

[79]

Het IPR voorbij: de invoering van eenvormige Europese procedures.

De Europese betalingsbevelprocedure en de Europese procedure voor de inning van geringe vorderingen

Dr. X.E. (Xandra) Kramer*

Volledige citeertitel: X.E. Kramer, 'Het IPR voorbij: de invoering van eenvormige Europese procedures. De Europese betalingsbevelprocedure en de Europese procedure voor de inning van geringe vorderingen', in: Nieuw internationaal privaatrecht. Meer Europees, meer globaal, in: J. Erauw & P. Taelman (Eds.), Mechelen: Kluwer 2009, p. 79-128.

De originele paginanummering wordt in de tekst weergegeven door [xx]

[81]

AFDELING 1. INLEIDING

Naast een reeks van verordeningen op het gebied van het internationaal privaatrecht (IPR) die sinds 1999 op de voet van artikel 65 EG-Verdrag tot stand zijn gebracht, zijn recentelijk ook twee verordeningen tot invoering van Europese eenvormige procedures toepasselijk geworden. De eerste is Verordening nr. 1896/2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (EBB-Vo).¹ De EBB-Vo is sinds 12 december 2008 toepasselijk.² De tweede is Verordening nr. 861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe geldvorderingen (EPGV-Vo), ook wel de Europese small claims procedure genoemd.³ Van deze procedure kan sinds 1 januari 2009 gebruik worden gemaakt.⁴ Deze verordeningen bevatten eenvormige regels voor in beginsel het gehele verloop van de procedure, en kunnen daarmee als Europese civiele procedure worden aangemerkt, al regelen zij niet alle procedurele aspecten uitputtend.⁵ Voor zowel de Europese betalingsbevelprocedure als de Europese small claims procedure geldt dat zij in grensoverschrijdende zaken ter beschikking staan als alternatief voor de bestaande, nationale procedures. In een grensoverschrijdend geval kan de eiser dus kiezen of hij de zaak als Europese procedure inleidt, of als een procedure op grond van het nationale recht. De verordeningen strekken ertoe de geschillenbeslechting met betrekking tot niet-betwiste geldvorderingen, respectievelijk geringe vorderingen in grensoverschrijdende zaken te vereenvoudigen, te versnellen en goedkoper te maken.⁶ Bovendien resulteert de Europese procedure automatisch in een Europese titel die in de gehele Europese Unie, met uitzondering van Denemarken, executabel is zonder dat een exequatur noodzakelijk is.

Deze eenvormige Europese procedures zijn een novum in het procesrecht en staan als het ware tussen het nationale procesrecht en het internationaal privaatrecht in. Enerzijds zijn het volwaardige, eenvormige procedures en zij maken daarmee onderdeel uit van het procesrecht, maar anderzijds is hun toepassing beperkt tot grensoverschrijdende geschillen en daarmee

* Xandra Kramer is universitair hoofddocent internationaal privaatrecht en privaatrechtelijke rechtsvergelijking, Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹ Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, *PbEU* 2006, L 399/1.

² Zie artikel 33 EBB-Vo.

³ Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, *PbEU* 2007, L 199/1.

⁴ Zie artikel 29 EPGV-Vo.

⁵ In dit geval heeft het nationale procesrecht aanvullende werking, zie artikel 26 EBB-Vo en 19 EPGV-Vo.

⁶ Zie artikel 1 EBB-Vo en EPGV-Vo.

staan zij in het verlengde van het internationaal privaatrecht (IPR). Zij zullen een diepgaande invloed hebben op de procesvoering in grensoverschrijdende geschillen in de Europese Unie en wellicht ook op het nationaal procesrecht. In deze bijdrage wordt allereerst kort aandacht besteed aan de achtergrond en totstandkoming van de [82] beide Europese eenvormige procedures en vervolgens worden beide procedures afzonderlijk onder de loep genomen.

AFDELING 2. DE ONTWIKKELING VAN EUROPESE CIVIELE PROCEDURES

§ 1. *Harmonisatie van het procesrecht in de Europese Unie*

De harmonisatie van het procesrecht in de Europese Unie is van recente datum. Tot ongeveer tien jaar geleden was de eenmaking van het burgerlijk procesrecht, in tegenstelling tot de totstandbrenging van eenvormig materieel privaatrecht, nauwelijks aan de orde. Dit heeft een aantal oorzaken.⁷ In de eerste plaats heeft het procesrecht in verschillende opzichten een (nog) sterkere nationale identiteit dan het materiële privaatrecht.⁸ Zo is algemeen geaccepteerd dat in een internationaal geschil soms buitenlands privaatrecht moet worden toegepast. In veel Civil Law landen, zoals in Duitsland, België en Nederland, is de rechter zelfs in beginsel verplicht om buitenlands recht toe te passen indien dit door de conflictregels wordt aangewezen. Voor het procesrecht is dat anders. Een gerecht past op grond van de *lex fori processus* regel in beginsel altijd zijn eigen procesrecht toe.⁹

Naast dit beginsel van internationaal-privaatrechtelijke aard, is binnen de EU de procedurele autonomie van de lidstaten het uitgangspunt.¹⁰ Deze houdt met betrekking tot de naleving van het gemeenschapsrecht in dat, voor zover er geen communautaire procesrechtelijke regeling toepasselijk is, iedere lidstaat de naleving op grond van zijn eigen procesrecht realiseert. Ook in het kader van het EEX-Verdrag en zijn opvolger de EEX-Verordening (EEX-Vo of Brussel I)¹¹ is erkend dat voor zover het gaat om procedurele maatregelen, iedere lidstaat in beginsel zijn eigen procesrecht toepast.¹² Het Hof van Justitie heeft in de jaren negentig wel belangrijke grenzen aan de procedurele autonomie gesteld.¹³ Zo [83] mogen procedurele regels betreffende de naleving van het gemeenschapsrecht niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden (het gelijkheidsbeginsel), en zij mogen de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten niet nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maken (het doeltreffendheidsbeginsel). In het kader van Brussel I is voorts bepaald dat nationale procedurele regels geen afbreuk mogen doen aan het nuttig effect van deze regeling.¹⁴ Zo werd het geven van een *anti-suit injunction* door een Engels gerecht ten

⁷ Zie over deze materie uitgebreider X.E. Kramer, *Eenvormige Europese procedures voor de inning van vorderingen. De Europese betalingsbevelprocedure en de Europese procedure voor geringe vorderingen*, Deventer: Kluwer 2007, p. 16-18.

⁸ Zie hierover o.m. M. Storme, *Procedural Consequences of a Common Private Law for Europe*, in: A.S. Hartkamp (red.), *Towards a European civil Code*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1994 (eerste druk), p. 87-99.

⁹ Dit geldt natuurlijk behoudens de in de toepasselijke verdragen en verordeningen neergelegde procesregels.

¹⁰ HvJ EG 16 december 1976, C-33/76, *Jur.* 1976, p. 1-1989 (*Rewe*) en C-45/76, p. I-765 (*Comet*); HvJ EG 14 december 1995, C-312/93, *Jur.* 1995, p. I-4599 (*Peterbroeck*) en C-430/93 en C-431/93, *Jur.* 1995, p. I-4705 (*Van Schijndel*).

¹¹ 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, *PbEG* 2001, L 12/1.

¹² HvJ EG 15 mei 1990, C-365/88, *Jur.* 1990, p. I-1845 (*Hagen*).

¹³ *Van Schijndel*-arrest, zie voetnoot 10; W. van Gerven, 'Of rights, remedies and procedures', *CMLR* 2000, p. 501-536; C.N. Kakouris, Do the Member States possess judicial procedural "autonomy", *CMLR* 1997, p. 1389-1412.

¹⁴ *Hagen*-arrest, zie voetnoot 12.

aanzien van een Spaanse procedure niet toelaatbaar geacht.¹⁵ Betwist kan worden of er nog daadwerkelijk sprake is van procedurele autonomie van de lidstaten.¹⁶

In academische kring bestond al eind jaren tachtig en begin jaren negentig op beperkte schaal belangstelling voor de harmonisatie van het procesrecht van de lidstaten. In 1994 publiceerde de bekende Commissie-Storme een rapport met voorstellen voor uniforme procesrechtelijke regels.¹⁷ Op commentaren in de literatuur na, is lange tijd ten onrechte weinig aandacht aan dit ambitieuze project besteed. De complexiteit van deze materie ten gevolge van de grote verschillen in het procesrecht en vooral ook het ontbreken van politieke belangstelling voor harmonisatie van het procesrecht destijds waren hier debet aan.

Aan het einde van de jaren negentig veranderde het politieke klimaat echter. Bij het Verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei 1999 in werking trad, werd de mogelijkheid geopend om maatregelen te treffen op het gebied van het IPR, inclusief het procesrecht.¹⁸ Op grond van artikel 61 sub c jo artikel 65 aanhef EG-Verdrag kunnen maatregelen worden getroffen op het gebied van samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen, voor zover nodig voor de goede werking van de interne markt. Artikel 65 sub a en b bieden de communautaire basis voor IPR-verordeningen; hierin worden specifiek genoemd de internationale jurisdictie, de erkenning en tenuitvoerlegging, de grensoverschrijdende betekening en bewijsopneming en het conflictenrecht. In de context van eenvormige Europese procedures is vooral artikel 65 sub c van belang. Deze bepaling ziet op maatregelen voor de afschaffing van hindernissen voor de goede werking van burgerrechtelijke procedures, zo nodig door bevordering van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende bepalingen van [84] burgerlijke rechtsvordering. Deze bepaling vormt de rechtsbasis voor de Europese betalingsbevelprocedure en de Europese procedure voor geringe vorderingen.¹⁹ Ook de conclusies van de Europese Raad van Tampere van oktober 1999 hebben een belangrijke impuls gegeven aan de totstandkoming van Europese procesrechtelijke regelingen.²⁰ Hierin staan als speerpunten genoemd de verbetering van de toegang tot de rechter, versterking van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en een grotere convergentie van het burgerlijk recht, waaronder het procesrecht). Een aantal belangrijke stappen in de uitwerking van de Conclusies van Tampere waarin verdere harmonisatie van het procesrecht centraal staat, zijn achtereenvolgens het Ontwerp-programma van maatregelen voor de wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (2001)²¹ en het Groenboek van de Commissie inzake een Europese betalingsbevelprocedure en geringe vorderingen (2002)²², alsmede een Resolutie van het Eu-

¹⁵ HvJ EG 27 april 2004, C-159/02, *NIPR* 2004, 146 (*Turner*). Hierover X.E. Kramer, De harmoniserende werking van het Europees procesrecht: de diskwalificatie van de anti-suit injunction, *NIPR* 2005, p. 130-137.

¹⁶ Zie o.m. Kakouris 1997 (voetnoot 13).

¹⁷ M. Storme (red.), *Rapprochement du Droit Judiciaire de L'Union européenne/Approximation of Judiciary Law in the European Union*, Dordrecht/Boston/Londen: Martinus Nijhoff Publishers 1994.

¹⁸ Verdrag van Amsterdam, *PbEG* 1999, C 19/1.

¹⁹ Zie preambule nr. 2 EBB-Vo en preambule nr. 2 EPGV-Vo.

²⁰ Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, conclusies van het voorzitterschap, *Bull. EU-10*, p. 7-15, nr. 28-37.

²¹ 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, *Pb. EG C 12/1*.

²² Commissie EG, 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. Hierin krijgen de inspanningen van de Commissie-Storme eindelijk erkenning; de voorstellen worden aangemerkt als een goed referentiepunt en waardevolle inspiratiebron voor een Europees betalingsbevel.

ropees Parlement over de onderlinge aanpassing van het procesrecht (2004).²³ In het Haags programma van 2004 zijn de punten van de Tampere conclusies overgenomen.²⁴ Inmiddels is op de voet artikel 65 EG-Verdrag een groot aantal verordeningen tot stand gebracht, merendeels op het gebied van het internationaal procesrecht.

§ 2. *Europees procesrecht en de totstandbrenging van eenvormige Europese procedures*

Onder de harmonisatie van het procesrecht en de term Europees procesrecht worden doorgaans zowel de echte IPR-verordeningen als de eenvormige procedures begrepen. Op zich is dit niet onjuist, maar er bestaat wel een essentieel verschil tussen de IPR-verordeningen en de verordeningen tot invoering van Europese procedures. Hieronder zal dit worden toegelicht.

[85]

A Van IPR en EET naar eenvormige procedures

De meeste verordeningen van procesrechtelijke aard die op basis van artikel 65 EG-Verdrag tot stand zijn gebracht, kunnen tot het traditionele IPR worden gerekend. Genoemd kunnen onder meer worden de Brussel I en IIbis verordeningen, de Bewijsverordening, de Betekeningsverordening en de Insolventieverordening. Zij beogen in grensoverschrijdende gevallen nationale procedures te coördineren, de internationale bevoegdheid te reguleren, de samenwerking tussen de gerechten inzake bewijs te verbeteren, de betekening van stukken te bevorderen, en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen te bewerkstelligen. Zij strekken niet tot de invoering van eenvormige procedures, en ook niet daadwerkelijk tot de invoering van gemeenschappelijke regels van procesrecht. Zo strekt de Betekeningsverordening er niet toe uniforme wijzen van betekening in te voeren, maar vooral te garanderen dat een stuk zo snel en doeltreffend mogelijk van de ene lidstaat naar een partij met woonplaats in een andere lidstaat wordt verzonden. De Bewijsverordening faciliteert de opnemingswijze van bewijs in een andere lidstaat – in beginsel te verrichten door de bevoegde autoriteit aldaar – en bevat geen eenvormige regels van bewijsrecht. De bevoegdheidsregels van onder meer Brussel I kunnen wel als eenvormige regels worden beschouwd, maar ook deze strekken er primair toe om de bevoegdheid in de Europese Unie te distribueren en niet om uniform procesrecht in te voeren. Deze procesrechtelijke instrumenten staan op gelijke voet met het conflictenrecht, de traditionele kern van het IPR. Ook de conflictregels zijn van coördinerende aard; ze wijzen het toepasselijke recht aan, maar tasten het nationale, materiële privaatrecht niet aan.

De sinds oktober 2005 toepasselijke Verordening tot invoering van een Europese Executoriale Titel voor onbetwiste schuldvorderingen (EET-Vo)²⁵ gaat een stapje verder dan de traditionele IPR-verordeningen.²⁶ Op grond hiervan kan het gerecht van oorsprong onder bepaalde

²³ Resolutie Europees Parlement inzake de vooruitzichten voor de onderlinge aanpassing van het burgerlijk procesrecht in de Europese Unie, 2 februari 2004.

²⁴ Haags programma: versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, *PbEU* 2005, C53/1, punt 3.4.2.

²⁵ 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, *PbEU* 2004, L 143/15.

²⁶ Zie over de EET-Vo o.m. T. Rauscher, *Der Europäische Vollstreckungstitel für unbestrittene Forderungen*, München/Heidelberg: Sellier European Law Publishers/Verlag Recht und Wirtschaft 2004; A. Stadler, 'Das Europäische Zivilprozessrecht – Wie viel Beschleunigung trägt Europa?', *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts (IPRax)* 2004, p. 2-10; A. Stadler, 'Kritische Anmerkungen zum Europäischen Vollstreckungstitel', *Recht der internationalen Wirtschaft (RIW)* 2004, p. 801-808; M. Bogdan, *Concise Introduction to EU Private International Law*, Groningen: Europa Law Publishing 2006, p. 83-87; P. Stone, *EU Private International Law. Harmonization of Laws*, Cheltenham: Elgar European Law 2006, p. 213, 250-259; X.E. Kramer, 'De Europese Executoriale Titel: een nieuw instrument ter verwezenlijking van het Euro-

voorwaarden een beslissing als Europese titel waarmerken, waarmee deze zonder exequatur in de gehele EU, met uitzondering van Denemarken, executabel is. Belangrijk in het kader van de [86] harmonisatie is de introductie van bepaalde minimumnormen waaraan de nationale procedure moet voldoen om als Europese titel gewaarmerkt te kunnen worden. Deze in artikel 12-19 neergelegde minimumnormen betreffen de betekening en kennisgeving aan de schuldenaar en diens vertegenwoordiger, de behoorlijke inlichting van de schuldenaar over de schuldvordering, de noodzakelijke proceshandelingen ter betwisting hiervan en de mogelijkheid van heroverweging in bepaalde gevallen. Deze overigens regelmatig bekritiseerde verordening markeert een overgang van het klassieke IPR naar de ontwikkeling van een Europees procesrecht en eenvormige procedures.²⁷ De EET-Vo kan worden gezien als een *pilot* in het proces van de vergemakkelijking van de executie en afschaffing van het exequatur en vormt tevens de opmaat tot de vormgeving van Europese procedures.

Ten dele gelijktijdig met de EET-Vo werden de Verordening tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (EBB-Vo) en de Verordening tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (EPGV-Vo) voorbereid. In 2002 verscheen het hierboven al genoemde Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen.²⁸ De Commissie wees hierin op de buitenproportioneel hoge kosten en lange duur van procedures met betrekking tot onbetwiste vorderingen en geringe vorderingen. Daarop verscheen in maart 2004 het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure en in maart 2005 het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen.²⁹ Na intensieve onderhandelingen, waarbij de reikwijdte werd beperkt tot grensoverschrijdende gevallen en met name de EBB een groot aantal wijzigingen onderging, werd in december 2006 de EBB-Vo vastgesteld en in juli 2007 de EPGV-Vo. De EBB-Vo en EPGV-Vo zijn autonome Europese procedures die in een grensoverschrijdend geval door een schuldeiser kunnen worden geïnitieerd als alternatief voor de in de desbetreffende lidstaat bestaande nationale procedure(s). De beperking tot grensoverschrijdende gevallen houdt deze verordeningen nog enigszins in de IPR-sfeer, maar omdat zij eenvormig recht bevatten, behoren zij niet meer tot het IPR in strikte zin. Met de EBB-Vo en EPGV-Vo zijn de eerste eenvormige Europese procedures een feit. De preambule van de EBB-Vo vermeldt haar facultatieve karakter, en dat zij niet strekt ter vervanging of harmonisatie van de bestaande mogelijkheden naar nationaal recht voor de inning van niet-betwiste schuldvorderingen.³⁰ Hoewel de verordeningen niet primair de harmonisatie van het procesrecht in de Europese Unie beogen, bevatten zij onmiskenbaar eenvormig recht. Het facultatieve [87] karakter doet hier niet aan af. Ook van materieelrechtelijke verdragen, zoals het Weens Koopverdrag 1980, kan doorgaans worden afgeweken ten gunste van het nationale recht door middel van een rechtskeuze of uitsluiting.

