurlijk persoon is die niet beroeps -of bedrijfsmatig heeft gehandeld, te allen tijde in zijn eigen land plaatsvindt.<sup>38</sup> Omdat een exequaturprocedure ontbreekt bij de EBB-Vo, is naar mijn mening een verdergaande bescherming van de consument wenselijk.

De lidstaten zijn op grond van art. 29 lid 1 EBB-Vo verplicht de Commissie mededeling te doen van de gerechten die bevoegd zijn om een Europees betalingsbevel uit te vaardigen, alsmede van de gerechten die bevoegd zijn ten aanzien van de heroverwegingsprocedure in de zin van art. 20.<sup>39</sup> Verder is het mogelijk dat niet een rechter, maar een gerechtelijk ambtenaar of administratieve instantie met de uitvoering wordt belast.<sup>40</sup> Omdat in Nederland nogal huiverig wordt gereageerd

<sup>34</sup> Dit is anders in de EET-Vo, waar in art. 3 een definitie wordt gegeven van een onbetwiste vordering. Daar is een definitie nodig om dat de EET-Vo in tegenstelling tot de EBB-Vo geen eenvormige procedure behelst.

<sup>35</sup> Zie uitgebreid over de bevoegdheidsregels van de EEX-Vo die voor de Europese betalingsbevelprocedure relevant kunnen zijn: B. Sujecki, *Mahnverfahren*, Heidelberg: C.F. Müller Verlag 2007, aant. 322-361.

<sup>36</sup> Zo is door Nederland een exclusieve bevoegdheidsregel ten gunste van de woonplaats van de verweerder bepleit. Zie Ministerie van Justitie, *Kamerstukken II 2002-2003*, 22 112, nr. 275, p. 6; Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 12, p. 84.

<sup>37</sup> In dit geval moet het land van het aangezochte gerecht overeenkomen met het woonland van de verweerder. Zie hierover uitgebreider Kramer en Sujecki 2006, a.w. voetnoot 2, p. 369-370.

<sup>38</sup> Hetzelfde begrip is te vinden in art. 6 lid 1 onder d EET-Vo. Zie hierover ook X.E. Kramer, 'De Europese Executoriale Titel: een nieuw instrument ter verwezenlijking van het Europees procesterritoir', *NTBR* 2005, p. 379.

<sup>39</sup> Een lidstaat kan er bijvoorbeeld ook voor kiezen om landelijk een gerecht met de uitvoering te belasten, zoals in Duitsland het geval is. Zie § 689 ZPO, waarin het *Amtsgericht* als absoluut bevoegd gerecht wordt aangewezen. Relatief bevoegd is het gerecht van de woonplaats van de verzoeker; indien de eiser geen woonplaats in Duitsland heeft is het *Amtsgericht* Schöneberg in Berlijn bevoegd. Zie uitgebreid hierover Sujecki 2007, a.w. voetnoot 35, aant. 42-49.

<sup>40</sup> Preambule nr. 16 EBB-Vo.

op de gedachte om de betalingsbevelprocedure uit het rechterlijk circuit te halen, acht ik het niet waarschijnlijk dat Nederland hier bij de implementatie voor zal kiezen.<sup>41</sup>

### *Verloop van de Europese betalingsbevelprocedure*

De EBB-Vo geeft regels voor het verloop van de Europese betalingsbevelprocedure. Vanzelfsprekend is het niet mogelijk om ieder procedureel detail te regelen, ook omdat de procedure ingepast moet kunnen worden in het nationale procesrecht. Zo bevat de verordening geen (uitputtende) regeling van eventuele beroepsmogelijkheden, de tenuitvoerlegging van het betalingsbevel en de overgang naar een gewone procedure in geval van verweer. Art. 26 bepaalt dat niet uitdrukkelijk in deze verordening geregelde procedurekwesties worden beheerst door het nationale recht.

