

Ervaringen met Europese civiele procedures in Nederland: een terugblik en wenkend toekomstperspectief.

X.E. Kramer*

Gepubliceerd in *Nederlands tijdschrift voor Europees Recht* 2014(4), p. 99-108. De originele paginanummers worden in de tekst aangegeven [xx].

[99]

Abstract

De Europese betalingsbevelprocedure en de Europese procedure voor geringe vorderingen (small claims procedure) zijn de eerste twee eenvormige Europese civielrechtelijke procedures. De vraag is hoe deze Europese procedures in Nederland functioneren en in de praktijk worden ervaren. Om deze vraag te beantwoorden zijn, naast rechtspraakonderzoek, gegevens verzameld en interviews afgenomen bij onder meer rechtbanken. De uitkomsten zijn niet overweldigend positief; beide procedures worden vooralsnog weinig worden gebruikt en er zijn problemen rond de toepassing. De verwachting is echter dat de Europese procedures belangrijker zullen worden gezien de Europese ambities en het recente aanpassingsvoorstel van de Commissie voor small claims.

1. Inleiding

Ruim vijf jaar geleden werden de eerste twee eenvormige Europese civiele procedures ingevoerd: de Europese betalingsbevelprocedure (hierna: EBB)¹ en de Europese procedure voor geringe vorderingen (hierna: EPGV; ook small claims procedure genoemd)². De Europese [100] betalingsbevelprocedure is een eenzijdige procedure ter verkrijging van een executoriale titel ten aanzien van onbetwiste geldvorderingen.³ Deze procedure is ingevoerd om de inning niet-betwiste geldvorderingen in grensoverschrijdende burgerlijke en handelszaken zaken te vergemakkelijken, voornamelijk voor bedrijven.⁴ De meeste EU-lidstaten hadden al een vergelijkbare incassoprocedure onder het nationale recht, maar omdat deze grote onderlinge verschillen vertonen en niet in alle lidstaten efficiënt zijn, werd een Europese procedure nodig geacht.⁵ Nederland heeft overigens geen vergelijkbare procedure; de nationale betalingsbevelprocedure werd in 1991 afgeschaft omdat deze in de praktijk weinig werd gebruikt.⁶ Sindsdien fungeert in Nederland de verstekprocedure – de gewone dagvaardingsprocedure resulterend in een verstekvonnis – als incassoprocedure. Met de EBB is, althans voor grensoverschrijdende zaken, de betalingsbevelprocedure weer terug

* Xandra Kramer is hoogleraar aan de Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij bekleedt tevens de TPR-leerstoel en is visiting professor Global Law School aan de Universiteit Leuven (2013-2014). Deze bijdrage is mede mogelijk gemaakt door de ondersteuning van NWO in het kader van de Vernieuwingsimpuls – Vidi.

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 (EBB-Vo). Zie hierover in dit tijdschrift X.E. Kramer, 'Een mijlpaal voor Europa: de eerste eenvormige Europese civiele procedure is een feit', *NTER* 2007, p. 108-115.

² Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, *PbEU* 2007, L 199/1 (EPGV-Vo). Zie hierover in dit tijdschrift X.E. Kramer, 'De volgende stap in de totstandkoming van een eenvormig Europees procesrecht: het voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen (EPGV-Vo)', *NTER* 2006, p. 231-239 en 'De Europese procedure voor geringe vorderingen (EPGV-Vo) is vastgesteld', *NTER* 2008, p. 46-48.

³ Art. 7, 8 en 12 EBB-Vo. De vordering is onbetwist als geen verweer tegen het betalingsbevel wordt gevoerd in de zin van art. 16 EBB-Vo.

⁴ Zie art. 1 EBB-Vo.

⁵ Zie ook overweging nr. 6 bij de EBB-Vo.