B Wenselijkheid en noodzaak van eenvormige Europese procedures

Over de (on)wenselijkheid en het nut of de noodzaak van eenvormig recht, en eenvormig procesrecht in het bijzonder, is al veel gedebatteerd. Op deze plaats beperk ik mij tot enkele opmerkingen naar aanleiding van deze twee eenvormige Europese procedures.³¹

pees procesterritoir', *NTBR* 2005, p. 375-383; M. Zilinsky, *De Europese executoriale titel*, (diss. VU) Deventer: Kluwer, p. 145-198.

²⁷ Zie hierover uitgebreider Kramer 2007 (voetnoot 7), p. 26 en 27.

²⁸ Zie voetnoot 22.

²⁹ Zie COM(2004)173 def., 19 maart 2004 (EBB-Vo) en COM(2005) 87 def., 15 maart 2005 (EPGV-Vo).

³⁰ Preambule nr. 10 EBB-Vo.

³¹ Zie uitgebreider op dit punt Kramer 2007 (voetnoot 7), p. 29-31.

De noodzaak van de EBB-Vo is volgens de Commissie in haar toelichting bij het eerste voorstel gelegen in het gegeven dat een groot aantal van de door de gewone burgerlijke rechtbanken behandelde zaken – ongeveer 50 tot 80% – onbetwiste geldvorderingen zijn en de kosten van de inning hiervan buitenproportioneel hoog zijn.³² De preambule vermeldt dat de snelle en efficiënte invordering van openstaande schulden van het grootste belang is voor het bedrijfsleven en dat het niet tijdig kunnen incasseren een belangrijke oorzaak is van insolventie die met name het voortbestaan van kleine en middelgrote bedrijven in gevaar brengt.³³ De grote verschillen in nationale procedures vormen een belemmering voor de toegang tot efficiënte verhaalmogelijkheden en leiden tot de verstoring van de mededinging in de interne markt. Dit maakt communautaire wetgeving noodzakelijk die schuldeisers en schuldenaren in de gehele Europese Unie gelijke concurrentievoorwaarden waarborgt, aldus de preambule. De preambule van de EPGV-Vo vermeldt dat veel lidstaten vereenvoudigde procedures voor de inning van geringe vorderingen hebben omdat de aan de procesvoering verbonden kosten, vertragingen en besommingen niet noodzakelijkerwijs evenredig afnemen met de waarde van de vordering, en dat deze in een grensoverschrijdende zaak nog groter zijn.³⁴ Tengevolge van de onevenwichtigheden in het functioneren van de procedurele middelen in de verschillende lidstaten wordt de mededinging op de interne markt verstoord en dit maakt gemeenschapswetgeving noodzakelijk.

Wat er verder ook zij van de argumenten met betrekking tot de verstoring van de werking van de interne markt³⁵, de kosten, ongemakken en vertragingen verbonden aan grensoverschrijdend procederen zijn onmiskenbaar en deze doen zich sterker voelen wanneer het om onbetwiste of kleine vorderingen gaat. Dit is [88] natuurlijk ten dele te wijten aan het minder goed functioneren van nationale procedures, maar verder zijn zij inherent aan het grensoverschrijdende aspect en de hieraan verbonden hindernissen kunnen niet door de lidstaten afzonderlijk uit de weg worden geruimd. Ook IPR-regels kunnen niet meer dan de randvoorwaarden verschaffen om internationaal procederen te vereenvoudigen, maar zij doen niets af aan de noodzaak van het inhuren van twee advocaten, de ongemakken van procederen op grond van onbekend buitenlands procesrecht, of de vertaalkosten en reiskosten. Deze obstakels kunnen alleen worden verkleind door het openstellen van een eenvoudige, uniforme procedure met bepalingen die gericht zijn op een laagdrempelige eenvormige ingang en het reduceren van de (vertaal)kosten. De invoering van een Europese betalingsbevelprocedure en een Europese small claims procedure zijn daarmee naar mijn mening in beginsel voldoende gerechtvaardigd.

AFDELING 3. DE EUROPESE BETALINGSBEVELPROCEDURE

*§ 1. Inleidende opmerkingen*³⁶

³² Zie toelichting eerste Commissie-voorstel 2004 (voetnoot 29), p. 5 en 7.

³³ Zie preambule nr. 6 en 7 EBB-Vo.

³⁴ Preambule nr. 7 EPGV-Vo.

³⁵ Zie hierover ook Kramer 2007 (voetnoot 7), p. 21-23.

³⁶ De tekst van dit hoofdstuk is gebaseerd op enkele eerdere publicaties van de auteur waarin de Europese betalingsbevelprocedure en de voorstellen vanuit verschillende oogpunten werden belicht. Zie Kramer 2007 (voetnoot 7), p. 32-56; X.E. Kramer & 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; X.E. Kramer, 'Een mijlpaal voor Europa: de eerste eenvormige Europese civiele procedure is een feit. Een analyse van de Europese betalingsbevelprocedure (EBB-Vo)', *NTER* 2007, p. 108-115; X.E. Kramer, 'Harmonisatie van Europees procesrecht. Het voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure', in: F.J.M. De Ly, K.F. Haak en W.H. van Boom, *Eenvormig*

Een betalingsbevelprocedure of incassoprocedure heeft tot doel om ten aanzien van (geld)vorderingen die (in redelijkheid) niet betwist kunnen worden snel, goedkoop en efficiënt een executoriale titel te kunnen verkrijgen. De meeste EU-landen kenden onder het nationale recht reeds een betalingsbevelprocedure, [89] maar deze verschilt sterk per lidstaat.³⁷ Er kunnen grofweg twee modellen worden onderscheiden. Het eerste type is een procedure in één stap, waarbij meteen een bevel wordt uitgevaardigd waartegen bezwaar kan worden ingediend. Het tweede is een procedure in twee stappen, waarbij voordat het bevel wordt afgegeven een periode wordt gegeven om alsnog te betalen. Na uitvaardiging van het betalingsbevel kan de verweerder bezwaar maken. Bij de eenstapsprocedure geldt vaak wel een bewijsplicht en bij de procedure in twee stappen is het overleggen van bewijs doorgaans niet verplicht. In Europa worden vooral het Duitse en Oostenrijkse *Mahnverfahren* als succesvol beschouwd.³⁸ Het Engelse *Money Claim Online* is een goed voorbeeld van een manier om op elektronische wijze een geldvordering in te dienen.³⁹

De ontwikkeling van het Europees betalingsbevel begon met het al eerder genoemde rapport van de Commissie-Storme van 1993.⁴⁰ Dit rapport bevatte in onderdeel 11 een uitgewerkt voorstel voor een betalingsbevel ('order for payment'). Voorts bevatte het in 1998 door de Commissie ingediende voorstel voor een Richtlijn betreffende bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties in artikel 5 een bepaling die de lidstaten ertoe verplichtte een versnelde invorderingsprocedure voor onbetwiste vorderingen in te voeren.⁴¹ In de uiteindelijke richtlijn van 2000 is deze regel echter geschrapt omdat betwist werd of hiervoor een Europeesrechtelijke grondslag aanwezig was.⁴² Uit het al genoemde Groenboek inzake

bedrijfsrecht: realiteit of utopie?, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 49-72; X.E. Kramer, 'Europees procesrecht in aanbouw. Het (gewijzigde) voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure', *NJB* 2006, p. 1565-1567; X.E. Kramer & B. Sujecki, 'De Europese betalingsbevelprocedure. Een kritische beschouwing', *NIPR* 2006, p. 365-374. Zie voorts over de EBB-Vo o.m. B. Sujecki, *Mahnverfahren, mit elektronischem und europäischen Mahnverfahren*, Heidelberg: Müller 2007; A. Röthel & I. Sparmann, 'Das europäische Mahnverfahren', *Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht* 2007, p. 1101-1109; B. Tschütscher & M. Weber, 'Die Verordnung zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens', *Österreichische Juristenzeitung (ÖJZ)* 2007, p. 303-315; B. Hess & D. Bittmann, 'Die Verordnungen zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens und eines Europäischen Verfahrens für gerinfügige Forderungen – ein substntieller Integrationsschritt im Europäischen Zivilprozessrecht', *IPRax* 2008, p. 305-314; A. Fiorini, 'Facilitating cross-border debt recovery – the European payment order and small claims regulations', *57 ICLQ* 2008, p. 449-465; H. Storme, 'Europese betalingsbevelprocedure', *NjW* 2009, p. 98-117.

³⁷ Zie ook Kramer & Sujecki 2006 (voetnoot 36), p. 365-366. Zie voor de betalingsbevelprocedure/incassoprocedure in rechtsvergelijkend perspectief o.m. E. Gundlach, *Europäische Prozessrechtsangleichung, Gegenstand-Struktur-Methode, dargestellt am Beispiel des Mahnverfahrens* (Dissertation Eberhard-Karls-Universität Tübingen), Tübingen: Köhler-Druck 2005; A.J.D. Pérez-Ragone, *Europäisches Mahnverfahren* (Dissertation Universiteit Keulen), Keulen: Carl Heymanns Verlag 2005; E.H. Rechberger & G.E. Kodek (red.), *Orders for Payment in the European Union*, Den Haag: Kluwer Law International 2001; M. Freudenthal, *Incassoprocedures* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1996; Groenboek, p. 19-21.

³⁸ Zie de literatuur in de vorige voetnoot.

³⁹ Zie <<https://www.moneyclaim.gov.uk>>.

⁴⁰ Zie voetnoot 17. Zie over de totstandkoming van de Europese betalingsbevelprocedure M. Freudenthal, *Schets van het Europees civiel procesrecht. Europees burgerlijk procesrecht voor de Nederlandse rechtspraktijk*, Deventer: Kluwer 2007, p. 197-206; Tschütscher & Weber 2007 (voetnoot 36), p. 303-304.

⁴¹ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties, COM(1998)126.

⁴² Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni 2000, *PbEG* 2000, L 200/35. Zie hierover o.m. Freudenthal 2007 (voetnoot 40), p. 181-196; M.H. Wissink & T.H.M. van Wechem (red.), *Betalingsachterstanden bij handelstransacties. De richtlijn betalingsachterstanden in het Nederlandse recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006. Artikel 5 van deze Richtlijn bepaalt nu slechts dat ten aanzien van onbetwiste geldvorderingen binnen een maximumtermijn van 90 dagen een executoriale titel moet kunnen worden verkregen.

betalingsbevelen en geringe vorderingen van 2002, blijkt dat de Commissie het ontbreken van een eenvormige invorderingsprocedure als een gemis beschouwde.⁴³ In dit Groenboek krijgen de inspanningen van de Commissie-Storme eindelijk erkenning; de voorstellen worden aange-[90] merkt als een goed referentiepunt en waardevolle inspiratiebron voor een Europees betalingsbevel.⁴⁴ Zoals hierboven reeds aangegeven verscheen begin 2004 het eerste voorstel⁴⁵ voor een verordening voor de invoering van een Europese betalingsbevelprocedure; in februari 2006 kwam een gewijzigd voorstel⁴⁶ waarin de reikwijdte van de verordening beperkt werd tot grensoverschrijdende zaken en tal van inhoudelijke wijzigingen waren aangebracht. De verordening werd op 12 december 2006 vastgesteld en de procedure in alle lidstaten met uitzondering van Denemarken kan worden gebruikt sinds 12 december 2008.⁴⁷

De verordening strekt ertoe de inning van onbetwiste geldvorderingen, welke een groot aantal van de gewone burgerlijke rechtbanken behandelde zaken uitmaken, te vergemakkelijken.⁴⁸ De kosten voor de inning van onbetwiste geldvorderingen zijn, zeker in grensoverschrijdende gevallen, vaak buitenproportioneel hoog en een snelle invordering van onbetwiste schulden is van groot belang voor het bedrijfsleven, aldus de preambule.⁴⁹ De grote verschillen in de nationale procedures en de ontoereikendheid daarvan in grensoverschrijdende geschillen vormen een belemmering voor de toegang tot efficiënte verhaalmogelijkheden.⁵⁰ De verordening beoogt schuldeisers en schuldenaren in de gehele Europese Unie gelijke concurrentievoorwaarden te waarborgen. Artikel 1 lid 1 EBB-Vo bepaalt dat deze verordening tot doel heeft 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. Als tweede doelstelling noemt artikel 1 het bewerkstelligen van een vrij verkeer van Europese betalingsbevelen tussen de lidstaten door minimumnormen te stellen waarvan de eerbiediging tot gevolg heeft dat in de lidstaat van tenuitvoerlegging geen intermediaire procedure hoeft te worden ingeleid voorafgaand aan de erkenning en de tenuitvoerlegging. De Europese betalingsbevelprocedure resulteert dus automatisch in een Europese titel die in de gehele EU, met uitzondering van Denemarken, executabel is.

[91]

§ 2. *Toepassingsgebied van de verordening*

De reikwijdte van de verordening is weergegeven in artikel 1-3. Het materieel toepassingsgebied is neergelegd in artikel 2 EBB-Vo en sluit grotendeels aan op dat van Brussel I. De verordening is van toepassing in 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’*). Uitgesloten zijn geldvorderingen die voortvloeien uit a) het huwelijksgoederenrecht, testamenten en erfenissen, b) het faillissement, c) de sociale zekerheid en d) uit niet-contractuele verbintenissen, tenzij er een akkoord

⁴³ Groenboek (voetnoot 22), p. 14-15. Zie hierover ook P.M.M. van der Grinten, ‘Kroniek Europese ontwikkelingen’, *TCR* 2005, p. 82.

⁴⁴ Zie Groenboek (voetnoot 22), p. 11-14.

⁴⁵ Commissie, 19 maart 2004, COM(2004)173 def. en 25 mei 2004, COM(2004)173 def./3.

⁴⁶ Commissie, 7 februari 2006, COM(2006)57 def.

⁴⁷ Zie artikel 2 lid 3 en preambule nr. 32.

⁴⁸ Preambule nr. 6 EBB-Vo. Zie uitgebreid over de doelstellingen Kramer, in: De Ly, Haak & Van Boom 2006 (voetnoot 36), p. 56-58 en 66-68.

⁴⁹ Zie over incassoproblemen in de praktijk B.C.J. van Velthoven, ‘Incassoproblemen in het licht van de rechtspraak’, *TCR* 2006, p. 77-87.

⁵⁰ Preambule nr. 7 en 8 EBB-Vo.

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 en is naar mijn mening onnodig complicierend.⁵¹ Ten eerste bestaat in de lidstaten geen enigheid over de recieze afbakening tussen contractuele en niet-contractuele verbintenissen, zoals ook uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt ten aanzien van de afbakening tussen artikel 5 sub 1 en sub 3 Brussel I-Vo.⁵² De interpretatieproblemen die hieruit voortvloeien, passen niet in een eenvoudige procedure met een zeer summiere toetsing.⁵³ Ten tweede is deze beperking ook niet noodzakelijk omdat artikel 4 EBB-Vo al vereist dat het om een liquide, opeisbare geldvordering voor een specifiek bedrag gaat. Dit is voldoende om alle niet-contractuele vorderingen die niet eenduidig bepaalbaar zijn uit te sluiten.

Vanzelfsprekend staat de Europese betalingsbevelprocedure alleen ter beschikking bij onbetwiste geldvorderingen. De geldvordering is onbetwist in de zin van de EBB-Vo als de verweerder na uitvaardiging van het Europees betalingsbevel en betekening conform de regels van de EBB-Vo (artikel 13-15) niet binnen dertig dagen verweer voert (artikel 16). Na deze dertig dagen wordt het betalingsbevel uitvoerbaar verklaard (artikel 18). De hoogte van het te vorderen bedrag is in het kader van de EBB-Vo niet relevant. Zij bevat, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Oostenrijkse *Mahnverfahren*, dus geen financiële limiet.⁵⁴ Wel bepaalt artikel [92] 4 EBB-Vo, zoals hierboven reeds ter sprake kwam, dat het om een liquide geldvordering voor een specifiek bedrag moet gaan, dat opeisbaar is op het tijdstip waarop het verzoek om een Europees betalingsbevel wordt ingediend.

Zoals hierboven al ter sprake kwam, heeft de Europese betalingsbevelprocedure een facultatief karakter. Artikel 1 lid 2 bepaalt dat de Europese procedure, ter keuze van de eiser, kan worden gevolgd in plaats van de nationale procedure in de desbetreffende lidstaat. Het buiten werking stellen van de bestaande nationale procedures werd in verband met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel niet mogelijk en onwenselijk geacht.⁵⁵ De eiser kan dus in een voorkomend geval kiezen welke procedure voor zijn geval het beste is. Een voordeel van de Europese procedure is dat deze automatisch in een Europese executoriale titel resulteert. Een beslissing in een nationale (betalingsbevel)procedure zal in het land van de tenuitvoerlegging uitvoerbaar moeten worden verklaard op grond van de Brussel I-Vo of op de voet van de EET-Vo als een Europese executoriale titel moeten worden gewaarmerkt door het gerecht van herkomst. Ook kan door de eenvormige regels en het gebruik van standaardformulieren een groot deel van de obstakels verbonden aan het moeten procederen in een ander land, worden ondervangen en kan het gebruik van de Europese procedure daarom aantrekkelijker zijn

⁵¹ Zie ook Kramer & Sujecki 2006 (voetnoot 36), p. 368.

⁵² Zie over de kwalificatie als contractuele vordering ex artikel 5 sub 1 dan wel als vordering uit onrechtmatige daad in de zin van artikel 5 sub 3 Brussel I-Vo o.m. HvJ EG 22 maart 1983, zaak 34/82, *Jur.* 1983, p. 987 (*Peters/ZNAV*); 8 maart 1988, zaak 9/87, *Jur.* 1988, p. 1539 (*Arcado/Haviland*); 17 juni 1992, zaak C-26/91, *Jur.* 1992, p. I-3967 (*Jacob Handte/TMCS*) en 27 oktober 1998, zaak C-51/97, *Jur.* 1998, p. I-6511 (*Réunion européenne/Splithoff*).

⁵³ In het Groenboek (voetnoot 22), 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.

⁵⁴ Zie hierover ook Tschütscher & Weber 2007 (voetnoot 36), p. 305.

⁵⁵ Zie Preambule nr. 29 EBB-Vo; toelichting Commissie-voorstel 2004, 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.

dan een nationale procedure. Vanzelfsprekend hangt dit ook af van de bestaande procedure in het land van het bevoegde gerecht.