### Indiening van het verzoek

De indiening van het verzoek om een Europees betalingsbevel wordt geregeld in art. 7 EBB-Vo. Het verzoek moet worden ingediend door middel van standaardformulier A van bijlage I. Het verzoek kan schriftelijk of via elk ander communicatiemiddel, inclusief langs elektronische weg, die aanvaardbaar is voor de desbetreffende lidstaat en beschikbaar is bij het desbetreffende gerecht worden ingediend.

Het verzoek vermeldt op grond van art. 7 lid 2 a) de gegevens van partijen en van het gerecht waarbij het verzoek wordt ingediend, b) het bedrag van de schuldvordering, c) in het geval rente wordt geëist de rentevoet en renteperiode, d) de grondslag van de vordering, waaronder een beschrijving van de elementen waardoor de schuldvordering wordt gestaafd, e) een beschrijving van het bewijs, f) de gronden voor de rechterlijke bevoegdheid en g) het grensoverschrijdende karakter. In het verzoek verklaart de eiser dat de verstrekte inlichtingen naar zijn weten waarheidsgetrouw zijn, en hij erkent dat het opzettelijk afleggen van een valse verklaring aanleiding kan geven tot passende sancties naar het recht van de lidstaat van oorsprong. De eiser kan in een bijlage aangeven dat hij bezwaar maakt tegen de overgang naar een gewone procedure in de zin van art. 17 in het geval de verweerder de vordering betwist. Het verzoek moet door de eiser of zijn vertegenwoordiger worden ondertekend. Een elektronisch ingediend verzoek wordt ondertekend overeenkomstig art. 2 lid 2 Richtlijn elektronische handtekeningen.<sup>42</sup> Een dergelijke handtekening is echter niet vereist indien er een alternatief elektronisch communicatiesysteem bij het gerecht van de lidstaat van indiening bestaat dat voor een bepaalde groep geregistreerde erkende gebruikers beschikbaar is en waarmee die gebruikers op een veilige manier geïdentificeerd kunnen worden.<sup>43</sup>

Een belangrijk punt tijdens de onderhandelingen over het eerste voorstel van de Commissie was de vraag of bij het verzoek al dan niet bewijs moest worden overgelegd.<sup>44</sup> In de lidstaten bestaan grofweg twee modellen: de betalingsbevelprocedure waarbij wel (enig) bewijs moet worden overgelegd en die waarbij geen bewijsstukken bij het verzoek hoeven te worden gevoegd.<sup>45</sup> Zoals uit art. 7 lid 2 sub d en e blijkt hoeft in het verzoek tot een Europees betalingsbevel alleen een beschrijving van (de elementen van) het bewijs te worden gegeven. Dit is een compromis tussen de

---

<sup>41</sup> Zie o.m. Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht, 'Reactie op het eindrapport van het driemanschap "Uitgebalanceerd" (2006)', *TCR* 2006, p. 68-76 (i.h.b. p. 73); F.J.H. Hovens, 'Processueel balanslezen', *Advocatenblad* 2003, p. 552-560 (i.h.b. p. 557).

<sup>42</sup> Richtlijn 1999/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen.

<sup>43</sup> De lidstaten dienen de Commissie in kennis te stellen van dergelijke communicatiesystemen (art. 7 lid 6 EBB-Vo).

<sup>44</sup> Zie hierover Van der Grinten 2005, a.w. voetnoot 12, p. 83-84.