⁶ Zie hierover ook X.E. Kramer en B. Sujecki, 'Fundamentele herbezinning op de betalingsbevelprocedure. Invoering van een betalingsbevelprocedure in het licht van het Eindrapport Fundamentele herbezinning en de Europese betalingsbevelprocedure', *TCR* 2007, p. 1.

gekeerd. De nodige uitvoeringsregels voor de EBB zijn opgenomen in de Uitvoeringswet verordening Europese betalingsbevelprocedure (hierna: Uitvoeringswet EBB).⁷ De uitvoering van deze procedure is geconcentreerd bij de Rechtbank 's-Gravenhage.

De Europese procedure voor geringe vorderingen ziet op grensoverschrijdende schuldvorderingen tot een bedrag van € 2.000.⁸ Deze is ingevoerd mede met het oog op problemen waar consumenten mee te maken krijgen als ze een vordering tegen een buitenlands bedrijf in willen stellen, zoals verschillen in nationale procedures, taalproblemen en relatief hoge kosten.⁹ De uitvoeringsregels zijn neergelegd in de Uitvoeringswet verordening Europese procedure voor geringe vorderingen (hierna: Uitvoeringswet EPGV).¹⁰ De kantonrechter is aangewezen als bevoegde rechter (art. 2 Uitvoeringswet EPGV).

De Europese procedures zijn bedoeld om de procesgang te vergemakkelijken, de procedure te versnellen en de kosten te verlagen.¹¹ Zo worden beide procedures via standaardformulieren gevoerd, zijn tijdslimieten opgenomen voor de verschillende fases van de procedure, en geldt er geen verplichte procesvertegenwoordiging. Een belangrijke beperking is dat deze Europese procedures alleen beschikbaar zijn in grensoverschrijdende zaken. Dit zijn zaken waarin ten minste één van de partijen haar woonplaats of gewone verblijfplaats in een andere lidstaat heeft dan de lidstaat van het aangezochte gerecht.¹² Verder hebben deze procedures een facultatief karakter, ter keuze van de eiser.¹³ Zij zetten de nationale procedures, zoals de verstekprocedure en de reguliere kantonprocedure, dus niet buiten spel. De reikwijdte van deze procedures en de invloed op het Nederlandse procesrecht is hierdoor beperkt. De ambities van de Europese Commissie reiken echter verder. Zij publiceerde in november 2013 een voorstel tot aanpassing van de EPGV, waarmee wordt beoogd om de reikwijdte van deze verordening substantieel uit te breiden.¹⁴ Het plafond van € 2.000 zou moeten worden opgetrokken naar € 10.000 en het begrip 'grensoverschrijdende zaak' wordt aanzienlijk verruimd. Ook worden enkele andere ingrijpende regelingen voorgesteld, zoals een maximum griffierecht. Het voorstel wordt op dit moment in de Raad besproken. Mogelijk zullen in de toekomst vergelijkbare wijzigingen worden voorgesteld voor de EBB.

Deze procedures van Europese herkomst kunnen niet bogen op een lange traditie, in tegenstelling tot de bestaande nationale procedures, die stevig zijn ingebed in de nationale wetgeving en rechtspraak. De vraag is dan ook hoe deze nog relatief nieuwe Europese procedures in de Nederlandse rechtspraak functioneren en worden ervaren. Om deze vraag te beantwoorden is, naast rechtspraakonderzoek, in 2012 en 2013 onderzoek uitgevoerd bij onder andere verschillende rechtbanken. Dit bestond, kort gezegd, uit het afnemen van interviews op basis van questionnaires en het verzamelen van data bij de desbetreffende rechtbanken en de Raad voor de rechtspraak.¹⁵

⁷ Wet van 29 mei 2009, *Stb.* 2009, 232.

⁸ Art. 2 EPGV-Vo.

⁹ Zie ook overweging nr. 7.

¹⁰ Wet van 29 mei 2009, *Stb.* 2009, 234.

¹¹ Zie art. 2 EBB-Vo en EPGV-Vo.

¹² Art. 3 EBB-Vo en EPGV-Vo.

¹³ Art. 1 lid 2 EBB-Vo en EPGV-Vo.

¹⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen en Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, COM(2013) 794 def., 19 november 2013 (Nederlands-talige versie n.n.g.).