De Europese betalingsbevelprocedure staat alleen ter beschikking in grensoverschrijdende zaken.⁵⁶ In artikel 3 EBB-Vo wordt dit omschreven 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 woonplaats wordt bepaald aan de hand van artikel 59 en 60 Brussel I.⁵⁷ Het grensoverschrijdende karakter van een zaak wordt bepaald naar het tijdstip waarop het verzoek om een Europees betalingsbevel bij het bevoegde gerecht wordt ingediend. De in artikel 3 gegeven definitie impliceert dat de eiser (crediteur) of veweerder (debiteur) ook woonplaats of gewone verblijfplaats buiten de EU kan hebben, mits de wederpartij woonplaats of gewone verblijfplaats heeft in de EU en een EU-gerecht bevoegdheid toekomt. In het geval de debiteur woon- [93]plaats heeft buiten de EU zal dit niet snel het geval zijn, tenzij er een forumkeuze voor een EU-gerecht is overeengekomen, anders dan het gerecht van de crediteur. Indien de crediteur en debiteur in dezelfde lidstaat woonachtig zijn, is de verordening niet toepasselijk indien het gerecht van die lidstaat wordt aangezocht conform de hoofdregel van Brussel I; in dit geval is de zaak niet grensoverschrijdend, ook niet wanneer bijvoorbeeld de plaats van uitvoering in een andere lidstaat is. De verordening is echter wel toepasselijk indien de crediteur een mogelijkheid ziet om in een andere lidstaat een bevel tegen de debiteur te verzoeken, bijvoorbeeld op grond van de plaats van uitvoering van de overeenkomst.⁵⁸ Dit zal tot forumshopping kunnen leiden teneinde de verordening toepasselijk te laten zijn, en kan tot ondermijning van de hoofdregel van Brussel I leiden.

§ 3. *Internationale bevoegdheid*

Op grond van artikel 6 lid 1 dient de internationale bevoegdheid te worden beoordeeld aan de hand van Brussel I. Niet gekozen is voor een aparte bevoegdheidsregeling ten gunste van de woonplaats van de verweerder, zoals tijdens de onderhandelingen door een enkele lidstaat is bepleit.⁵⁹ Dit had als voordeel gehad dat bevoegdheidsperikelen zoals die zich onder Brussel I regelmatig voordoen, voorkomen kunnen worden en de bevoegdheid eenvoudig (elektronisch) kan worden getoetst. Ook is grensoverschrijdende betekening niet noodzakelijk en wordt een verweerder alleen geconfronteerd met betalingsbevelen van zijn eigen gerecht. Een uitzondering geldt wel voor consumentenovereenkomsten. Op grond van artikel 6 lid 2 geldt dat in het geval de verweerder een consument is, uitsluitend het gerecht van zijn woonplaats bevoegd is. Deze regeling geldt alleen indien de consument de verweerder is. Deze bepaling geeft eveneens aan wanneer er sprake is van een consumentenzaak. Dit is het geval wanneer de vordering betrekking heeft op een overeenkomst gesloten door een persoon, de consument, voor een gebruik dat als niet-bedrijfsmatig of niet-beroepsmatig kan worden beschouwd. Deze definitie is ruimer dan die welke gebruikt wordt in artikel 15 lid 1 Brussel I; onder Brussel I is ook het type overeenkomst en de omstandigheden waaronder deze is gesloten van belang.⁶⁰

⁵⁶ Zie over de voorafgaande discussie Kramer 2007 (voetnoot 7), p. 20-21.

⁵⁷ Artikel 59 Brussel I-Vo verwijst voor vraag of de verweerder woonplaats in de aangezochte lidstaat heeft naar de *lex fori*; voor de vraag of de verweerder in een andere lidstaat woonplaats heeft, is het recht van die lidstaat bepalend. Artikel 60 bepaalt dat een rechtspersoon woonplaats heeft waar het of de statutaire zetel, of het hoofdbestuur of de hoofdvestiging heeft.

⁵⁸ Zie hierover en voor een tabel met de gevallen waarin de verordening wel en niet toepasselijk is Storme 2009 (voetnoot 36), p. 103-104.

⁵⁹ Door Nederland, zie *Kamerstukken II 2002-2003*, 22 112, nr. 275, p. 6 en hierover Van der Grinten 2005 (voetnoot 43), p. 84.

⁶⁰ Voor de toepasselijkheid van artikel 15-17 Brussel I moet het gaan om koop en verkoop op afbetaling van roerende lichamelijke zaken, leningen op afbetaling of andere krediettransacties ter financiering van de ver-

[94] Met dit ruime consumentenbegrip, zoals dat ook in artikel 6 lid 1 onder d EET-Vo wordt gehanteerd, worden consumenten beschermd tegen een betalingsbevelprocedure in een andere lidstaat dan die van hun woonplaats.⁶¹ Het ontbreken van een exequaturprocedure waarin de bevoegdheid voor consumentenovereenkomsten kan worden getoetst, zoals bij de Brussel I wel het geval is, maakt een absolute bevoegdheidsregel wenselijk.

De bepaling van de interne bevoegdheid is een aangelegenheid van de lidstaten. Op grond van artikel 29 moesten de lidstaten dit voor 12 juni 2008 aan de Commissie meedelen. Deze gegevens zijn via de (website van de) justitiële atlas per lidstaat op te zoeken.⁶² Een aantal lidstaten, zoals Duitsland en Finland, heeft ervoor gekozen de behandeling van het Europees betalingsbevel te concentreren bij één gerecht. Dit heeft als voordeel dat dit gerecht goed toegerust kan worden wat bijvoorbeeld de elektronische afhandeling betreft, en snel de benodigde ervaring en expertise op zal kunnen doen. De vraag is alleen hoe het zich verhoudt tot de bevoegdheidsregels van Brussel I waarin niet alleen de internationaal bevoegde rechter, maar ook de relatief bevoegde rechter wordt aangewezen, zoals het geval is in artikel 5 sub 1 Brussel I. De preambule vermeldt voorts dat de toetsing van het verzoek niet door een rechter hoeft te worden gedaan.⁶³ Het is dus mogelijk om niet een rechter, maar bijvoorbeeld een gerechtelijk ambtenaar met de uitvoering van de EBB-Vo te belasten. In Zweden heeft men ervoor gekozen om de gerechtsdeurwaardersinstantie met de uitvoering van het Europees betalingsbevel te belasten.⁶⁴ Wat mij betreft bestaat er geen principiële bezwaar om deze procedure niet (primair) door een rechter te laten uitvoeren omdat zij vooral van administratieve aard is en zoveel mogelijk elektronisch moet kunnen worden afgedaan.⁶⁵ Het doel van de betalingsbevelprocedure is niet om vast te stellen of de in geding gebrachte vordering materieel-rechtelijk juist is, maar of de vordering (on)betwist is. Als de verweerder wil dat een rechter over zijn zaak oordeelt, dan kan hij de vordering eenvoudig betwisten, waarna een gewone procedure voor een gerecht zal volgen.

[95]

§ 4. *Verloop van de Europese betalingsbevelprocedure*

A. Overzicht van de procedure; standaardformulieren en taalvereisten

De Europese betalingsbevelprocedure verloopt globaal als volgt. Het verzoek om een Europees betalingsbevel wordt – per post of, indien mogelijk, per e-mail of fax – ingediend door middel van een aan de EBB-Vo gehecht standaardformulier (artikel 7). Indien het verzoek aan de vereisten voldoet, wordt na summiere toetsing in de regel binnen dertig dagen het betalingsbevel afgegeven (artikel 8, 12). Als de verweerder niet binnen dertig dagen na de betekening hiervan verweer voert door middel van indiening van het aan hem verstrekte standaardformulier, dan verklaart het gerecht het betalingsbevel uitvoerbaar (artikel 17, 18). Het betalingsbevel is als Europese titel in de gehele Europese Unie, met uitzondering van Denemarken, executabel (artikel 19). Evenals de EET-Vo en EPGV-Vo, bevat de EBB-Vo een

koop van zulke zaken, of om een overeenkomst gesloten met een persoon die commerciële of beroepsactiviteiten ontplooit in de lidstaat waar de consument woonplaats heeft, of dergelijke activiteiten met ongeacht welke middelen richt op die lidstaat, of op meerdere staten met inbegrip van die lidstaat, en de overeenkomst onder die activiteiten valt.

⁶¹ Zie hierover ook Kramer & Sজেcki 2006 (voetnoot 36), p. 367.

⁶² Zie http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/index_nl.htm onder 'Europees betalingsbevel'.

⁶³ Preambule nr. 16 EBB-Vo.

⁶⁴ Zie de vermelding op de Justitiële atlas (voetnoot 62) en hieronder par. III.5.

⁶⁵ Zie ook Preambule nr. 11 EBB-Vo. Zie wel ook preambule nr. 12: De lidstaten moeten naar behoren rekening houden met de noodzaak de toegang tot het recht te waarborgen.

bepaling voor heroverweging in bijzondere gevallen (artikel 18). Rechtsbijstand door een advocaat of een andere juridisch deskundige is niet verplicht (artikel 24). Belangrijk is tot slot dat niet uitdrukkelijk in deze verordening geregelde procedurekwesties worden beheerst door het nationale procesrecht (artikel 26).

Belangrijk voor de eenvormige toepassing, de vereenvoudiging van de procedure en de mogelijkheid van elektronische afhandeling zijn de zeven aan de verordening gehechte standaardformulieren.⁶⁶ Er is een standaardformulier voor het verzoek om een Europees betalingsbevel (A), een verzoek aan de eiser om aanvulling of correctie hiervan (B), een voorstel aan de eiser om het verzoek te wijzigen (C), de afwijzing van het verzoek (D), het Europees betalingsbevel (E), het verweer (F) en de uitvoerbaarverklaring (G). De formulieren A, B, C en F zijn zo ontworpen dat ze in beginsel zonder hulp van een advocaat ingevuld kunnen worden en zijn voorzien van een korte toelichting. De formulieren bevatten grotendeels gesloten velden, wat een juiste invulling en eenvoudige afhandeling bevordert. Ook zijn de vragen en antwoorden waar mogelijk voorzien van codes om de noodzaak van vertalingen te reduceren. Hoewel de standaardformulieren met zorg zijn ontworpen, blijft het de vraag in hoeverre niet juridisch geschoolde justitiabelen in staat zijn deze formulieren – in de taal van het gerecht – zelfstandig en correct in te vullen. Zo is het bepalen van de gronden voor de bevoegdheid, en in het kader daarvan de bepaling of een [96] contract een consumentovereenkomst is, en wellicht ook de kwalificatie van de vordering niet altijd eenvoudig.⁶⁷

De EBB-Vo bevat geen regeling van de taalvereisten.⁶⁸ Wel vermeldt standaardformulier A, waarmee het verzoek om een Europees betalingsbevel wordt gedaan, dat het formulier moet worden ingevuld in de taal of één van de talen die aanvaard wordt/worden door het aangezochte gerecht. Het formulier is in alle officiële talen van de Europese Unie (online) beschikbaar, wat een hulp is bij het invullen van het formulier in de vereiste taal. Vreemd genoeg geeft artikel 29, waarin bepaald wordt dat de lidstaten de Commissie informatie moeten verschaffen over de bevoegdheid, communicatiemiddelen en talen, niet aan dat de lidstaten informatie moeten verschaffen over in welke taal of talen het verzoek moet zijn gesteld.⁶⁹ Voorts is niet duidelijk in welke taal het verweer gesteld moet worden; formulier F bevat hiervoor geen aanwijzing. Normaal gesproken vinden procedures altijd plaats in de taal van het gerecht.⁷⁰ Omdat het hier echter een meer administratieve, niet-contradictoire procedure betreft, is het mogelijk dat de lidstaten ook een andere taal accepteren. De EBB-Vo is op dit punt op zijn minst slordig te noemen. Wat betreft de taal waarin te betekenen stukken moeten zijn gesteld, zijn de algemene regels van de Betekeningsverordening van toepassing.⁷¹

B. Verzoek om een Europees betalingsbevel

Het verzoek om een Europees betalingsbevel wordt ingevolge artikel 7 EBB-Vo ingediend door middel van standaardformulier A van bijlage I. Dit verzoek dient de gegevens van de

⁶⁶ Preambule nr. 11 EBB-Vo.

⁶⁷ Zie punt 3 en punt 6 laatste onderdeel formulier A. Zie m.b.t. de bepaling of een overeenkomst een consumentovereenkomst is aldus ook Röthel & Sparmann 2007 (voetnoot 36), p. 1102. Voorts komen de in het formulier opgenomen ‘gronden’ voor de bevoegdheid niet volledig overeen met Brussel I. Zie ook Storme 2009 (voetnoot 36), p. 104-105.

⁶⁸ De EPGV-Vo daarentegen wel, zie artikel 6 EPGV-Vo en hieronder par. IV.4.1.

⁶⁹ Artikel 29 lid 1 sub d EBB-Vo verwijst alleen naar de uit hoofde van artikel 21 lid 2 sub b betreffende de taal van het Europees betalingsbevel aanvaarde taal.

⁷⁰ Zie ook artikel 6 EPGV-Vo en hieronder par. IV.4.1.

⁷¹ Zie hierover m.b.t. de EBB-Vo Sujeci 2007 (voetnoot 36), aant. 423-439; Röthel & Sparmann 2007 (voetnoot 36), p. 1107-1108.

partijen, het bedrag van de schuldvordering, de rentevoet en renteperiode, de grondslag van de vordering, een beschrijving van het bewijs, de gronden voor de rechterlijke bevoegdheid en het grensoverschrijdende karakter te vermelden. De eiser dient voorts te verklaren dat de verstrekte inlichtingen naar zijn weten waarheidsgetrouw zijn en dient te erkennen dat het opzettelijk afleggen van een valse verklaring aanleiding kan geven tot sancties volgens het recht van de lidstaat van oorsprong. Voorts kan de eiser in een bijlage aangeven dat, indien de verweerder de vordering betwist, hij bezwaar maakt tegen de overgang naar [97] een gewone procedure in de zin van artikel 17.⁷² Het verzoek moet door de eiser of zijn vertegenwoordiger worden ondertekend. Het verzoek kan schriftelijk worden ingediend of via elk ander communicatiemiddel, inclusief langs elektronische weg, die aanvaardbaar is voor de desbetreffende lidstaat en beschikbaar is bij het desbetreffende gerecht. Op de Justitiële atlas staat vermeld welke wijzen van indiening aanvaardbaar zijn voor de lidstaten.⁷³ Een elektronisch ingediend verzoek wordt ondertekend overeenkomstig artikel 2 lid 2 Richtlijn elektronische handtekeningen.⁷⁴ 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.

Zoals uit artikel 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. De vraag of al dan niet bewijs moet worden overgelegd was een belangrijk punt van discussie tijdens de onderhandelingen.⁷⁵ Als tussenoplossing en om (vertaal)kosten in verband met het verleggen van schriftelijke bewijsstukken te vermijden, is gekozen voor alleen beschrijving van het bewijs. De preambule 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 beslissen of hij de vordering al dan niet wil betwisten.⁷⁶ 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.⁷⁷ De vraag 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. Over het algemeen zal hij zich echter daarbij natuurlijk door andere motieven laten leiden dan de beschrijving van het (hem doorgaans bekende) bewijs door de eiser.

[98]

C. Behandeling en toetsing van het verzoek

Ingevolge artikel 8 EBB-Vo onderzoekt het gerecht zo spoedig mogelijk op basis van het aanvraagformulier of het verzoek voldoet aan de vereisten van artikel 2, 3, 4, 6 en 7 en of de vordering gegrond lijkt. Deze hebben betrekking op het materieel toepassingsgebied, het grensoverschrijdende karakter, de vraag of het om een liquide, opeisbare vordering voor een specifiek bedrag gaat, de internationale bevoegdheid en de benodigde gegevens op het ver-

⁷² Deze verklaring kan echter ook in een later stadium – doch voor de uitvaardiging van het betalingsbevel – worden afgelegd, zie artikel 7 lid 4 EBB-Vo.

⁷³ Zie voetnoot 62.

⁷⁴ Richtlijn 1999/93 EG, 13 december 1999, *PbEG* 2000, L 13/12.

⁷⁵ Zie hierover Van der Grinten 2005 (voetnoot 43), p. 83-84.

⁷⁶ Preambule nr. 13 EBB-Vo.

⁷⁷ Preambule nr. 14 en formulier A van bijlage I EBB-Vo.

zoekformulier. Dit onderzoek kan via een geautomatiseerde procedure worden uitgevoerd.⁷⁸ Indien het verzoek niet aan de in artikel 7 gestelde vereisten voldoet, biedt het gerecht de eiser de gelegenheid tot aanvulling of correctie, met gebruikmaking van standaardformulier B, tenzij de vordering kennelijk ongegrond of het verzoek niet ontvankelijk is (artikel 9). Indien het verzoek slechts voor een deel aan de in artikel 8 gestelde vereisten voldoet, dan wordt de eiser daarvan door middel van standaardformulier C op de hoogte gesteld, en verzocht een Europees betalingsbevel voor het door het gerecht gespecificeerde bedrag te aanvaarden of te weigeren (artikel 10).

Niet duidelijk is of het bij de toetsing ingevolge artikel 8 om een louter formele toetsing gaat, of dat de gegrondheid van de vordering toch nog op enigerlei wijze kan of moet worden onderzocht. Op grond van artikel 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. Artikel 12 lid 4 sub a bepaalt echter dat het gerecht bij het uitvaardigen 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. Dit wijst vooral in de richting van een meer formele aanneemelijkheidstoets, zonder dat serieus wordt gekeken naar de opgevoerde beschrijving van de bewijsmiddelen. Ook vermeldt artikel 8 zelf dat het onderzoek geautomatiseerd kan plaatsvinden. De gegrondheid van een vordering kan in beginsel niet door een computer worden getoetst, en dit pleit eveneens voor een formele toets. Ook hoeft de toetsing niet door een rechter te worden uitgevoerd, zoals de preambule vermeldt.⁷⁹ Wel stelt de preambule dat het gerecht de gronden van de vordering *prima facie* kan onderzoeken en onder meer kennelijke ongegronde of niet-ontvankelijke verzoeken kan uitsluiten.⁸⁰ Mijns inziens gaat het hier evenwel [99] niet om een toetsing naar de gegrondheid van de vordering. De betalingsbevelprocedure is er ook niet op gericht om vast te stellen of een vordering gegrond is, maar of hij betwist is. Toch zou het wenselijk zijn als op dit punt meer duidelijkheid komt, ook omdat de nationale betalingsbevelprocedures op dit punt uiteen lopen.