<sup>45</sup> Zie het Groenboek, a.w. voetnoot 6, p. 19-21. Zie ook de in voetnoot 9 genoemde literatuur.



lidstaten die voor en de lidstaten die tegen het aanvoeren van bewijs waren. In verband met de hoge vertaalkosten werd het overleggen van schriftelijke bewijsstukken niet wenselijk geacht. De preambule bij de EBB-Vo stelt dat de eiser gehouden is de gegevens te verstrekken die voldoende duidelijk maken wat de vordering inhoudt en op welke gronden deze berust, zodat de verweerder goed geïnformeerd kan beslissingen of hij de vordering al dan niet wil betwisten.<sup>46</sup> Het standaardformulier A bevat een zo volledig mogelijke lijst van de soorten bewijsstukken (zoals schriftelijk, getuigen, deskundigen, inspectie), en een open ruimte om het desbetreffende bewijsstuk kort te omschrijven.<sup>47</sup> De vraag **[113]** is in hoeverre het eisen van een beschrijving van het bewijs, in ieder geval wat betreft de toetsing door de rechter, niet een beetje een lege huls is. Het verzoek wordt alleen maar op bepaalde formaliteiten gecontroleerd en de vordering wordt niet inhoudelijk getoetst. Voor de eiser betekent het dat hij alsnog een beschrijving moet geven in de taal van het gerecht waar het verzoek moet worden ingediend. Wel kan het misschien voor de verweerder een betere indicatie geven of het voeren van verweer zinnig is, maar over het algemeen zal hij zich daarbij natuurlijk door andere motieven laten leiden dan de beschrijving van het (hem doorgaans bekende) bewijs door de eiser.

### Behandeling van het verzoek

De behandeling van het verzoek is geregeld in art. 8 EBB-Vo. Het gerecht moet toetsen of het verzoek voldoet aan de vereisten van art. 2 (materieel toepassingsgebied), art. 3 (grensoverschrijdende zaak), art. 4 (liquide, opeisbare vordering voor een specifiek bedrag), 6 (bevoegdheid) en 7 (vereisten indiening verzoek). Daarnaast moet het gerecht toetsen of de vordering gegrond lijkt. Dit onderzoek kan via een geautomatiseerde procedure worden uitgevoerd, zoals art. 8 bepaalt. Niet helemaal duidelijk is hoever de toetsing van de gegrondheid van de vordering gaat.<sup>48</sup> Op grond van het hierboven behandelde art. 7 lid 2 sub d en e moet het verzoek de grondslag van de vordering, waaronder de beschrijving van de elementen ter staving van de vordering bevatten, alsmede een beschrijving van het bewijs. Dit lijkt te duiden op een meer dan louter formele toetsing van het bestaan van de vordering. In art. 12 lid 4 sub a wordt echter bepaald dat het gerecht bij het uitvoeren van het betalingsbevel de verweerder ervan in kennis moet stellen dat het bevel uitsluitend op basis van de door de eiser verstrekte informatie is uitgevaardigd en niet door het gerecht is geverifieerd. Ook vermeldt art. 8 zelf dat het onderzoek geautomatiseerd kan plaatsvinden. Dit wijst vooral in de richting van een meer formele aannemelijkheidstoets, zonder dat serieus wordt gekeken naar de opgevoerde beschrijving van de bewijsmiddelen. Het is wenselijk dat het beleid in de lidstaten op dit punt onderling wordt afgestemd, ook omdat juist op dit punt de regeling van de bestaande betalingsbevelprocedures uiteen loopt.

### Het Europees betalingsbevel; betekening, verweer; tenuitvoerlegging en rechtsmiddelen

Wanneer het verzoek aan de in de verordening gestelde (formele) vereisten voldoet<sup>49</sup>, dan vaardigt het gerecht overeenkomstig art. 12 EBB-Vo normaliter binnen 30 dagen het Europees betalingsbe-

---

<sup>46</sup> Preambule nr. 13 EBB-Vo.

<sup>47</sup> Preambule nr. 14 en formulier A van bijlage I EBB-Vo.

<sup>48</sup> Zie hierover uitgebreider Kramer en Sujecki 2006, a.w. voetnoot 2, p. 371.