D. Afwijzing of uitvaardiging van het Europees betalingsbevel

Overeenkomstig artikel 11 EEB-Vo wijst het gerecht het verzoek af indien a) de in artikel 2, 3, 4, 6 en 7 gestelde eisen met betrekking tot het toepassingsgebied, de bevoegdheid of de inhoud van het verzoek niet zijn vervuld; of b) de vordering kennelijk ongegrond is; of c) de eiser zijn antwoord op een verzoek van tot aanvulling of correctie van het verzoek in de zin van artikel 9 niet (tijdig) toezendt; of d) de eiser zijn antwoord op het voorstel van het gerecht tot wijziging van het verzoek in de zin van artikel 10 niet (tijdig) toezendt. De eiser wordt in kennis gesteld van de afwijzing en de redenen daarvoor door middel van standaardformulier D. Het standaardformulier bevat codes voor de verschillende redenen, en een open ruimte waarin het gerecht eventueel nadere informatie kan verschaffen. Tegen de afwijzing van het verzoek staan geen rechtsmiddelen open. De afwijzing van het verzoek belet de eiser echter niet opnieuw een verzoek om een Europees betalingsbevel in te dienen of een nationale (betalingsbevel)procedure te starten. De preambule vermeldt voorts dat dit voorschrift een eventueel

⁷⁸ Zie hierover ook Sujecki 2007 (voetnoot 36), aant. 375-387; Kramer & Sujecki 2006 (voetnoot 36), p. 371.

⁷⁹ Preambule nr. 16 EBB-Vo.

⁸⁰ Zie preambule nr. 16 EBB-Vo.

le herziening van de afwijzende beslissing op hetzelfde rechtsniveau in overeenstemming met het nationale recht niet belet.⁸¹

Wanneer het verzoek wel aan de in artikel 8 EBB-Vo gestelde vereisten voldoet, dan vaardigt het gerecht overeenkomstig artikel 12 EBB-Vo het Europees betalingsbevel uit door middel van standaardformulier E van bijlage V. In tegenstelling tot in het oorspronkelijke voorstel van 2004 is hier gekozen voor een 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 en dat de procedure sneller verloopt.⁸² Als nadeel geldt dat de verweerder maar één mogelijkheid heeft om zich te verweren.

Het gerecht dient het bevel zo spoedig mogelijk uit te vaardigen en normaliter binnen dertig dagen na de indiening van het verzoek.⁸³ In het betalingsbevel wordt de verweerder meegedeeld dat hij ofwel het in het bevel vermelde bedrag [100] aan de eiser moet betalen, ofwel binnen dertig dagen nadat het bevel aan hem is betekend verweer kan aantekenen bij het gerecht dat het bevel heeft uitgevaardigd. Voorts wordt de verweerder meegedeeld 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 artikel 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.

E. Betekening of kennisgeving

Het gerecht draagt er zorg voor dat het betalingsbevel overeenkomstig het nationale recht aan de verweerder wordt betekend of ter kennis wordt gebracht volgens een methode die voldoet aan de voorschriften van artikel 13-15 EBB-Vo (zie artikel 12 lid 5 EBB-Vo). De betekening voorschriften van artikel 13-15 zijn regels waaraan in het kader van het Europees betalingsbevel moet worden voldaan.⁸⁴ Betekening vindt plaats overeenkomstig het nationale recht van het land waar de betekening of kennisgeving moet worden verricht, echter met inachtneming van de normen van deze bepalingen die de daadwerkelijke ontvangst zoveel mogelijk beogen te garanderen. Hetzelfde systeem en dezelfde betekeningwijzen worden gehanteerd in artikel 13-15 EET-Vo. In de EET-Vo hebben de betekening voorschriften wel een andere functie. Daar fungeren zij als voorwaarde om de beslissing als EET te kunnen waarmerken, terwijl zij in de EBB-Vo dwingend zijn voorgeschreven voor een geldige betekening van het Europees betalingsbevel. Evenals artikel 13-15 EET-Vo, bevat artikel 13-15 EBB-Vo elf mogelijke wijzen van betekening. Artikel 13 regelt vier manieren van betekening of kennisgeving met bewijs van ontvangst door de verweerder. Artikel 14 verschaft zes betekeningmogelijkheden zonder bewijs van ontvangst door de verweerder, waarbij de betekening doorgaans aan een ander persoon is gedaan; deze wijzen van betekening zijn alleen toegestaan indien het adres van de verweerder met zekerheid bekend is (artikel 14 lid 2). Tot

⁸¹ Zie preambule nr. 17 EBB-Vo.

⁸² De vraag is of bij de eenstapsprocedure niet ook op twee momenten moet worden betekend; één keer voor het betalingsbevel en één keer voor de uitvoerbaarheidsverklaring. Zie Sujecki 2007 (voetnoot 36), aant. 389.

⁸³ De termijn lijkt tamelijk willekeurig, en voor sommige landen, zoals Duitsland en Oostenrijk waar een bevel binnen enkele dagen kan worden afgegeven, erg lang. Zie ook Röthel & Sparmann 2007 (voetnoot 36), p. 1108. Ook op andere plaatsen in de EBB-Vo en in de EPGV-Vo worden echter termijnen van dertig dagen gehanteerd, en daarmee is in ieder geval sprake van consistentie binnen het Europees procesrecht.

⁸⁴ Zie preambule nr. 19 EBB-Vo. Zie uitgebreid over de betekening Sujecki 2007 (voetnoot 36), aant. 404-466. Voor een in de literatuur geuite commentaar op deze bepalingen zie Storme 2009 (voetnoot 36), p. 112-113.

slot kan op grond van artikel 15 de betekening of kennisgeving overeenkomstig artikel 13 of 14 geschieden aan een vertegenwoordiger van de verweerder. De verordening laat dus een grote vrijheid voor de wijze van betekening. Wat betreft de taal waarin het te betekenen stuk moet zijn gesteld, zijn de algemene regels van de Betekeningsverordening toepasselijk.

[101]

F. Verweer tegen het Europees betalingsbevel en heroverweging

De verweerder kan op grond van artikel 16 EBB-Vo binnen dertig dagen na de betekening of kennisgeving van het Europees betalingsbevel verzet aantekenen door middel van het als bijlage VI opgenomen standaardformulier F. Dit formulier wordt hem samen met het betalingsbevel verstrekt. Het verzetformulier kan, evenals het verzoekformulier, schriftelijk of via elk ander communicatiemiddel dat in die lidstaat wordt aanvaard en beschikbaar is worden ingediend. Het verzet wordt ingediend bij het gerecht dat het betalingsbevel heeft gegeven. Een motivering van het verweer is niet noodzakelijk; de verweerder dient door het aankruisen van een vakje op het antwoordformulier aan te geven dat hij de vordering betwist. Indien verzet wordt aangetekend, dan wordt de procedure op grond van artikel 17 EBB-Vo volgens de nationale regels van procesrecht voor het bevoegde gerecht voortgezet, tenzij de eiser heeft aangegeven om in dat geval de procedure stop te zetten.⁸⁵ De verweerder kan dus op eenvoudige wijze voorkomen dat een Europees betalingsbevel wordt uitgevaardigd en bewerkstelligen dat er alsnog een contradictoire procedure volgt. Daarbij moet hij er rekening mee houden dat, mocht hij die procedure verliezen, hij grotendeels opdraait voor de kosten.⁸⁶ Hoe precies de overgang naar de gewone procedure plaatsvindt, dient door de lidstaten nader te worden geregeld. Een probleem kan zich op dit punt voordoen in het geval van consumentenovereenkomsten, waarbij het mogelijk is dat in verband met de afwijkende bevoegdheidsregels in de EEB-Vo, het gerecht van een lidstaat dat in de Europese betalingsbevelprocedure bevoegd is, niet bevoegd is in de gewone procedure.⁸⁷

Wanneer geen verweer wordt gevoerd, zal het Europees betalingsbevel uitvoerbaar worden verklaard overeenkomstig artikel 18 lid 1 EBB-Vo. In uitzonderlijke gevallen is echter nadien heroverweging mogelijk op grond van artikel 20 EBB-Vo. Een geslaagd beroep hierop resulteert in nietigheid van het betalingsbevel. Dit buitengewone rechtsmiddel komt grotendeels overeen met de regeling van heroverweging in de EET-Vo, en ook de EPGV-Vo bevat het rechtsmiddel van heroverweging. Krachtens artikel 20 lid 1 EBB-Vo kan de verweerder na het verstrijken van de verzettermijn heroverweging verzoeken bij het bevoegde gerecht van de lidstaat van oorsprong indien a) het betalingsbevel op een van de in artikel 14 genoemde wijzen is betekend of ter kennis is [102] gebracht (zonder bewijs van ontvangstbevestiging), 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. In beide gevallen dient hij onverwijld te handelen. Bij sub a kan men zich afvragen of deze grond in het licht van de verweertermijn van dertig dagen van artikel 16, die immers pas aanvangt zodra betekening heeft plaatsgevonden, enige betekenis heeft. In de literatuur is gesuggereerd

⁸⁵ Bijvoorbeeld in verband met de kosten gemoeid met een gewone, nationale procedure. Hij kan dit doen in een bijlage bij het verzoekformulier of in een later stadium, doch voordat het betalingsbevel wordt uitgevaardigd, zie artikel 7 lid 4 EBB-Vo.

⁸⁶ Zoals dat in een gewone contentieuze procedure gebruikelijk is. Aan de Europese betalingsbevelprocedure zijn overigens geen extra kosten verbonden. Artikel 25 EBB-Vo bepaalt dat de totale gerechtskosten van de EBB en van de gewone civiele procedure die volgt op de indiening van een verweerschrift, niet hoger mogen zijn dan de gerechtskosten van een gewone civiele procedure waar geen EBB aan vooraf is gegaan.

⁸⁷ Zie hierover Tschüscher & Weber 2007 (voetnoot 36), p. 311-312.

dat wellicht niet de betekening zelf, maar de kennisname van het stuk is bedoeld.⁸⁸ Zo zou de verweerder bij betekening per post zonder ontvangstbewijs in verband met een lange afwezigheid geen kennis hebben kunnen nemen van dat stuk, voor zover dat niet verwijtbaar is. Bij sub b is niet duidelijk wat precies onder het begrip ‘buitengewone omstandigheden’ moet worden verstaan. In ieder geval moet het niet kunnen betwisten van de vordering niet aan de verweerder te wijten zijn.⁸⁹

Een verderstrekkende mogelijkheid van heroverweging na afloop van de verzettermijn is opgenomen in artikel 20 lid 2 EBB-Vo. Hierin wordt bepaald dat de verweerder het gerecht dat het betalingsbevel had uitgevaardigd om heroverweging kan verzoeken wanneer het betalingsbevel in het licht van de in de verordening neergelegde vereisten kennelijk ten onrechte is uitgevaardigd, of in andere uitzonderlijke omstandigheden. Ook de EET-Vo bevat in artikel 10 lid 1 sub b de regel dat rectificatie mogelijk is in geval de EET ‘kennelijk ten onrechte’ is toegekend. Gaat het hier om de materiële juistheid van het betalingsbevel, om kenbare fouten (zoals typefouten), of om een betalingsbevel dat in strijd is met de (formele) vereisten van de EBB-Vo (bijvoorbeeld omdat het buiten het toepassingsgebied valt)?⁹⁰ In het licht van het bijzondere karakter van de heroverweging ligt het niet voor de hand om een integrale toetsing aan de juistheid van de beslissing toe te staan.⁹¹ De toevoeging ‘of in andere uitzonderlijke omstandigheden’ is evenmin duidelijk, maar lijkt een verdergaande toetsing toe te staan. De preambule vermeldt dat de heroverweging niet inhoudt dat de verweerder nogmaals de mogelijkheid krijgt verweer te voeren tegen de vordering.⁹² De gegrondheid van de vordering mag niet verder worden getoetst dan de gronden die voortvloeien uit de door de verweerder aangevoerde uitzonderlijke omstandigheden. Toegevoegd wordt dat de overige uitzonderlijke omstandigheden onder meer zouden kunnen omvatten het geval dat het bevel gebaseerd was op verkeerde informatie in het aanvraagformulier. Deze overweging maakt de omvang van de toetsing echter evenmin duidelijk. De grens tussen een beroep op het feit dat door de eiser verkeerde informatie in het verzoekformulier is verstrekt en het ongegrond zijn van de vordering is immers vaag. Meer duidelijkheid op dit punt is gewenst, temeer omdat een beroep op heroverweging in de zin van artikel 20 lid 2 op geen enkele wijze in tijd is beperkt, en daarmee het gezag van het betalingsbevel te allen tijde aantastbaar lijkt te zijn.

De vraag is voorts welke functie het rechtsmiddel van heroverweging binnen de EBB-Vo heeft. Gaat het hier om een minimumnorm en zijn dus eventuele nationale rechtsmiddelen, zoals het Nederlandse verzet, ook nog mogelijk of is heroverweging het enige rechtsmiddel?⁹³ Het eenvormige karakter en de systematiek van de EBB-Vo pleiten naar mijn mening tegen

⁸⁸ Röthel & Sparmann 2007 (voetnoot 36), p. 1104.

⁸⁹ In artikel 19 EET-Vo staat ‘buiten zijn wil’. Aannemelijk is dat hier hetzelfde onder moet worden verstaan.

⁹⁰ Zie over de onduidelijkheid rond deze bepaling o.m. Sujecki 2007 (voetnoot 36), aant. 478-481; Freudenthal 2007b, p. 157-160; Röthel & Sparmann 2007 (voetnoot 36), p. 1104; Tschütscher & Weber 2007 (voetnoot 36), p. 312-313; Kramer & Sujecki 2006 (voetnoot 36), p. 372-373. De Nederlandse wetgever heeft in de uitvoeringswet EET-Vo met betrekking tot artikel 10 lid 1 sub a EET-Vo benadrukt dat hier uiteindelijk een uitspraak van het HvJ EG noodzakelijk is, zie MvT, *Kamerstukken II* 2004-2005, 30 069, nr. 3, p. 9.

⁹¹ Zie aldus ook Röthel & Sparmann 2007 (voetnoot 36), p. 1104; Kramer & Sujecki 2006 (voetnoot 36), p. 372-373. Zie met betrekking tot artikel 10 EET-Vo in deze zin X.E. Kramer, ‘De Europese Executoriale Titel: een nieuw instrument ter verwezenlijking van het Europees procesterritoir’, *NTBR* 2005, p. 381.

⁹² Preambule nr. 25 EBB-Vo.

⁹³ M. Freudenthal, ‘Op weg naar een Europees procesrecht: De Europese betalingsbevelprocedure; een stap vooruit?’, *NJB* 2007, p. 158-159 lijkt te suggereren dat het hier om een extra ‘rechtsmiddel’ gaat (evenals in de EET-Vo). Van der P.P.M. van der Grinten, ‘Reactie. De Europese betalingsbevelprocedure’, *NJB* 2007, p. 1414, die als raadsadviseur bij het ministerie van Justitie betrokken was bij de onderhandelingen over o.a. de EBB-Vo, bestrijdt dit in een reactie op Freudenthal m.i. terecht ten aanzien van de EBB-Vo.

de mogelijkheid van nationale rechtsmiddelen naast het verweer in de zin van artikel 16 en de heroverweging van artikel 20 EBB-Vo.

In de literatuur is verder de vraag opgeworpen hoe de verweerder, in het geval hij bij betekening ex artikel 14 EBB-Vo de vordering buiten zijn schuld niet heeft kunnen betwisten, geïnformeerd wordt over de mogelijkheid van heroverweging.⁹⁴ Men mag aannemen dat de verweerder op de hoogte komt van het bestaan van het betalingsbevel zodra een aanvang met de tenuitvoerlegging wordt genomen. Op dat moment zal hij alsnog worden geconfronteerd met het tegen hem uitgevaardigde betalingsbevel. Hij zal zich dan op de hoogte dienen te stellen van wat hij hiertegen kan ondernemen, eventueel door het inschakelen van een advocaat. De situatie verschilt hier niet fundamenteel van die van andere procedures en (verstek)situaties; het is dan aan de geëxecuteerde om actie te ondernemen.

[104]

G. Tenuitvoerlegging

Overeenkomstig artikel 18 wordt het betalingsbevel uitvoerbaar verklaard met behulp van standaardformulier G indien geen (tijdig) verzet is aangetekend in de zin van artikel 16. De erkenning en tenuitvoerlegging is geregeld in de artikelen 19 en 21-23. Deze regeling is voor zover mogelijk in overeenstemming met de EET-Vo, en ook overgenomen in de EPGV-Vo. Zoals uit artikel 19 blijkt, is het Europees betalingsbevel in de overige lidstaten executabel zonder dat een exequatur vereist is en zonder de mogelijkheid van verzet tegen de erkenning. Ingevolge artikel 21 wordt de tenuitvoerlegging beheerst door het nationale recht van de lidstaat van tenuitvoerlegging. De beslissing in de Europese procedure moet onder dezelfde voorwaarden als een beslissing in een nationale procedure ten uitvoer worden gelegd. Deze bepaling bevat voorts enkele voorschriften voor de over te leggen stukken. Op grond van artikel 22 kan de tenuitvoerlegging alleen worden geweigerd indien 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. Tot slot kan op grond van artikel 23 in het geval heroverweging in de zin van artikel 20 is verzocht de tenuitvoerlegging worden opgeschort of worden beperkt tot bewarende maatregelen of afhankelijk worden gesteld van een zekerheidsstelling.

§ 5. *Implementatie in de lidstaten*

De EBB-Vo bevat geen uitputtende regeling van de processuele aspecten en ook schrijft artikel 29 op een aantal punten voor dat lidstaten uitvoering moeten geven aan deze verordening. Dit betreft de gerechten die bevoegd zullen zijn voor de procedure en in geval van heroverweging, de procedure van heroverweging, de aanvaarde communicatiemiddelen en de talen waarin het betalingsbevel mag zijn gesteld in het kader van de tenuitvoerlegging. Ingevolge artikel 28 zijn de lidstaten gehouden voorts samen te werken om het publiek en de beroepskringen informatie te verstrekken over de kosten voor betekening of kennisgeving van stukken en de instanties die bevoegd zijn ten aanzien van de tenuitvoerlegging. Vooral voor de lidstaten waar geen (vergelijkbare) nationale betalingsbevelprocedure voor handen is, zoals in Nederland, heeft de juridische inkadering en praktische uitvoering nogal wat voeten in aarde.⁹⁵

⁹⁴ Zie Freudenthal 2007 (voetnoot 36), p. 212.

⁹⁵ Zie hierover m.b.t. Nederland Kramer, in: De Ly, Haak & Van Boom 2006 (voetnoot 36), p. 61-64.

[105]

Een half jaar na invoering van de procedure is van de meeste lidstaten de gevraagde informatie beschikbaar via de justitiële atlas; de gegevens van een negental landen ontbreken helaas nog.⁹⁶ De gedetailleerdheid van de verstrekte informatie en de invulling verschillen aanzienlijk per lidstaat. Enkele lidstaten hebben één specifiek gerecht in een bepaalde plaats aangewezen voor de uitvoering, veel lidstaten verklaren de gewone absolute en territoriale bevoegdheidsregels toepasselijk.⁹⁷ Hierboven werd reeds de vraag gesteld hoe de aanwijzing van een specifiek (territoriaal bevoegd) gerecht zich verhoudt tot de bevoegdheidsregels van Brussel I waarin niet slechts de gerechten van de lidstaat, maar ook de interne bevoegdheid wordt aangegeven, zoals in artikel 5 sub 1 waarin naar de *plaats* in een lidstaat waar de verbintenis moet worden uitgevoerd wordt verwezen. Zweden lijkt vooralsnog het enige land dat als bevoegde instantie de gerechtsdeurwaardersinstantie aanwijst, en waarbij de uitvoering dus niet (primair) in handen van een gerecht is. Overigens betekent dit niet dat in andere lidstaten er ook daadwerkelijk een rechter aan te pas komt; de uitvoering kan ook aan een gerechtelijk ambtenaar zoals een griffier worden overgelaten. Sommige lidstaten hebben aangegeven dat de indiening van een Europees betalingsbevel ook elektronisch mogelijk is; veel lidstaten aanvaarden slechts de indiening per post en meestal ook fax.⁹⁸ Omdat het gebruiksgemak gediend is bij de mogelijkheid van elektronische indiening, is te hopen dat het aantal lidstaten dan elektronische indiening mogelijk maakt in de komende jaren zal toenemen. Ook wat betreft de talen die aanvaardbaar zijn in het kader van de tenuitvoerlegging verschillen de lidstaten. Veruit de meeste lidstaten aanvaarden slechts een bevel dat gesteld is in de officiële taal, Frankrijk aanvaardt als enige lidstaat wel vijf verschillende talen.⁹⁹ Ook op andere punten is de invoering van deze procedure verschillend gereguleerd. Enkele landen, zoals Engeland, Duitsland en Nederland, hebben vrij uitvoerige uitvoeringswetgeving.¹⁰⁰ België is een [106] voorbeeld van een lidstaat die tot op heden weinig actie heeft ondernomen om deze Europese procedure middels uitvoeringswetgeving een duidelijke plaats te geven binnen het procesrecht. Wel wordt gewerkt aan een heroverwegingsprocedure, die ook voor

⁹⁶ Zie voetnoot 62. De negen lidstaten waarvan de gegevens nog niet op de site staan (stand van zaken 22 mei 2009): Estland, Hongarije, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië en Slowakije.

⁹⁷ Duitsland en Finland hebben een enkel gerecht aangewezen; in bijvoorbeeld België, Griekenland, Italië, Nederland, Letland en Litouwen gelden de gewone bevoegdheidsregels zowel wat de absolute als de territoriale bevoegdheid betreft. In Bulgarije wordt het gerecht van de woonplaats van de schuldenaar aangewezen.

⁹⁸ Indiening per mail of een ander elektronisch systeem is expliciet toegestaan in Cyprus, Duitsland (vermeld wordt dat het IT systeem nog in ontwikkeling is), Finland, Oostenrijk (niet per mail, alleen via WebERV), Slovenië, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk in Engeland en Wales, en Zweden (voor zover toegestaan door de gerechtsdeurwaardersinstantie). Sommige lidstaten geven niet duidelijk aan hoe het verzoek kan worden ingediend en vermelden alleen dat het via het standaardformulier moet.

⁹⁹ Veel landen accepteren alleen de eigen officiële taal, o.m. Spanje, Griekenland, Duitsland, Oostenrijk, Engeland, Ierland, Italië, Letland, Litouwen en Nederland (Uitvoeringswet Europees betalingsbevel, artikel 8 – gegevens op het moment van afsluiting nog niet verstrekt via de Justitiële atlas); Frankrijk accepteert het Frans, Engels, Duits, Italiaans en Spaans. Enkele lidstaten, zoals Zweden en Finland, aanvaarden ook het Engels.

¹⁰⁰ In Nederland is echter gekozen voor twee aparte uitvoeringswetten voor het Europees betalingsbevel en de geringe vorderingen. Duitsland heeft een zeer uitvoerige uitvoeringswet die beide procedures omvat ('Gesetz zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Forderungsdurchsetzung und Zustellung'). In Nederland bevat het Wetsvoorstel Uitvoeringswet verordening Europese Betalingsbevelprocedure (als aangenomen in de Tweede Kamer; aanneming in de Eerste Kamer staat gepland voor eind mei 2009) bevat vijftien artikelen. Deze zien o.m. op de bevoegdheid (van de Rechtbank en de kantonrechter), nadere voorschriften betreffende de betekening, overgang naar de gewone procedure, de uitvoerbaarverklaring en tenuitvoerlegging, de heroverweging in de zin van artikel 20 (waarbij evenals bij de EET-Vo een termijn van vier weken wordt gesteld) en de kosten.

de uitvoering van de EET-Vo nodig is. Helaas wordt via de Justitiële atlas geen inzicht verschaft over de kosten die gemoeid zijn met deze procedure.¹⁰¹

§ 6. *Evaluatie*¹⁰²

Allereerst kan worden opgemerkt dat de beperking tot grensoverschrijdende zaken een aanzienlijke beperking van de impact van deze Europese procedure heeft betekend. In het licht van artikel 65 EG-Verdrag en het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel acht ik deze beperking onvermijdelijk, en bovendien is duidelijk dat er vooralsnog onder de lidstaten weinig animo bestaat voor een verdere strekking. De rechtvaardiging van de totstandbrenging van een Europese betalingsbevelprocedure, het tegengaan van concurrentievervalsing, komt daarmee wel enigszins onder druk te staan. In landen waar geen (efficiënte) nationale betalingsbevelprocedure of andere mogelijkheid van een snelle en goedkope incasso ter beschikking staat, is crediteur met een niet-betalende crediteur in het buitenland misschien beter af dan met een wanbetaler in eigen land. Terecht is in de literatuur opgemerkt dat dit echter vooral een probleem van het nationaal procesrecht is en dat de lidstaten hier zelf iets aan dienen te doen.¹⁰³ Enkele landen, zoals België en Nederland, zijn op dit moment ook bezig met de invoering of voorbereiding van een nationale betalingsbevelprocedure, ten dele geïnspireerd door de Europese procedure.

In de voorgaande beschouwing werd voorts een aantal bezwaren tegen specifieke regels van de Europese betalingsbevelprocedure naar voren gebracht. Zo werd geconstateerd dat de uitsluiting van niet-contractuele vorderingen in artikel 2 lid 2 aanleiding kan geven tot interpretatieproblemen en in het licht van artikel 4, dat vereist dat het om een becijferde, liquide vordering moet gaan, niet strikt noodzakelijk is. Verder werd kritiek geleverd op de van toepassing verklaring van de bevoegdheidsregeling van Brussel I in artikel 6 EBB-Vo. Afstemming [107] met andere verordeningen is van groot 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 consumentenovereenkomsten toch al tot een verschil met de bevoegdheidsregeling van Brussel I. Een ander punt van kritiek dat werd geuit is de nogal tweeslachtige regeling van het bewijs in artikel 7 EBB-Vo, op grond waarvan een beschrijving van het bewijs moet worden gegeven. Op zich is dit een verbetering ten opzichte van het eerste Commissie-voorstel van 2004, waarin overlegging van één bewijsstuk werd vereist. Dit noodzaakt tot vertalingen en is dus kostenverhogend. De vraag is echter of de beschrijving van het bewijs niet een lege huls is omdat toch niet getoetst wordt of deze bewijsstukken wel echt bestaan en bewijsrechtelijk voldoende zijn. Voorts is niet duidelijk hoever de toetsing bedoeld in artikel 8 EBB-Vo gaat, waarin wordt gesproken van een onderzoek of de vordering gegrond lijkt. Moet daadwerkelijk worden getoetst of de vordering gegrond is, of gaat het hier om een (formele) aannemelijkheidstoetsing? Een ander vraagpunt betreft de regeling van de heroverweging in artikel 20 EBB-Vo, en vooral de in lid 2 daarvan genoemde gronden. Deze regeling is, aldus de preambule, niet bedoeld als mogelijkheid om de vordering alsnog te betwisten. Zij staat echter wel heroverweging toe wanneer het bevel 'kennelijk ten onrechte' is gegeven, of in andere 'uitzonderlijke omstandigheden', waaronder volgens de preambule begrepen is verkeerde informatie in het verzoekformulier. Als iedere verkeerde informatie in het verzoekformulier kan leiden tot heroverweging, ook als dit niet opzettelijk

¹⁰¹ Wel is via het Europees Justitieel Netwerk meer informatie over de kosten van betekening te vinden, zie http://ec.europa.eu/civiljustice/index_nl.htm onder 'Betekening en kennisgeving van stukken'; ik heb deze informatie niet op de Justitiële atlas kunnen vinden.

¹⁰² Zie voor een uitgebreidere evaluatie Kramer 2007 (voetnoot 36), p. 50-52 en p. 80-90.

¹⁰³ Storme 2009 (voetnoot 36), p. 103.

bedoeld was om het gerecht te misleiden, dan is het betalingsbevel wel erg gemakkelijk aantastbaar.¹⁰⁴ Het formulier moet zonder hulp van een advocaat ingevuld kunnen worden, en hierdoor kunnen gemakkelijk onjuistheden in het formulier sluipen. Verder is de heroverweging op grond van artikel 20 lid 2 niet in tijd beperkt, wat impliceert dat het gezag van het betalingsbevel in beginsel oneindig aantastbaar blijft. Ik bepleit in dit licht een restrictieve uitleg van de heroverwegingsregeling.

Of de Europese betalingsbevelprocedure een succes zal worden in de praktijk hangt verder vooral af van de uitvoering in de lidstaten. In verschillende lidstaten bestaan goede ervaringen met de nationale betalingsbevelprocedure, maar de vraag is of de lidstaten ook goed uit de voeten kunnen met de Europese betalingsbevelprocedure. Een punt van zorg is dat niet alle lidstaten de moeite hebben genomen om degelijke uitvoeringswetgeving op te stellen. Ook wordt vaak weinig aandacht besteed aan voorlichting aan de rechterlijke macht en aan andere betrokkenen, zoals de advocatuur en deurwaarders, en mogelijke gebruikers van deze procedure. Een half jaar na de invoering van deze procedure, lijkt het nog niet storm te lopen met de aanvragen voor een Europees betalings-~~[108]~~bevel. Maar zoals geldt voor iedere nieuwe (Europese) regeling, zal ook voor het Europees betalingsbevel gelden dat het wel tenminste vijf tot tien jaar zal duren voordat de effectiviteit beoordeeld zal kunnen worden.

Artikel 32 bevat de gebruikelijke evaluatiebepaling. De Commissie dient vijf jaar nadat de EBB-Vo toepasselijk is geworden bij het Europees Parlement, de Raad en het Ecosoc een uitvoerig verslag in te dienen 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. Deze evaluatie zou een goed inzicht moeten verschaffen over het functioneren van de EBB en moeten leiden tot suggesties voor verbetering.

AFDELING 4. DE EUROPESE PROCEDURE VOOR GERINGE VORDERINGEN

*§ 1. Inleidende opmerkingen*¹⁰⁵

¹⁰⁴ Aldus ook Tschütscher & Weber 2007 (voetnoot 36), p. 313, die erop wijzen dat de (Oostenrijkse) praktijk uitwijst dat er regelmatig onjuistheden in het verzoekformulier staan.

¹⁰⁵ De tekst van dit hoofdstuk is mede gebaseerd op enkele eerdere publicaties van de auteur waarin de Europese procedure voor geringe vorderingen, alsmede het voorstel van 2005, vanuit verschillende oogpunten werd toegelicht. Zie 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 (hierna 2006a); X.E. Kramer, 'Harmonisation of Procedures in Europe: The proposal for a European Small Claims Procedure', *Int'l Lis* 2006, p. 109-115 (hierna 2006b); Kramer 2007 (voetnoot 7), p. 57-79; X.E. Kramer, 'Europees procesrecht verder in aanbouw, De Europese small claims procedure en hoe gecompliceerd eenvoudig kan zijn', *NJB* 2007, p. 2080-2084 (hierna 2007a); X.E. Kramer, 'Vereenvoudiging van de geschillenbeslechting in consumentenzaken: de Europese small claims procedure en nationale initiatieven', *TvC* 2007, p. 111-121 (hierna 2007b); X.E. Kramer, 'The European Small Claims Procedure. Striking the Balance between Simplicity and Fairness in European Litigation', *ZEuP* 2008, p. 355-373 (hierna 2008a); X.E. Kramer, 'A Major Step in the Harmonization of Procedural Law in Europe: the European Small Claims Procedure. Accomplishments, New Features and Some Fundamental Questions of European Harmonization', in: A.W. Jongbloed (ed.), *The XIIIth World Congress of Procedural Law: The Belgian and Dutch Reports*, Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia 2008, p. 253-283 (hierna 2008b). Zie voorts over deze verordening o.m. G. Haibach, 'The Commission Proposal for a Regulation Establishing a European Small Claims Procedure: An Analysis', *ERPL* 2005, p. 593-601; P. Cortés, 'Does the Proposed European Procedure Enhance the

In de meeste EU-lidstaten bestaan bijzondere procedures voor geringe vorderingen of zijn er bepaalde vereenvoudigde regels ten opzichte van de gewone [109] procedure, zoals in Nederland de procedure bij de sector kanton.¹⁰⁶ Deze bijzondere procedures voor geringe vorderingen strekken ertoe door middel van een vereenvoudigd procesregime de procedure laagdrempeliger te maken, de procesduur te verkorten en de kosten terug te brengen. In het Groenboek inzake betalingsbevelen en geringe vorderingen en de toelichting bij het Commissievoorstel werd geconstateerd dat de nationale procedures voor geringe vorderingen in de EU-lidstaten echter aanzienlijke verschillen vertonen.¹⁰⁷ Deze zien onder meer op een kwantitatieve drempel – destijds voor Duitsland bijvoorbeeld € 600 en £ 5000 (ongeveer € 7.500) in Engeland –, het type zaken dat in deze procedure wordt behandeld, het verloop van de procedure, de mogelijkheden van beroep, de kosten en de effectiviteit. De procedures hebben gemeen dat rechtsbijstand door een advocaat niet verplicht is en dat er doorgaans soepelere regels voor het bewijs en voor de motivering van de uitspraak gelden dan in de gewone procedure. In een aantal lidstaten wordt gewerkt met standaardformulieren. Verder is het in veel lidstaten mogelijk om de procedure geheel schriftelijk af te doen. In het Verenigd Koninkrijk, dat over een als succesvol beschouwde small claims procedure beschikt, is echter juist de mondelinge behandeling kenmerkend voor de procedure.¹⁰⁸

De Commissie deed al in 1998, in haar voorstel voor een Richtlijn betreffende bestrijding van betalingsachterstanden, een poging om geringe vorderingen in Europees verband te reguleren.¹⁰⁹ Artikel 6 van het voorstel bepaalde dat de lidstaten zorg moeten dragen voor schulden tot een drempel van ten minste 20.000 ECU (aangeduid als ‘kleine vorderingen’) voor vereenvoudigde procedures, die in eenvoudige, goedkope wegen voor de invordering van schulden voorzien. Deze voorgestelde bepaling was, evenals de in de in de vorige afdeling genoemde besproken bepaling betreffende de incassoprocedure, echter destijds niet acceptabel en is daarom geschrapt. Het Groenboek vormde de opmaat voor de huidige verordening. Hierin wees de Commissie erop dat de hoge kosten, vertragingen en ergernis (het “driekoppige monster”) ten aanzien van gerechtelijke procedures nog zwaarder gaan wegen naarmate de vordering geringer is.¹¹⁰ Tegelijkertijd neemt het aantal grensoverschrijdende geschillen toe, en daarbij zijn de belemmeringen voor een snelle en goedkope beslechting van geschillen nog groter. Het Commissie-voorstel voor een procedure voor geringe vorderin-[110]gen verscheen op 15 maart 2005.¹¹¹ In de daarop volgende onderhandelingen is de werking beperkt tot grensoverschrijdende zaken, werd het materiële toepassingsgebied verder beperkt en zijn in de procedure zelf enkele wijzigingen doorgevoerd. De verordening werd op 11 juli 2007

Resolution of Small Claims?’, SSRN <<http://ssrn.com/abstract=983527>> en *CJQ* 2008, p. 83-97; Hess & Bittmann 2008 (voetnoot 36), p. 305-314; Fiorini 2008 (voetnoot 36), p. 449-465; A. Brokamp, *Das Europäische Verfahren für geringfügige Forderungen*, Mohr Siebeck 2008.

¹⁰⁶ Zie Groenboek (voetnoot 22), p. 56-65. Zie ook de informatie op de website van het Europees Justitieel Netwerk in burgerlijke en handelszaken op <<http://ec.europa.eu/civiljustice/>>.

¹⁰⁷ Het Groenboek en de toelichting bij het Commissie-voorstel, COM(2005)87, 15 maart 2005, verschaffen een kort overzicht van de bestaande nationale small claims procedures aan de hand van door de lidstaten aangeleverde informatie, zie Groenboek, p. 56-65 en toelichting bij het Commissie-voorstel, p. 4-5. Zie hierover ook Kramer 2006a (voetnoot 105), p. 232-233; idem 2006b (voetnoot 105), p. 109-110.

¹⁰⁸ Zie Civil Procedure Rules 27.8 and Practice Directive (PD) 27, rule 5.5 and 5.6.

¹⁰⁹ Zie voetnoot 42.

¹¹⁰ Groenboek (voetnoot 22), p. 49.