<sup>49</sup> Voldoet het niet aan de vereisten van art. 2-4, art. 6, art. 7 of art. 9 en 10 (verzoek tot aanvulling of wijziging van het verzoek) of de vordering kennelijk ongegrond is, dan wordt het verzoek afgewezen (art. 11 EBB-Vo) met gebruikmaking van standaardformulier D van bijlage IV. Tegen de afwijzing staan geen rechtsmiddelen open.

vel uit door middel van standaardformulier E van bijlage V.<sup>50</sup> De verweerder wordt verzocht het in het bevel vermelde bedrag aan de eiser te betalen, ofwel binnen 30 dagen na betekening verweer in te dienen bij het gerecht dat het bevel heeft uitgevaardigd.<sup>51</sup>

De betekening van het Europees betalingsbevel aan de verweerder is geregeld in art. 13-15 EBB-Vo. Deze regels sluiten aan op de betekeningvoorschriften van de EET-Vo.<sup>52</sup> Deze voorschriften zijn slechts als minimumnormen bedoeld om zoveel mogelijk te garanderen dat de verweerder het betalingsbevel daadwerkelijk ontvangt, en strekken niet ter vervanging van de nationale betekeningvoorschriften.<sup>53</sup> De nationale regels zijn dus toepasselijk, met inachtneming van de minimumnormen van art. 13-15.

De verweerder kan op grond van art. 16 EBB-Vo binnen 30 dagen na de betekening of kennisgeving verzet aantekenen bij het gerecht van oorsprong. Dit kan door middel van standaardformulier F van bijlage VI dat aan de verweerder samen met het betalingsbevel wordt verstrekt. Het verzet kan schriftelijk worden ingediend, of via elk ander communicatiemiddel (fax, e-mail) dat in de desbetreffende lidstaat wordt aanvaard en beschikbaar is. De verweerder hoeft niet aan te geven op welke gronden de betwisting berust, alleen maar dát hij de vordering betwist. Wordt verzet aangekend, dan wordt de procedure op grond van art. 17 EBB-Vo volgens de nationale regels van procesrecht voortgezet, tenzij de eiser heeft verzocht om in dat geval de procedure stop te zetten. De lidstaten zullen in hun implementatiewetgeving moeten regelen hoe de overgang van de Europese betalingsbevelprocedure naar de gewone, nationale procedure verloopt.

Indien de verweerder niet binnen 30 dagen na de betekening verweer heeft ingediend, dan verklaart het gerecht ingevolge art. 18 het betalingsbevel uitvoerbaar door middel van het als bijlage VII opgenomen standaardformulier G. De regels betreffende erkenning en tenuitvoerlegging van art. 19 en art. 21-23 EBB-Vo komen vrijwel geheel overeen met die van de EET-Vo en die van het voorstel EPGV-Vo.<sup>54</sup> Het Europees betalingsbevel dat in de lidstaat van uitvaardiging uitvoerbaar is geworden, is in de andere lidstaten uitvoerbaar zonder exequatur en zonder de mogelijkheid van verzet tegen de erkenning (art. 19). De tenuitvoerlegging wordt beheerst door het nationale recht van de lidstaat van tenuitvoerlegging, voorzover deze verordening niet anders bepaalt (art. 21). De tenuitvoerlegging mag alleen worden geweigerd wanneer het Europees betalingsbevel onverenigbaar is met een in een lidstaat of derdeland gegeven beslissing of betalingsbevel tussen dezelfde partij en hetzelfde onderwerp, mits deze executabel is en de onverenigbaarheid niet tijdens de procedure als verweer aangevoerd kon worden (art. 22). Indien de verweerder overeenkomstig art. 20 om heroverweging heeft verzocht, kan de tenuitvoerlegging worden opge-[114]schort, worden beperkt tot bewarende maatregelen of afhankelijk worden gesteld van een zekerheidsstelling (art. 23).

Art. 20 bevat het rechtsmiddel van heroverweging in uitzonderingsgevallen. De EET-Vo en het voorstel EPGV-Vo kennen een vergelijkbare bepaling. Op grond hiervan heeft de verweerder het

---

<sup>50</sup> In tegenstelling tot in het oorspronkelijke voorstel van 2004 is hier gekozen voor de procedure in één stap en ontvangt de verweerder niet eerst een uitnodiging tot betaling. Het voordeel hiervan is dat er in beginsel één keer minder hoeft te worden betekend.