¹¹¹ COM(2005) 87 def., 15 maart 2005. Zie hierover Haibach 2005 (voetnoot 105), p. 593-601.

vastgesteld en is sinds 1 januari 2009 in alle lidstaten toepasselijk, met uitzondering van Denemarken.¹¹²

De EPGV-Vo is ingevoerd met het oog op de onevenredige kosten, vertragingen en besloomingen ten aanzien van procedures voor de inning van geringe vorderingen. De preambule stelt dat deze procedure tot doel heeft de toegang tot de rechter te vergemakkelijken.¹¹³ De mededinging op de interne markt wordt vervalst door onevenwichtigheden in het functioneren van de procedurele middelen die de schuldeisers in de verschillende lidstaten ter beschikking staan. Dit maakt gemeenschapswetgeving noodzakelijk die voor schuldeisers en schuldenaren in de gehele EU gelijke voorwaarden garandeert, aldus de preambule. Artikel 1 EPGV-Vo bepaalt dat de EPGV beoogt de procesvoering betreffende geringe vorderingen in grensoverschrijdende zaken te vereenvoudigen en te bespoedigen en de kosten ervan te verminderen. Op grond van deze verordening wordt voorts een in de Europese procedure voor geringe vorderingen gegeven beslissing zonder tussenmaatregelen in de andere lidstaten erkend en ten uitvoer gelegd (artikel 1 lid 2). Evenals de EBB resulteert de EPGV dus in een Europese titel die in de gehele EU, met uitzondering van Denemarken, executabel is.

§ 2. *Toepassingsgebied van de verordening*

Het toepassingsgebied van de EPGV-Vo is geregeld in de artikelen 1-3. De verordening is op grond van artikel 2 toepasselijk in grensoverschrijdende geschillen in burgerlijke en handelszaken, ongeacht de aard van het gerecht, indien de waarde van een vordering, op het tijdstip dat deze door het bevoegde gerecht wordt ontvangen, niet meer bedraagt dan € 2000 (exclusief rente, kosten en uitgaven). Dit maximum van € 2000 is onderwerp van veel discussie geweest. Veel landen – in het bijzonder de nieuw toegetreden lidstaten – vonden dit bedrag te hoog, andere juist te laag. Het Ecosoc stelde in haar advies dat het plafond van € 2000, gezien de huidige prijzen van goederen en diensten, in een groot aantal gevallen ontoereikend is en dat de waarde minstens € 5000 zou moeten bedragen. Vanuit economisch oogpunt zou een hoger plafond bijdragen [111] tot een meer dan evenredig grote daling van de kosten, aldus Ecosoc.¹¹⁴ De limiet van € 2000 is echter gehandhaafd. De vraag is of dit bedrag voldoende is om een substantieel aantal grensoverschrijdende zaken te omvatten. Indien een tegenvordering wordt ingesteld, geldt ingevolge artikel 5 lid 7 dat wanneer deze het bedrag van € 2000 overschrijdt, zowel de vordering als de tegenvordering niet onder de verordening vallen, maar volgens het nationale procesrecht moeten worden behandeld.¹¹⁵ Het is te hopen dat deze bepaling niet tot misbruik leidt, in die zin dat ‘fictieve’ tegenvorderingen worden ingesteld teneinde de hoofdvordering aan de werking van de Europese procedure te onttrekken.

In tegenstelling tot de EBB-Vo is deze verordening niet beperkt tot geldvorderingen, maar omvat zij in beginsel alle schuldvorderingen. Op grond van artikel 2 lid 2 EPGV-Vo is de verordening niet toepasselijk op a) de staat en de bekwaamheid van natuurlijke personen, b) het huwelijksgoederenrecht, testamenten, erfenissen en onderhoudsverplichtingen, c) faillis-

¹¹² Zie artikel 29 lid 2 EPGV-Vo. Zie voor de uitzondering van Denemarken artikel 2 lid 3 EPGV-Vo en preambule nr. 38.

¹¹³ Preambule nr. 7 EPGV-Vo.

¹¹⁴ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, *PbEU* 2006, C88/61, p. 63 (punt 6.1).

¹¹⁵ Een tegenvordering moet worden geïnterpreteerd in de zin van artikel 6 lid 3 Brussel I-Vo als voortvloeiende uit de overeenkomst of uit het rechtsfeit waarop de oorspronkelijke vordering gegrond is, zie preambule nr. 16 EPGV-Vo.

sementen, 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 Brussel I bekende uitsluitingen.¹¹⁶ De overige uitzonderingen, welke deels tijdens de onderhandelingen zijn toegevoegd, zijn ingegeven door het bestaan van aparte procedures of zelfs aparte gerechten in sommige lidstaten.

De Europese procedure voor geringe vorderingen heeft, evenals de Europese betalingsbevelprocedure, een facultatief karakter. Artikel 1 lid 1 bepaalt dat de Europese procedure voor de partijen beschikbaar is als alternatief voor de bestaande, nationale procedures. De eiser kan in een grensoverschrijdend geschil dus kiezen tussen de nationale procedure of de Europese procedure.¹¹⁷ Het eenvormige en laagdrempelige karakter en de automatische Europese titel zouden voordelen kunnen opleveren ten opzichte van nationale procedures.

[112]

Tot slot is ook de Europese small claims procedure beperkt tot grensoverschrijdende geschillen. In navolging van artikel 3 EBB-Vo bepaalt artikel 3 EPGV-Vo dat onder een grensoverschrijdende zaak wordt verstaan een zaak waarin ten minste een van de partijen woonplaats of gewone verblijfplaats heeft in een andere lidstaat dan die van het aangezochte gerecht.

§ 3. *Internationale bevoegdheid*

De EPGV-Vo bevat geen aparte bepaling voor de bevoegdheid. Dit betekent dat de gewone regels van de Brussel I-Vo onverkort toepasselijk zijn in een EU-geval. In tegenstelling tot de EBB-Vo, en overigens ook de EET-Vo, kent de EPGV-Vo geen bijzondere bepaling voor consumentenovereenkomsten.¹¹⁸ Dit betekent dat artikel 15-17 Brussel I-Vo toepasselijk zijn in consumentengeschillen. Een nadeel van deze bevoegdheidsregeling ten opzichte van die van artikel 6 lid 2 EBB-Vo, is dat het begrip “consument” onder Brussel I beperkter is.¹¹⁹ In artikel 6 lid 2 EBB-Vo is dit ieder natuurlijk persoon die niet beroeps- of bedrijfsmatig handelt. Voor de toepasselijkheid van de consumentenbeschermende bepalingen van Brussel I moet de overeenkomst onder de hierin gegeven definitie vallen. Zoals uit artikel 15 lid 1 blijkt, moet het gaan om koop op afbetaling van roerende zaken, of een lening of financiering ten behoeve van deze zaken, of om een overeenkomst waarbij de professionele partij in de lidstaat van de consument commerciële of beroepsactiviteiten ontplooit, of dergelijke activiteiten met ongeacht welke middelen (mede) richt op die lidstaat, en de overeenkomst onder die activiteiten valt. De achtergrond van het ontbreken van een bijzondere bepaling voor consumenten is waarschijnlijk dat het bij de EPGV, in tegenstelling tot bij de EET en EBB, gaat om een procedure op tegenspraak, waarbij het aan de consument is om de bevoegdheid te betwisten. Dit verklaart echter niet waarom het begrip “consument” ruimer is onder de EET en EBB dan onder de EPGV. Verder geniet de consument minder bescherming onder de EPGV-Vo dan onder Brussel I, omdat de EPGV in een Europese executoriale titel resulteert en de onbevoegdheid niet in de lidstaat van de tenuitvoerlegging naar aanleiding van de

¹¹⁶ Met uitzondering van de onderhoudsverplichtingen, die vooralsnog wel onder Brussel I vallen.

¹¹⁷ Het optionele karakter van de Europese procedure is ingegeven door het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit, zie toelichting bij het Commissie-voorstel, p. 7.

¹¹⁸ Zie artikel 6 lid 2 EBB-Vo en artikel 6 lid 1 onder d EET-Vo.

¹¹⁹ In artikel 6 lid 2 EBB-Vo is dit ieder natuurlijk persoon die niet beroeps- of bedrijfsmatig handelt; in artikel 15 Brussel I is het noodzakelijk dat de overeenkomst onder artikel 15 lid 1 valt (waarbij met name sub c van belang is: de professionele partij moet commerciële of beroepsactiviteiten ontplooiën in het woonland van de consument).

exequaturverlening aan de orde kan worden gesteld.¹²⁰ Omdat veel procedures betreffende geringe vorderingen consumentengeschillen betreffen, was naar mijn mening een met de EBB-Vo vergelijkbare bevoegdheidsregeling op de plaats geweest.

[113]

§ 4. *Verloop van de Europese procedure voor geringe vorderingen*

A. Overzicht van de procedure; standaardformulieren; taalvereisten; proceskosten

De procedure wordt ingeleid door indiening van standaardformulier A bij het bevoegde gerecht (artikel 4). De procedure verloopt in beginsel geheel schriftelijk (artikel 5). Procedurele en technische vereenvoudigingen zijn onder meer dat partijen niet verplicht zijn zich door een advocaat of andere rechtsbeoefenaar te laten vertegenwoordigen (artikel 10), dat bij een eventueel noodzakelijke mondelinge behandeling gebruik kan worden gemaakt van een videoconferentie of andere vormen van communicatietechnologie (artikel 8) en dat er speciale regels voor de bewijsverkrijging zijn (artikel 9). Verder gelden er tijdslimieten voor het verrichten van proceshandelingen en voor het doen van de uitspraak (artikel 4, 5, 7 en 14). Of beroep mogelijk is, wordt bepaald aan de hand van het recht van de lidstaat waar de procedure wordt gevoerd (artikel 17). Evenals de EBB-Vo, bevat de EPGV-Vo een bepaling voor heroverweging in bijzondere gevallen (artikel 18). De beslissing in de EPGV is als Europese executoriale titel executabel in de gehele Europese Unie, met uitzondering van Denemarken (artikel 20). Het nationale procesrecht van de lidstaat waar de procedure wordt gevoerd is toepasselijk voor niet in de verordening geregelde zaken (artikel 19). De preambule benadrukt dat de gerechten het recht op een eerlijk proces en het beginsel van hoor een wederhoor moeten eerbiedigen, met name bij beslissingen over de noodzaak van een mondelinge behandeling, over de bewijsmiddelen en de omvang van de bewijslast.¹²¹

Evenals bij de EBB-Vo spelen de aan de verordening gehechte standaardformulieren een belangrijke rol.¹²² De bijlagen bevatten een vorderingsformulier (A), een formulier ter aanvulling of correctie hiervan (B), een antwoordformulier (C) en een certificaat van waarmerking ten behoeve van de tenuitvoerlegging (D). De standaardformulieren en met name het vorderings- en antwoordformulier zijn ontworpen met het oog op gebruiksvriendelijkheid omdat de eiser en de verweerder deze zonder advocaat of andere rechtsbeoefenaar in moeten kunnen vullen. Het vorderingsformulier bevat een toelichting per vraag. Het (korte) antwoordformulier verschaft een algemene toelichting. Waar mogelijk wordt met gesloten vragen gewerkt waarbij een antwoord kan worden aangekruist. De vragen en toelichtingen zijn over het algemeen duidelijk, al is een enkele vraag wat gecompliceerder, zoals die met betrekking tot de internationale bevoegd-[114]heid.¹²³ In de praktijk blijkt het invullen van formulieren voor justitiabelen niet eenvoudig te zijn. Van belang daarom is dat op grond van artikel 11 de lidstaten moeten waarborgen dat de partijen bij het invullen van de formulieren praktische bijstand kunnen verkrijgen. Deze bijstand ziet op technische informatie over de beschikbaarheid en invulling van de formulieren en informatie over procedurekwesties.¹²⁴

Anders dan de EBB-Vo bevat de onderhavige verordening een aparte bepaling betreffende de taalvereisten. In verband met de hoge kosten van vertalingen zijn deze een belangrijk onder-

¹²⁰ Zie artikel 35 lid 1 Brussel I-Vo.

¹²¹ Preambule nr. 9 EPGV-Vo.

¹²² Zie ook preambule nr. 11 EPGV-Vo.

¹²³ Bijvoorbeeld vraag 4 van het vorderingsformulier met betrekking tot de bevoegdheid van het gerecht.

¹²⁴ Preambule nr. 21 en 22 EPGV-Vo.

werp van discussie geweest.¹²⁵ Artikel 6 bepaalt dat het vorderingsformulier, het antwoord, een tegenvordering, het antwoord op de tegenvordering en de beschrijving van de ter staving dienende stukken in de taal van het gerecht moeten worden ingediend. De formulieren zijn (elektronisch) beschikbaar in alle officiële talen van de EU. Dit vergemakkelijkt de invulling ervan, vooral omdat het grotendeels om gesloten vragen gaat waarbij het toepasselijke antwoord kan worden aangekruist. Verder mag het gerecht van ieder ander stuk dat niet wordt ingediend in de taal van het gerecht alleen een vertaling vragen als dat nodig is voor het geven van de beslissing. Het is wenselijk dat het gerecht een terughoudend gebruik maakt van de mogelijkheid om een vertaling te vragen in verband met de hoge kosten van vertalingen. Voorts zijn de regels van artikel 8 Betekeningsverordening overgenomen ten aanzien van aan de wederpartij te betekenen stukken. Dit betekent dat de geadresseerde een stuk mag weigeren indien het niet is gesteld in de officiële taal van de lidstaat of plaats van betekening dan wel in een taal die hij begrijpt.¹²⁶ Het gerecht stelt de andere partij daarvan in kennis, zodat deze alsnog een vertaling kan verstrekken.

Artikel 16 bepaalt dat de in het ongelijk gestelde partij de proceskosten moet betalen. Wel wordt hieraan toegevoegd dat het gerecht kosten die onnodig waren of niet in verhouding tot de vordering staan niet toewijst. Het Commissie-voorstel bepaalde daarentegen dat de verliezende partij de kosten moet dragen, tenzij dit onbillijk of onredelijk is en dat wanneer de verliezende partij een natuurlijk persoon is die niet vertegenwoordigd is door een advocaat of door een andere juridische beroepsuitoefenaar, hij niet de kosten van rechtsbijstand van de wederpartij hoeft te vergoeden.¹²⁷ De achtergrond hiervan was partijen te ontmoedigen om een advocaat in te schakelen. Verschillende delegaties gaven echter de voorkeur aan een onverkorte toepassing van de regel dat de verliezende partij [115] de kosten van de winnende partij moet vergoeden, ongeacht of hij een natuurlijk persoon of een rechtspersoon is.¹²⁸ De lidstaten en gerechten dienen bij de vaststelling van de kosten van deze procedure voor de afhandeling van een vordering in het kader van de Europese procedure voor geringe vorderingen rekening gehouden dient te worden met de beginselen van eenvoud, snelheid en evenredigheid.¹²⁹ Lidstaten dienen de details van de in rekening te brengen kosten openbaar te maken en de wijze waarop dergelijke kosten worden vastgesteld dient transparant te zijn.

B. Rechtsingang

Overeenkomstig artikel 4 dient het vorderingformulier A rechtstreeks, per post of via een ander communicatiemiddel, zoals fax of e-mail, dat aanvaard wordt door de lidstaat waar de procedure plaatsvindt, te worden ingediend bij het bevoegde gerecht.¹³⁰ Het vorderingsformulier bevat een beschrijving van de bewijzen ter staving van de vordering, en gaat waar nodig vergezeld van relevante, ter staving dienende stukken. De eiser wordt erop gewezen dat het formulier moet worden ingevuld in de taal van het gerecht waaraan het verzoek wordt gericht. In verband met de hoge kosten van vertaling is een punt van discussie geweest of bewijs-

¹²⁵ Zie hierover ook Van der Grinten 2005 (voetnoot 43), p. 87.

¹²⁶ De voorziene versoepeling van de taalvereisten van artikel 8 in de nieuwe Betekeningsverordening is al in deze regeling verwerkt.

¹²⁷ Commissie-voorstel, artikel 14.

¹²⁸ Zie Raad van de Europese Unie, 21 november 2005, 14638/05, JUSTCIV 208, CODEC 1037, p. 6.

¹²⁹ Preambule nr. 7 EPGV-Vo.

¹³⁰ Lidstaten moeten de Commissie meedelen welke communicatiemiddelen zij aanvaarden en dat wordt openbaar gemaakt (artikel 4 lid 2) en het vorderingsformulier dient bij ieder gerecht waar de EPGV kan worden ingeleid beschikbaar te zijn. De gegevens staan op de Justitiële atlas, zie http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/index_nl.htm onder 'Geringe vorderingen'.

stukken moeten worden overgelegd. Het Commissie-voorstel bepaalde dat het vorderingsformulier samen met eventuele ander relevante stukken moest worden ingediend.¹³¹ Zoals uit artikel 4 lid 1 blijkt, is er voor gekozen om alleen een beschrijving van de bewijsstukken in het vorderingsformulier verplicht te stellen. Vanzelfsprekend kan het gerecht tijdens de procedure deze bewijsstukken indien nodig alsnog opvragen.

Artikel 4 lid 3 bepaalt dat wanneer de vordering buiten het toepassingsgebied van de verordening valt, het gerecht de eiser hiervan in kennis stelt. De procedure zal in dit geval als gewone procedure volgens het nationale recht worden voortgezet, tenzij de eiser zijn vordering intrekt. Wanneer de door de eiser verstrekte gegevens ontoereikend of onduidelijk zijn, geeft het gerecht ingevolge artikel 4 lid 4 de eiser de mogelijkheid de informatie binnen een bepaalde termijn aan te vullen of te verbeteren met gebruikmaking van standaardformulier B, tenzij de vordering duidelijk ongegrond of niet-ontvankelijk is. De begrippen “duidelijk ongegrond” en “niet-ontvankelijk” moeten [116] worden omschreven en uitgelegd overeenkomstig het nationale recht en de toepassing kan op dit punt dus per lidstaat verschillen.¹³² Is de vordering duidelijk ongegrond of niet-ontvankelijk of verzuimt de eiser binnen de gestelde termijn het vorderingsformulier aan te vullen of te corrigeren, dan wordt de vordering afgewezen.

C. Verder verloop van de procedure

De procedure verloopt ingevolge artikel 5 in beginsel geheel schriftelijk. Het gerecht kan echter een mondelinge behandeling houden indien het dat nodig acht of een partij hierom verzoekt.¹³³ Een van de punten tijdens de onderhandelingen was in hoeverre een partij recht heeft op een mondelinge behandeling.¹³⁴ Een mondelinge behandeling brengt de nodige kosten met zich mee, zoals reiskosten en tolkkosten, maar zij is tegelijkertijd het summum van het beginsel van hoor en wederhoor. In afwijking van het Commissie-voorstel, mag het gerecht een verzoek van een partij om een mondelinge behandeling alleen afwijzen indien het gezien de omstandigheden van de zaak van oordeel is dat een billijke rechtspleging in deze zaak klaarblijkelijk geen mondelinge behandeling vergt.¹³⁵ Deze afwijzing moet schriftelijk met redenen worden omkleed.

Het vorderingsformulier en de eventuele aanvullende documenten worden, samen met het antwoordformulier C, binnen veertien dagen na ontvangst aan de verweerder betekend overeenkomstig artikel 13 (artikel 5 lid 2). De verweerder dient vervolgens binnen dertig dagen te antwoorden door middel van het invullen van het hem toegezonden antwoordformulier, eventueel aangevuld met relevante overige stukken, of op een andere passende wijze (artikel 5 lid 3). Het gerecht zendt binnen veertien dagen na ontvangst van het antwoord een afschrift hiervan, tezamen met eventuele ter staving dienende stukken, aan de eiser (artikel 5 lid 4). Indien de verweerder in zijn antwoord stelt dat de waarde van een niet-geldelijke vordering hoger is dan € 2000, besluit het gerecht binnen dertig dagen nadat aan de eiser het antwoord is toegezonden of de vordering binnen de werkingssfeer van de verordening valt. Deze beslissing kan niet afzonderlijk worden betwist (artikel 5 lid 5). Een eventuele tegenvordering, in te dienen

¹³¹ Zie artikel 3 lid 1 van het Commissie-voorstel. Zie ook artikel 9 over de bewijsverkrijging.

¹³² Preambule nr. 13 EPGV-Vo.

¹³³ Op het vorderingsformulier en het antwoordformulier kan worden aangekruist of een men een mondelinge behandeling verlangt.

¹³⁴ Zie Raad van de Europese Unie, 21 november 2005, 14638/05, JUSTCIV 208, CODEC 1037, p. 3

¹³⁵ Artikel 4 lid 1 van het Commissie-voorstel bepaalde dat een mondelinge behandeling alleen wordt gehouden indien het gerecht het noodzakelijk acht, rekening houdend met de opmerkingen of verzoeken van partijen.

via standaardformulier A, wordt eveneens binnen veertien dagen aan de eiser betekend of ter kennis gebracht. De eiser moet hierop binnen dertig dagen reageren (artikel 5 lid 6).

[117]

Enkele overige procedurevoorschriften zijn gegeven in de artikelen 8-14. Artikel 8 bepaalt dat het gerecht, bij beschikbaarheid van de technische middelen, een mondelinge behandeling kan houden met behulp van videoconferentie of andere vormen van communicatietechnologie. Ingevolge artikel 9 bepaalt het gerecht overeenkomstig de (nationale) voorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijs welke bewijzen het nodig heeft om een uitspraak te kunnen doen en met welke middelen de bewijzen worden verkregen. Het gerecht kan bewijsverkrijging toelaten door middel van een schriftelijke verklaring van getuigen, deskundigen of partijen en voor bewijsverkrijging door middel van videoconferentie of andere vormen van communicatietechnologie. Met het oog op de kosten kan het gerecht een deskundigenonderzoek of mondelinge getuigenis slechts gelasten indien dit voor de beslissing noodzakelijk is. In verband met de kosten kiest het gerecht voor de eenvoudigste en minst bezwaarlijke wijze van bewijsverkrijging. Vertegenwoordiging door een advocaat of andere rechtsbeoefenaar is ingevolge artikel 10 niet verplicht, overeenkomstig de nationale procedures voor geringe vorderingen. Om de procedure toegankelijk te maken voor consumenten en kleine bedrijven moeten de lidstaten praktische bijstand bij het invullen van de formulieren waarborgen. Het is belangrijk dat dit in de praktijk goed geregeld wordt. Op grond van artikel 12 hoeven partijen geen juridische beoordeling van de vordering te geven. Op het vorderingsformulier dient alleen aangegeven te worden welke redenen de eiser voor de vordering heeft.¹³⁶ Verder worden partijen, indien nodig, door het gerecht over procedurekwesties geïnformeerd. Tot slot bepaalt artikel 12 lid 3 dat het gerecht probeert, voor zover dit zinvol is, een schikking tussen partijen te bewerkstelligen. Deze bepaling is bedoeld om het op minnelijke wijze oplossen – onderling of bijvoorbeeld door middel van mediation – van een geschil te bevorderen.¹³⁷

Belangrijk is voorts artikel 14 inzake de termijnen die voor de verschillende fasen in de procedure zijn gegeven in de verordening. Wanneer door het gerecht een termijn wordt gesteld, dient de desbetreffende partij op de hoogte te worden gesteld van de gevolgen van het niet in acht nemen hiervan. Het gerecht kan in uitzonderlijke omstandigheden bepaalde termijnen verlengen, indien dit nodig is om de rechten van de partijen te beschermen.

[118]

D. Beëindiging van de procedure

Op grond van artikel 7 EPGV-Vo moet het gerecht binnen dertig dagen na ontvangst van het tijdige antwoord van de verweerder of van de eiser op de tegenvordering, een beslissing geven, of a) de partijen verzoeken binnen een termijn van maximaal dertig dagen nadere gegevens te verstrekken, b) aangeven welk bewijs het verlangt overeenkomstig artikel 9, of c) partijen oproepen voor een mondelinge behandeling te houden binnen dertig dagen na de oproeping. Het gerecht geeft de beslissing binnen dertig dagen na een mondelinge behandeling of na ontvangst van alle voor de beslissing benodigde informatie. Indien het gerecht niet binnen de in artikel 5 gestelde termijnen een antwoord op een vordering of tegenvordering verkrijgt, geeft het een (verstek)beslissing. Slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen de termijnen overeenkomstig artikel 14 worden verlengd. De beslissing is ingevolge artikel 15 uitvoerbaar niettegenstaande mogelijk beroep.

¹³⁶ Zie vraag 8: “Gelieve de redenen voor uw vordering te noemen, bijvoorbeeld wat er waar en wanneer plaatsgevonden heeft”.

¹³⁷ Zie toelichting Commissie-voorstel, p. 5. Zie hierover ook Cortés, SSRN (voetnoot 105), section II.5.

Het Commissie-voorstel bevatte een tijdslimiet voor de gehele procedure van zes maanden. Veel delegaties vonden echter een tijdslimiet voor de gehele procedure naast die voor de afzonderlijke fases in de procedure onwenselijk.¹³⁸ Hoewel duidelijke limieten per onderdeel van de procedure belangrijker zijn, is het mijns inziens te betreuren dat de algemene termijn van zes maanden geschrapt is. Dit geeft partijen een goede indicatie van de maximale duur van de procedure en zou op het gerecht een positieve invloed kunnen hebben om de gehele procedure te bespoedigen.¹³⁹

E. Betekening of kennisgeving

Artikel 13 bevat een autonome regeling voor de betekening of kennisgeving van stukken. Deze dient als uitgangspunt per aangetekende post met bericht van ontvangst met vermelding van de datum van ontvangst, zoals ook mogelijk is op grond van artikel 14 Betekeningsverordening. De betekening per aangetekende post strekt ertoe de kosten te beperken en de termijnen te verkorten.¹⁴⁰ Indien betekening per post niet mogelijk is, moet de betekening plaatsvinden in overeenstemming met de in artikel 13 en 14 EET-Vo weergegeven methoden.

[119]

F. Beroep en heroverweging

Op grond van artikel 17 EPGV-Vo bepaalt het nationaal procesrecht of en binnen welke termijn beroep kan worden ingesteld. In verband met de grote verschillen op dit punt in de lidstaten, werd het opnemen van een uniforme regeling onwenselijk geacht.¹⁴¹ De lidstaten dienen de Commissie mee te delen of beroep mogelijk is en binnen welke termijn een dergelijk beroep mogelijk is. Deze informatie is via de Justitiële atlas te raadplegen.¹⁴² De meeste lidstaten die tijdig deze informatie hebben verstrekt maken beroep tegen de beslissing mogelijk, maar de geldende termijnen lopen sterk uiteen.¹⁴³ In enkele lidstaten is geen of slechts beperkt beroep mogelijk.¹⁴⁴ Niet duidelijk is voorts in hoeverre de in de verordening neergelegde regels op een beroepsprocedure toepasselijk zijn. Artikel 17 bepaalt dat de in artikel 16 neergelegde regeling met betrekking tot de vergoeding van de kosten van de procedure van artikel 16 toepasselijk is. Moet hieruit worden afgeleid dat de overige regels niet toepasselijk zijn? De vraag rijst ook of de beslissing van de beroepsinstantie nog wel als een beslissing in de EPGV kan worden aangemerkt die een Europese executoriale titel oplevert. Enerzijds zou dit wel wenselijk zijn, omdat anders één van de doelstellingen van de eenvormige procedure wordt ondermijnd. Anderzijds is het vreemd indien aangenomen moet worden dat de procedurele regels van de verordening, op artikel 16, niet gelden. Dan zou immers een in wezen nationale procedure resulteren in een Europese titel.

De verordening verschaft in artikel 18 wel minimumnormen voor heroverweging van de beslissing. In de in deze bepalingen omschreven gevallen moet in alle lidstaten een rechtsmiddel

¹³⁸ Zie artikel 10 Commissie-voorstel. Zie hierover Raad van de Europese Unie, 29 november 2005, 15054/05, JUSTCIV 221, CODEC 1107, p. 3-4.

¹³⁹ Wel bepaalt preambule nr. 23 EPGV-Vo dat het gerecht zo spoedig mogelijk dient te handelen, zelfs wanneer in deze verordening geen termijn voor een bepaalde fase van de procedure wordt voorgeschreven.

¹⁴⁰ Preambule nr. 18 EPGV-Vo.

¹⁴¹ Toelichting Commissie-voorstel, p. 7. De bepaling in het Commissie-voorstel dat tegen de in beroep gegeven beslissing geen verder gewoon beroep of beroep in cassatie mogelijk is, werd geschrapt.

¹⁴² Zie voetnoot 130.

¹⁴³ Van 15 tot 60 dagen.

¹⁴⁴ Dit geldt voor Frankrijk, Tsjechië, Griekenland en Nederland. Voor Nederland is dit opmerkelijk omdat voor andere zaken met waarde van meer dan € 1750 open staat. De Europese procedure wordt op dit punt dus anders behandeld.

openstaan. Deze bepaling komt ten dele overeen met de regeling van de heroverweging in de EET-Vo en de EBB-Vo. De verweerder kan het bevoegde gerecht in de lidstaat van oorsprong om heroverweging van de beslissing verzoeken 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 artikel 14 EET-Vo, 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 buitengewone omstandigheden, buiten zijn schuld de vordering niet heeft kunnen betwisten. In beide [120] gevallen moet hij onmiddellijk handelen. In het onder sub a genoemde geval gaat het om de situatie dat betekening zonder bewijs van ontvangstbevestiging heeft plaatsgevonden. De (verstek)beslissing kan in dit geval in de lidstaat van oorsprong worden heroverwogen in het geval de betekening buiten zijn schuld niet tijdig is geschied als met het oog op zijn verdediging nodig is. Al bij de behandeling van de EBB-Vo hierboven werd opgemerkt dat niet duidelijk is wanneer er sprake is van ‘buitengewone omstandigheden’. Omdat deze bepaling ertoe strekt dat het beginsel van hoor en wederhoor in de zin van artikel 6 EVRM wordt gerespecteerd, zal steeds wanneer het recht op wederhoor is geschonden heroverweging van de beslissing mogelijk moeten zijn.

G. Erkenning en tenuitvoerlegging

De regeling van de erkenning en tenuitvoerlegging is neergelegd in de artikelen 20-23 EPGV-Vo en is grotendeels gelijklopend aan die van de EET-Vo en EBB-Vo.¹⁴⁵ Op grond van artikel 20 wordt de beslissing in alle andere lidstaten erkend en ten uitvoer gelegd zonder dat een exequatur nodig is en zonder dat verzet tegen de erkenning openstaat. Op verzoek wordt een certificaat (standaardformulier D van bijlage IV) betreffende de beslissing in de Europese procedure verstrekt.

Artikel 21 ziet op de tenuitvoerleggingsprocedure en is deels gelijklopend aan artikel 21 EBB-Vo. De tenuitvoerlegging wordt beheerst door het nationale recht van de lidstaat waar de tenuitvoerlegging plaatsvindt. De beslissing in de Europese procedure moet onder dezelfde voorwaarden als een beslissing in een nationale procedure ten uitvoer worden gelegd. De partij die om tenuitvoerlegging verzoekt dient het volgende over te leggen: a) een afschrift van de beslissing dat voldoet aan de voorwaarden om de echtheid daarvan vast te kunnen stellen, en b) een afschrift van het certificaat van standaardformulier D (zie ook artikel 20), en een vertaling daarvan in de officiële taal van de lidstaat of plaats van tenuitvoerlegging of in een andere taal die de lidstaat van tenuitvoerlegging verklaard heeft te aanvaarden. Een partij behoeft in de lidstaat van tenuitvoerlegging niet te beschikken over een gemachtigd vertegenwoordiger of een postadres elders dan bij de instanties die bevoegd zijn voor de tenuitvoerleggingsprocedure en er kan geen zekerheid, borg of pand worden gevraagd op grond van het feit dat zij onderdaan van een derde land is of haar woon- of verblijfplaats niet in de lidstaat van tenuitvoerlegging heeft. De in artikel 22 neergelegde weigeringsgrond ziet op de onverenigbaarheid van beslissingen en komt inhoudelijk overeen met de corresponderende bepalingen in de EET-Vo en EBB-Vo.¹⁴⁶ De [121] tenuitvoerlegging wordt, op verzoek van de persoon tegen wie tenuitvoerlegging wordt verlangd, door het bevoegde gerecht van de lidstaat van tenuitvoerlegging alleen geweigerd in geval van onverenigbaarheid van de beslissing met een reeds bestaande tussen partijen gegeven executabele beslissing, indien de onverenigbaarheid niet tijdens de procedure als verweer aangevoerd kon worden. Tot slot kan op grond van artikel 23

¹⁴⁵ Zie artikel 20, 21 en 23 EET-Vo en artikel 19, 21, 22 en 23 EBB-Vo.

¹⁴⁶ Zie artikel 21 EET-Vo en artikel 22 EBB-Vo.

in het geval nog beroep mogelijk is of heroverweging is gevraagd de tenuitvoerleggingsprocedure worden beperkt tot bewarende maatregelen, of afhankelijk worden gesteld van een zekerheidsstelling, of worden opgeschort.

§ 5. *Implementatie in de lidstaten*

Op grond van artikel 25 moesten de lidstaten reeds uiterlijk op 1 januari 2008 mededeling aan de Commissie doen betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de communicatiemiddelen, de aanvaarde talen en de beroepsmogelijkheden. Voorts dienen de lidstaten ingevolge artikel 24 samen te werken om het publiek en de rechtsbeoefenaars voor te lichten over de EPGV, onder meer over de hieraan verbonden kosten. Deze informatie moet in ieder geval via de Europese justitiële atlas netwerk openbaar worden gemaakt. Evenals onder de EBB-Vo geldt voorts dat niet door de verordening geregelde zaken door het nationaal procesrecht worden beheerst. Deze regels maken gedegen uitvoeringswetgeving wenselijk. De uitvoeringswetgeving verschilt per lidstaat, en sommige lidstaten hebben helemaal geen uitvoeringswetgeving en hebben volstaan met de nodige mededelingen aan de Commissie.¹⁴⁷

Bijna een half jaar na invoering van deze procedure op 1 januari 2009, is via de Justitiële atlas de informatie van de meeste lidstaten bekend.¹⁴⁸ In de meeste lidstaten is de rechter in eerste aanleg, die ook voor geringe nationale geschillen bevoegd is, als bevoegde rechter aangewezen. De interne territoriale bevoegdheid dient dan aan de hand van het nationale recht te worden bepaald, tenzij Brussel I een specifiek gerecht binnen een lidstaat aanwijst.¹⁴⁹ Voor wat betreft de aanvaarde communicatiemiddelen voor indiening van de vordering en het antwoord, alsmede de aanvaarde talen in het kader van de erkenning en tenuitvoerlegging, hebben de lidstaten logischerwijs eenzelfde regel als voor het Euro-~~[122]~~pees betalingsbevel.¹⁵⁰ Hierboven bij de behandeling van het hoger beroep werd reeds aangegeven dat de meeste lidstaten hebben verklaard dat hoger beroep, conform het nationale recht, in beginsel mogelijk is. Slechts enkele lidstaten hebben, ten dele in afwijking van nationale gevallen, ervoor gekozen om geen beroep in de Europese procedure toe te staan.¹⁵¹ Helaas ontbreken op de website van de Justitiële atlas gegevens over de kosten van de procedure. Het is te hopen dat deze kosten toch één of andere manier transparant zullen worden.

§ 6. *Evaluatie*¹⁵²

Nog meer dan voor de EBB-Vo geldt dat door de beperking tot grensoverschrijdende zaken van de EPGV-Vo de impact van deze verordening aanzienlijk verminderd is, zeker in combinatie met het lage plafond van € 2000.¹⁵³ Bij de evaluatie die uiterlijk op 1 januari 2014 plaats

¹⁴⁷ Zie ook de opmerkingen hierover in par. III.5. In Nederland bevat het Wetsvoorstel Uitvoeringswet Verordening Europese procedure voor geringe vorderingen (als aangenomen door de Tweede Kamer; de aanneming in de Eerste Kamer staat gepland voor eind mei 2009) 11 bepalingen; deze betreffen met name de bevoegdheid (ten gunste van de kantonrechter), de kosten (overeenkomstig de Wet tarieven in burgerlijke zaken), intrekking van de vordering en het instellen van een tegenvordering, de proceskostenveroordeling, de heroverweging (in te stellen binnen 4 weken), en de tenuitvoerlegging.

¹⁴⁸ Zie voetnoot 130. Op zeven lidstaten na: Bulgarije, Estland, Hongarije, Litouwen, Luxemburg, Nederland en Slovenië (stand van zaken 22 mei 2009).

¹⁴⁹ Bijvoorbeeld in het geval van artikel 5 lid 1 Brussel I.

¹⁵⁰ Zie par. III.5 hierboven.

¹⁵¹ Zie par. IV.4.6 en voetnoot 144.

¹⁵² Zie voor een uitgebreidere evaluatie Kramer 2007 (voetnoot 7), p. 50-54.

¹⁵³ De Impact Assessment (Commission Staff Working Document, 15 maart 2005, SEC(2005)351, Annex to the Regulation establishing a European Small Claims Procedure: Extended Impact Assessment) ten aanzien van

dient te vinden op de voet van artikel 28, zal deze limiet expliciet één van de punten van aandacht zijn.¹⁵⁴ Daarnaast dient dit verslag een uitvoerige effectbeoordeling voor elke lidstaat te bevatten. De lidstaten dienen hiertoe, en om te waarborgen dat rekening wordt gehouden met in de EU beproefde methoden die de beginselen van betere regelgeving weerspiegelen, informatie te verschaffen. Deze informatie heeft betrekking op de gerechtskosten, de duur van de procedure, de doelmatigheid, de gebruiksvriendelijkheid en de interne procedures voor geringe vorderingen in de lidstaten.