<sup>51</sup> Het bevel vermeldt voorts dat a) het bevel uitsluitend op basis van de door de eiser verstrekte informatie is uitgevaardigd en niet door het gerecht is geverifieerd, b) dat het bevel uitvoerbaar wordt tenzij hij overeenkomstig art. 16 een verweerschrift indient, en c) dat indien hij een verweerschrift indient de procedure als gewone procedure wordt voortgezet, tenzij de eiser verzocht heeft in dat geval de procedure te staken (art. 12 lid 3 EBB-Vo).

<sup>52</sup> Verordening (EG) nr. 805/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen. Zie hierover Kramer 2005, a.w. voetnoot 38, p. 379-380; M. Zilinsky, *De Europese executoriale titel*, (diss. VU) Deventer: Kluwer 2005, p. 158-160.

<sup>53</sup> Zie preambule nr. 19 EBB-Vo.

<sup>54</sup> Art. 20-22 EET-Vo. Zie hierover Zilinsky 2005, a.w. voetnoot 52, p. 172-194; Kramer 2005, a.w. voetnoot 38, p. 381 (zie noot 40). Zie over het voorstel EPGV-Vo Kramer 2006, a.w. voetnoot 8, p. 237.

recht om na het verstrijken van de termijn van 30 dagen voor het indienen van verweer het gerecht van de lidstaat van oorsprong om heroverweging te vragen, mits hij onverwijld handelt, indien a) het betalingsbevel op een van de in art. 14 genoemde wijzen is betekend of ter kennis is gebracht, en de betekening of kennisgeving buiten zijn schuld, niet zo tijdig is geschied als met het oog op zijn verdediging nodig was of b) de verweerder de vordering niet heeft kunnen betwisten wegens overmacht of wegens buitengewone omstandigheden, buiten zijn schuld (art. 20 lid 1).<sup>55</sup> Verder is heroverweging na afloop van de termijn voor verweer eveneens mogelijk indien het betalingsbevel kennelijk ten onrechte is toegekend, gelet op de voorschriften van de verordening, of vanwege andere uitzonderlijke omstandigheden (art. 20 lid 2). Vooral de mogelijkheid van heroverweging wanneer het betalingsbevel ‘kennelijk ten onrechte’ is toegekend is onduidelijk.<sup>56</sup> Gaat het hier om de materiële juistheid van het betalingsbevel, om kennelijke fouten (zoals typefouten), of om een betalingsbevel dat in strijd is met de (formeel) vereisten van de EBB-Vo (bijvoorbeeld omdat het buiten het toepassingsgebied valt)?<sup>57</sup> De preambule vermeldt dat de heroverweging niet inhoudt dat de verweerder nogmaals de mogelijkheid krijgt om verweer te voeren tegen de vordering.<sup>58</sup> De gegrondheid van de vordering mag niet verder worden getoetst dan de gronden die voortvloeien uit de door de verweerder aangevoerde uitzonderlijke omstandigheden. Ten aanzien van de tweede in art. 20 lid 2 genoemde grond, de ‘andere uitzonderlijke omstandigheden’, wordt hieraan toegevoegd dat deze onder meer zouden kunnen omvatten het geval dat het bevel gebaseerd was op verkeerde informatie in het aanvraagformulier. Deze overweging verschaft echter evenmin duidelijkheid. Naar mijn mening zou art. 20 lid 2 zeer beperkt moeten worden opgevat om te voorkomen dat het betalingsbevel te allen tijde aantastbaar blijft en daarmee een onzekere titel verschaft.<sup>59</sup>