Behalve het lage plafond, werd hierboven op een aantal andere punten vraagtekens geplaatst bij de verordening. De verordening oogt niet op alle plaatsen even consumentvriendelijk. Zo is er geen aparte bevoegdheidsregel voor consumentengeschillen, in tegenstelling tot bij de EBB-Vo, en is het kostenrisico voor de consument aanzienlijk door het niet opnemen van de bepaling in het Commissie-voorstel dat in het ongelijk gestelde natuurlijke personen die niet door een advocaat waren vertegenwoordigd ook niet de advocaatkosten van de wederpartij hoeft te betalen. Misschien zal de praktijk uitwijzen dat consumenten vaker als verweerder met deze procedure geconfronteerd worden dan als eiser en dat vooral ondernemers, zoals postorder- en telefoonbedrijven met uitstaande vorderingen, er wel bij varen. Dit is ook een kritiek die de doorgaans [123] als succesvol beschouwde Engelse small claims procedure wel treft.¹⁵⁵ Een volgende opmerking betreft de te verwachten effectiviteit van de procedure in verband met de kosten van vertalingen.¹⁵⁶ Zoals vermeld moet het vorderingsformulier en eventueel aanvullende stukken, alsmede het antwoord daarop, in de taal van het gerecht zijn gesteld. Een hulp bij het invullen van het formulier is dat deze ook in de eigen taal beschikbaar is, waardoor een consument bij het invullen ervan in ieder geval weet wat er van hem gevraagd wordt. Bij de gesloten vragen kan hij dan uitzoeken welk hokje hij moet aankruisen. Een aantal vragen zijn echter open vragen. Hoeveel consumenten zullen in staat zijn deze in te vullen of een (tegen)vordering te beantwoorden in een andere taal dan hun eigen taal? Overigens zal de consument op de voet van de bevoegdheidsregeling van de Brussel I-Vo in de meeste gevallen in zijn eigen land kunnen procederen, en dus in zijn eigen taal. Van de eventuele aanvullende (bewijs)stukken mag het gerecht op grond van de verordening alleen een vertaling vragen als dat noodzakelijk blijkt voor de beslissing (zie artikel 6 lid 2 EPGV-Vo). Daarbij kan de vraag worden gesteld hoeveel gerechten in staat zijn om contracten en andere relevante documenten te beoordelen in bijvoorbeeld het Nederlands, Pools, Fins of Grieks? Zelfs de Engelse taal is voor gerechten van veel EU-landen al problematisch. Bij de behandeling van de taalvereisten werd in dit kader opgemerkt dat de gerechten een zo terughoudend mogelijk gebruik moeten maken van de mogelijkheid om vertalingen van stukken te vragen, in verband met de hoge kosten van vertalingen.

Evenals overigens het geval is bij de EBB-Vo, geldt dat veel procedurele kwesties niet zijn geregeld en aan het nationale recht worden overgelaten. Zo is bijvoorbeeld de vraag of een rechtsmiddel kan worden ingesteld aan het nationale recht overgelaten. Dit kan leiden tot grote verschillen in de rechtsbescherming, de totale duur en de kosten van de procedure. Daarbij

het voorstel ging zonder de beperking tot grensoverschrijdende gevallen uit van het volgende. Geschat werd dat per jaar 7 miljoen burgers in de EPGV betrokken zouden kunnen zijn, dat er 5 miljard euro aan vorderingen mee zullen worden beslecht, en dat zij samen met de kosten van de procedure een totale “omzet” van 8 miljard euro zou kunnen hebben, zie p. 17-18.

¹⁵⁴ Zie artikel 28 EPGV-Vo voor de evaluatie van het functioneren van de procedure.

¹⁵⁵ Zie recentelijk hierover, onderbouwd met empirische gegevens, P. Lewis, ‘The Consumer’s Court? Revisiting the Theory of the Small Claims Procedure’, *CJQ* 2006, p. 52-69.

¹⁵⁶ Zie ook het commentaar van de SER, Commissie voor Consumentenaangelegenheden, Briefadvies small claims procedure, 13 januari 2006, p. 13-14.

laat de verordening ruimte voor de vraag of de beslissing in een eventuele beroepsprocedure, die niet of nauwelijks door de verordening is gereguleerd, een Europese titel conform de verordening oplevert.

Niettemin is naar mijn mening de Europese small claims procedure een welkome stap ter verbetering van de toegang tot de rechter, zoals ook is erkend onder artikel 6 EVRM.¹⁵⁷ Er is een balans gezocht tussen enerzijds een relatief eenvoudige en goedkope procedure en anderzijds het recht op een eerlijke procedure op tegenspraak. Sommige regels zijn nogal gecompliceerd, zoals de regeling inzake de mondelinge behandeling en het bewijs, maar in de praktijk zal het gros van de zaken op een eenvoudige manier kunnen worden afgedaan. De toegang tot de rechter wordt bevorderd door het gebruik van relatief eenvoudige standaardformulieren, de mogelijkheid van elektronische indiening hiervan, de mogelijkheid om zonder advocaat te procederen¹⁵⁸ en de praktische hulp die de lidstaten – in het bijzonder bij het invullen van de formulieren – ter beschikking moeten stellen. Ook de inzet van ICT zal bij kunnen dragen aan de laagdrempeligheid en het beperken van de kosten.¹⁵⁹

Afgewacht zal moeten worden hoe deze Europese procedure in de praktijk zal functioneren. De implementatie in en toepassing door de lidstaten is van cruciaal belang. Helaas ontbreekt er vooralsnog een handleiding van de kant van de Commissie. Daarnaast is publieksvoorlichting, bijvoorbeeld door consumentenorganisaties, van groot belang. Vanwege haar optionele karakter zal de EPGV zich als facultatieve procedure, evenals de EBB, moeten bewijzen ten opzichte van de bestaande, nationale procedures. Wellicht leidt deze concurrentie tussen procedures over en weer tot verbeteringen.

AFDELING 5. ENKELE AFSLUITENDE OPMERKINGEN

In het voorgaande werden kort de ontwikkeling van het Europees procesrecht en de totstandkoming van de eerste twee Europese civiele procedure geschetst, en werden de beide procedure nader bekeken en becommentarieerd. Zij zijn tot stand gekomen in het kader van het streven naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, zoals verwoord in het bij het Verdrag van Amsterdam ingevoerde artikel 61 EG-Verdrag. Na de reeks IPR-verordeningen die tot doel hebben de grensoverschrijdende betekening, de bewijsgaring, de erkenning en tenuitvoerlegging en de bevoegdheid te vereenvoudigen en te verbeteren – zoals verwoord in artikel 65 sub a en b – zijn de EBB-Vo en EPGV-Vo tot stand gebracht in het kader van de afschaffing van belemmeringen voor de goede werking van burgerrechtelijke procedures, zoals beoogd in artikel 65 sub c. Deze eenvormige procedures zien op de handhaving van het recht en de bescherming van de interne markt. Harmonisatie van het procesrecht van de lidstaten als zodanig is niet het doel van de EBB-Vo en de EPGV-Vo, maar is wel een gevolg van de vaststelling [125] van procesrechtelijke regels die de goede werking van civiele procedures bevorderen.

¹⁵⁷ Zie ook EHRM 12 februari 1975, nr. 6289/73, *Serie A*, nr. 18 (*Golder/Verenigd Koninkrijk*). Volgens EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, *Serie A*, nr. 32, *NJ* 1980, 376 m.nt. E.A. Alkema (*Airey/Ierland*) impliceert dit ook de verplichting om *effectieve* toegang tot de rechter te waarborgen. Dit kan ook de financiering van de kosten van rechtsbijstand of het ter beschikking hebben van eenvoudige procedures met zich meebrengen. Zie over de EPGV in het licht van artikel 6 EVRM Kramer 2008a (voetnoot 105).

¹⁵⁸ Ook in de nationale procedures voor geringe vorderingen is een advocaat niet verplicht, maar als in het buitenland geprocedeerd moet worden, is in de praktijk rechtshulp noodzakelijk.

¹⁵⁹ Zie hierover ook Cortés, SSRN (voetnoot 105), section II.4.

De beide verordeningen hebben gemeen dat zij met de invoering van een eenvormige procedure beogen de geschillenbeslechting te vereenvoudigen, te bespoedigen en de kosten ervan te verminderen. Voorts resulteert de Europese procedure automatisch in een Europese executoriale titel en het betalingsbevel en de beslissing in de procedure voor geringe vorderingen is dus zonder exequatur executabel in de lidstaten. Dit bevordert de tenuitvoerlegging. De vereenvoudiging van de procedure dient te worden bewerkstelligd door de invoering van eenvormige regels in alle lidstaten en vooral de standaardformulieren zouden tot een laagdrempelige en eenvoudigere procedure moeten leiden. De maatregelen ter vereenvoudiging van de procedure en de introductie van termijnen van 14 dagen verrichten van bepaalde proceshandelingen (met name de betekening) en 30 dagen voor het uitvaardigen van het bevel door het gerecht, het geven van antwoord door de wederpartij of het doen van uitspraak strekken ertoe de procedure te bespoedigen. Ook de afschaffing van het exequatur moet tijdswinst opleveren. De kostenvermindering zou vooral gelegen moeten zijn in het gebruik van standaardformulieren – dat de kosten voor met name vertalingen terug zou moeten dringen – , de door de verordening bevorderde mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie en de betekening per post in het geval van de geringe vorderingen. Voorts is in het kader van de betalingsbevelprocedure van belang dat ook bij vorderingen met een hoge waarde een verzoek kan worden ingediend zonder inschakeling van een advocaat.

De verordeningen bevatten een aantal checks and balances om te voorkomen dat de beoogde vereenvoudiging en bespoediging leiden tot verlies van het recht op hoor- en wederhoor. Bij de EBB-Vo zijn de eenvormige betekeningwijzen als minimumvoorschriften een belangrijk element. Een mogelijk punt van kritiek is dat er een catalogus van wel elf mogelijke betekeningwijzen wordt gegeven, en er dus van daadwerkelijke harmonisatie nauwelijks sprake is. Ook zijn de in artikel 14 genoemde wijzen niet waterdicht. Bij de EPGV-Vo kan onder meer het recht op een mondelinge behandeling in de primair schriftelijke procedure worden genoemd alsmede de mogelijkheid de termijn (voor antwoord) te verlengen indien een eerlijke procesvoering dit vergt. Voor beide verordeningen geldt dat in bepaalde (uitzonderings)gevallen er ‘minimumnormen’ voor heroverweging gelden.¹⁶⁰ De heroverwegingsregeling komt erop neer dat wanneer betekening ingevolge artikel 14 EET-Vo niet in persoon is geschied, maar bijvoorbeeld aan een huisgenoot of per post zonder bewijs van ontvangst, de verweerder om [126] heroverweging kan vragen indien de betekening buiten zijn schuld niet tijdig heeft plaatsgevonden of wanneer hij de vordering niet heeft kunnen betwisten wegens overmacht of wegens buitengewone omstandigheden. Op grond van de EBB-Vo staat daarnaast ook heroverweging openstaan voor het geval het bevel kennelijk ten onrechte is toegekend, gelet op de voorschriften van de verordening, of in andere uitzonderlijke omstandigheden. Niet duidelijk is wat deze gronden precies inhouden en hoe de heroverweging ingekleed moet worden in het nationale procesrecht. De door de lidstaten verschaft gegevens op de Justitiële atlas lopen op dit punt ook sterk uiteen. De ene lidstaat volstaat met de korte mededeling dat hetzelfde gerecht bevoegd is als ten aanzien van het bevel of de vordering zelf, terwijl andere lidstaten uitgebreide mededelingen doen over de uitvoering van de heroverwegingsregeling.

Met deze twee procedures is de toenadering van het procesrecht in Europa een gegeven. Evenals ten aanzien van het materiele privaatrecht, zoals met name in richtlijnen neergelegd, is gekozen van een stapsgewijze en specifiek probleemgerichte aanpak. Naast de onbetwiste geldvorderingen en geringe schuldvorderingen, wordt in het verlengde van de (vaak proble-

¹⁶⁰ Aannemelijk is dat dit tegelijkertijd ook maximumnormen zijn, zeker voor zover het gaat om de mogelijkheid van heroverweging.

matische) tenuitvoerlegging ook gewerkt aan de beslaglegging op bankrekeningen¹⁶¹ en de transparantie van vermogensbestanddelen van de debiteur.¹⁶² Al in 2004 kwam de Richtlijn Handhaving van intellectuele-eigendomsrechten tot stand, die onder meer regels bevat betreffende het overleggen van bewijsmateriaal, de bescherming van bewijsmateriaal (bewijsbeslag) en voorlopige en bewarende maatregelen.¹⁶³ In 2008 werd voorts de Mediationrichtlijn aangenomen, waarin enkele aspecten van bemiddeling worden gereguleerd.¹⁶⁴ Op dit moment worden ook op andere terreinen richtlijnen voorbereid met belangrijke procesrechtelijke implicaties.¹⁶⁵ Een opvallende beperking van de eenvormige procedures, en ook de Mediationrichtlijn is dat deze beperkt zijn tot grensoverschrijdende gevallen, terwijl dat bijvoorbeeld bij de Handhavingsrichtlijn IE niet het geval is. De achtergrond [127] hiervan is dat de laatste op de algemene bevoegdheid van artikel 95 EG-Verdrag is gebaseerd, terwijl de eenvormige procedures en de Mediationrichtlijn in het verlengde van de IPR-verordeningen op de voet van artikel 65 EG-Verdrag tot stand zijn gebracht, dat de beperking tot ‘zaken met grensoverschrijdende gevolgen’ kent. Dit verklaart evenwel niet de diepere gedachte rond de beperking tot grensoverschrijdende zaken, die ook een politieke achtergrond heeft.

Een andere beperking aan de eenvormige procedures is dat zij een optioneel karakter hebben ten opzichte van nationale procedures. Dit is ingegeven door het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. De verordeningen verplichten de lidstaten alleen om de Europese procedures als aanvullend instrument ter beschikking te stellen. De lidstaten worden niet verplicht hun bestaande incassoprocedures of small claims procedures af te schaffen of aan te passen aan de Europese procedures. Vanuit ‘protectionistisch’ oogpunt is de voor de eenvormige procedures gekozen weg natuurlijk de meest veilige. Dit zogeheten “28^{ste} model” (of zonder Denemarken 27^{ste} model) leidt echter ook tot een veelvoud aan procedures en een versnipperd procesrecht.

Een laatste punt dat aandacht verdient, is het minimumkarakter van de harmonisatie, zoals dit ook in de preambule van de beide verordeningen tot uitdrukking komt.¹⁶⁶ Het benadrukken van het minimumkarakter roept ten eerste de vraag op waarom dan niet is gekozen voor de vorm van een richtlijn. Overigens acht ik een richtlijn geen passend instrument voor de invoering van deze eenvormige procedures, maar als men werkelijk slechts minimumharmonisatie beoogt, dan ligt een richtlijn meer voor hand. Behalve uit de mededelingen in de preambule, uit het minimumkarakter zich ook op enkele punten in de verordeningen zelf, zoals de minimumnormen voor de betekening (vooral bij de EBB-Vo), de minimumnormen voor heroverweging, en het ontbreken van een uniforme regeling voor hoger beroep inzake de geringe vorderingen. Meer in het algemeen geldt dat allerlei zaken aan het nationale procesrecht wor-

¹⁶¹ Groenboek over een efficiëntere tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de Europese Unie; Beslag op bankrekeningen, 24 oktober 2006, COM(2006) 618 def.

¹⁶² Groenboek efficiënte tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de Europese Unie: transparantie van het vermogen van schuldenaars, 6 maart 2008, COM(2008) 128.

¹⁶³ Richtlijn 2004/48/EG van 29 april 2004 betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten, *PbEU* 2004, L157/45. Zie voor kritiek o.m. de door 36 IE-hoogleraren ondertekende “Professor’s Letter”: W.R. Cornish e.a., ‘Procedures and Remedies for Enforcing IPRs: the European Commission’s Proposed Directive’, *European Intellectual Property Review (EIPR)* 2003, p. 447-449. Zie ook P.P.M. van der Grinten, ‘Vraagpunten in het Europees procesrecht’, *TCR* 2007, p. 69.

¹⁶⁴ Richtlijn 2008/52/EG van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken, *PbEU*, L 136/3.

¹⁶⁵ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van tot wijziging van de Richtlijnen 89/665/EEG en 92/13/EEG van de Raad met betrekking tot de verhoging van de doeltreffendheid van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, 4 mei 2006, COM(2006)195 def.; Groenboek Schadevorderingen wegens schending van de communautaire antitrustregels, 9 december 2005, COM(2005)672 def.

¹⁶⁶ Zie EBB-Vo nrs. 9 en 10 en EPGV-Vo nr. 8.

den overgelaten. Voor een deel kan dit – zeker in dit stadium – ook niet anders, bijvoorbeeld wat betreft de (absolute en intern relatieve) bevoegdheid van de nationale gerechten en de erkenning en tenuitvoerlegging. Een uniforme regeling ontbreekt hier en is overigens ook niet nodig en zelfs onwenselijk. Maar op andere punten ondermijnt de grote speelruimte de eenvormigheid van de procedures en kan dit grote consequenties hebben voor de duur, de kosten en de rechtsbescherming. De effectiviteit zal nu voor een groot deel in handen van de lidstaten zijn, en de vraag is maar in hoeverre dit kan worden afgedwongen. De gelijke voorwaarden voor schuldenaren zijn dan ook niet gegarandeerd.

[128]

Hoewel bij de totstandbrenging van de EBB-Vo en EPGV-Vo duidelijk veel aandacht is geweest voor de onderlinge afstemming en ook voor de afstemming met de EET-Vo, is de inmiddels grote bronnenverscheidenheid in het Europees IPR en procesrecht en het schijnbare gebrek aan een duidelijke visie problematisch. In navolging van het voor het Europees contractenrecht beoogde “Common Frame of Reference” of Gemeenschappelijk Referentiekader, vraagt de gestage aanwas van het internationaal en eenvormig Europees procesrecht om een reflectie op de onderlinge coherentie van communautaire instrumenten en de verhouding tot het nationale procesrecht. Deze discussie zou zowel op Europees als op nationaal niveau gevoerd moeten worden.