### **Implementatie, informatie en evaluatie**

Voor de uitvoering van de EBB-Vo is nationale uitvoeringswetgeving noodzakelijk. Zeker omdat de EBB-Vo geen uitputtende regeling verschaft en niet alle lidstaten een (vergelijkbare) betalingsbevelprocedure kennen, is een goede en meer gedetailleerde uitvoeringswet van groot belang.<sup>60</sup> De uitvoeringswetgeving zal in ieder geval noodzakelijk zijn ten aanzien van de volgende punten: de aanwijzing van het gerecht dat belast zal worden met de uitvoering van de procedure (art. 7), het gerecht dat bevoegd zal zijn voor heroverweging (art. 20); de mogelijke (elektronische) wijzen van indiening van het verzoek- en verweerformulier (art. 7 en 16); de wijze waarop voortzetting in een gewone procedure zal plaatsvinden indien de vordering wordt betwist (art. 17); de nadere invulling van de regeling van de heroverweging (art. 20) en de nadere regeling van de uitvoerbaarheid en de

<sup>55</sup> Zie voor de EET-Vo Zilinsky 2005, a.w. voetnoot , p. 160; Kramer 2005, a.w. voetnoot 38, p. 380. Zie voor het voorstel EPGV-Vo Kramer 2006, a.w. voetnoot 8, p.236-237.

<sup>56</sup> Zie hierover ook M. Freudenthal, ‘Op weg naar een Europees procesrecht: De Europese betalingsbevelprocedure; een stap vooruit?’, *NJB* 2007, p. 157-160; Kramer en Sujeci 2006, a.w. voetnoot 2, p. 372-373.

<sup>57</sup> Ook de EET-Vo bevat in art. 10 lid 1 sub b de regel dat rectificatie mogelijk is in geval de EET ‘kennelijk ten onrechte’ is toegekend. Zie over de onduidelijkheid hieromtrent o.m. A. Stadler, ‘Kritische Anmerkungen zum Europäischen Vollstreckungstitel’, *RIW* 2004, p. 805. De Nederlandse wetgever heeft in de uitvoeringswet EET-Vo met betrekking tot art. 10 EET-Vo benadrukt dat hier een uitspraak van het Europese Hof noodzakelijk is, zie MvT, Kamerstukken II 2004-2005, 30 069, nr. 3, p. 9.

<sup>58</sup> Preambule nr. 25 EBB-Vo.

<sup>59</sup> Zie hierover ook Freudenthal 2007, a.w. voetnoot 56, p. 159.

<sup>60</sup> Zie uitgebreid over de implementatie in Nederland Kramer, in: De Ly, Haak en Van Boom 2006, a.w. voetnoot 2, p. 61-64.

tenuitvoerlegging van het Europees betalingsbevel (art. 18 en 21). De implementatie van de EBB-Vo zal verder voor de rechterlijke macht de nodige organisatie en opleiding vergen.

Ingevolge art. 28 zijn de lidstaten gehouden samen te werken om het publiek en de beroeps-kringen informatie te verstrekken over de kosten voor betekening of kennisgeving van stukken en de instanties die bevoegd zijn ten aanzien van de tenuitvoerlegging. Art. 29 bepaalt dat de lidstaten uiterlijk op 12 juni 2008, zes maanden voordat de EBB-Vo toepasselijk zal zijn, de Commissie mededeling moeten doen over de bevoegde gerechten voor het uitvaardigen van het bevel en ten aanzien van de heroverweging, de aanvaarde communicatiemiddelen waarover de gerechten beschikken en de voor de in het kader van de tenuitvoerlegging over te leggen stukken aanvaardbare talen.<sup>61</sup> Er is dus volop werk voor de nationale wetgevers.

Een uitdrukkelijke bepaling over de evaluatie van de EBB-Vo, die bij de recent uitgevaardigde verordeningen terecht in zwang is geraakt, is opgenomen in art. 32. De Commissie dient vijf jaar nadat de EBB-Vo toepasselijk is geworden bij het Europees Parlement, de Raad en het Ecosoc een uitvoerig verslag te geven over de werking van de Europese betalingsbevelprocedure. Hiertoe, en om te waarborgen dat rekening wordt gehouden met de beste praktijken in de Europese Unie en dat deze de beginselen van betere wetgeving weerspiegelen, moeten de lidstaten informatie verstrekken aan de Commissie over de grensoverschrijdende werking van het Europees betalingsbevel. De lidstaten zullen informatie moeten verzamelen over de gerechtskosten, de duur van de procedure, de doelmatigheid, de gebruiksvriendelijkheid en de interne betalingsbevelprocedures van de lidstaten.

### **Slotbeschouwing**

De EBB-Vo is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Het ambitieuze oorspronkelijke voorstel van de Commissie uit 2004 heeft een ware metamorfose ondergaan tijdens de intensieve onderhandelingen in de Raad en bij de wetgevingsresolutie van het Parlement. Dit leidde tot het afgeslankte gewijzigd voorstel, dat na nog wat schoonheidsbehandelingen in de uiteindelijk eind 2006 vastgestelde verordening resulteerde. De begrenzing tot grensoverschrijdende geschillen beperkt haar praktisch belang aanzienlijk. Verder is zij duidelijk het resultaat van een compromis tussen de bestaande betalingsbevelprocedures in de lidstaten en de (dienovereenkomstige) verschillende wensen van de lidstaten. Debat in de verschillende gremia leidt echter niet alleen maar tot (soms onwenselijke) compromissen, maar draagt ook bij tot een meer afgewogen regeling. **[115]**

Hierboven gaf ik op enkele punten inhoudelijke kritiek. Zo lijkt de uitzondering van niet-contractuele vorderingen in art. 2 lid 2 EBB-Vo onnodig complicerend. De aansluiting bij de bevoegdheidsregeling van de EEX-Vo – hoewel uit het standpunt van horizontale afstemming gewenst – is eveneens complicerend en kostenverhogend. De regeling van het bewijs in art. 7 is niet geheel duidelijk en kan tot een verschillende praktijk in de lidstaten leiden. Tot slot is de regeling van de heroverweging evenmin duidelijk en zij kan bij een ruime interpretatie het gezag en daarmee de effectiviteit van de Europese betalingsbevelprocedure ondermijnen.

Bewondering heb ik voor het ontwerp van de standaardformulieren die met hun codes en zoveel mogelijk gesloten velden het gebruikersgemak dienen, een eenvoudige (elektronische) afdoening bevorderen en de noodzaak van vertaling van de stukken in de taal van het bevoegde gerecht be-

---

<sup>61</sup> Hierbij wordt verwezen naar beschikking 2001/470/EG van de Raad van 28 mei 2001, waarbij het Europese justitiële netwerk in burgerlijke en handelszaken in het leven werd geroepen.

perken. Zij werden in iedere versie die ik onder ogen heb gezien beter. Ik ben benieuwd hoe zij in de praktijk zullen functioneren.

Of de EBB-Vo succesvol zal zijn, moet natuurlijk worden afgewacht. Een goede implementatie en publieksvoorlichting zijn in ieder geval van groot belang. Ik verwacht dat het in ieder geval in Nederland niet meteen storm zal lopen met het gebruik van deze ‘vreemde eend in de bijt’. Zoals ik vorig jaar in dit blad ook stelde ten aanzien van de voorgestelde Europese procedure voor geringe vorderingen, zal de Europese betalingsbevelprocedure zich vanwege haar facultatieve karakter moeten bewijzen in concurrentie met bestaande nationale procedures.<sup>62</sup> Ook op deze plaats spreek ik weer de hoop uit dat dit wellicht over en weer tot verbetering van de incasso van (al dan niet grensoverschrijdende) onbetwiste geldvorderingen zal leiden.

---

<sup>62</sup> Kramer 2006, a.w. voetnoot 8, p. 239.