¹⁵ Dank is verschuldigd aan alle rechtbanken, het gerechtshoeveelerskantoor en de ECC-NL die aan de interviews hebben meegewerkt en aan de Raad voor de rechtspraak voor het verschaffen van gegevens. Enkele onderzoeksresultaten werden, in een andere context, reeds gepresenteerd in X.E. Kramer, M.L. Tuil & I. Tillema e.a., *Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken*, WODC 2012, i.h.b. p. 112-118 en X.E. Kramer & E.A. Ontanu, 'The functioning of the European Small Claims Procedure in the Netherlands: normative and empirical reflections', *NIPR* 2013, p. 319-328. Het empirisch onderzoek naar de EBB is door de onderhavige auteur uitgevoerd, en ook alle interviews in het kader van de small claims zijn door deze auteur afgenomen. De overige bij deze onderzoeken betrokken auteurs hebben toestemming gegeven voor het reproduceren van deze data. De gegevens zijn op mijn verzoek na deze onderzoeken aangevuld door de rechtbanken en de Raad voor de rechtspraak. Deze bijdrage beoogt de bevindingen uit beide onderzoeken in onderlinge context en met het oog op het nieuwe voorstel te evalueren.

In deze bijdrage worden de bevindingen beschreven en geëvalueerd. Verder wordt ingegaan op het Commissievoorstel tot aanpassing van de Europese small claims procedure en de mogelijke gevolgen daarvan. [101]

2. De Europese betalingsbevelprocedure in de Nederlandse praktijk

Het Hof van Justitie heeft sinds de invoering van de EBB in december 2008 een drietal uitspraken gedaan over de uitleg van de EBB, en een aantal andere zaken is nog aanhangig. Deze zullen steeds op de plaats waar het desbetreffende onderwerp aan de orde komt worden besproken.¹⁶ Een uitspraak die algemeen richting geeft aan de uitleg van deze Europese procedure is *Szyrocka/SiGer*.¹⁷ Hierin bepaalde het Hof dat art. 7 EBB-Vo betreffende de voorwaarden voor het verzoek om een EBB uitputtend is en dat het nationale recht geen aanvullende voorwaarden mag stellen. Het Hof benadrukte dat de rechter de doelstellingen van de verordening tot vereenvoudiging en kostenbesparing in acht dient te nemen bij de uitvoering van de procedure.

In de Nederlandse jurisprudentie zijn op het moment van schrijven dertien Nederlandse uitspraken gepubliceerd.¹⁸ Deze betreffen voornamelijk de heroverwegingsprocedure en de voortzetting in een gewone procedure na het voeren van verweer. Om het gebruik en functioneren van de procedure te kunnen beoordelen, is nader onderzoek uitgevoerd. In 2012 zijn twee interviews gehouden met de in deze bevoegde Rechtbank 's-Gravenhage en het door deze rechtbank ingeschakelde gerechtsdeurwaarderskantoor in het kader van de betekening.¹⁹ De interviews vonden plaats aan de hand van een questionnaire en de geïnterviewden waren binnen de rechtbank en het kantoor nauw betrokken bij de uitvoering van de EBB.²⁰

2.1 Lessen uit de rechtspraak: eenmaal, andermaal?

De EBB geeft, in tegenstelling tot de Nederlandse verstekprocedure, in beginsel slechts eenmaal de mogelijkheid om verweer te voeren. Het betalingsbevel wordt op eenzijdig verzoek, na controle van formaliteiten, afgegeven (art. 12 EBB-Vo). Indien de verweerder niet binnen 30 dagen na betekening verweer voert, dan is het bevel onherroepelijk (art. 16 en 18 EBB-Vo). Een uitzondering is echter de 'heroverweging in uitzonderlijke gevallen', geregeld in art. 20 EBB-Vo. Deze betreft de gevallen dat het bevel zonder ontvangstbevestiging is betekend en de betekening buiten de schuld van de verweerder niet tijdig is geschied alsmede op andere gevallen van overmacht waardoor de verweerder de vordering niet heeft kunnen betwisten. Het verzoek tot heroverweging moet 'onverwijld' worden gedaan. In Nederland is deze termijn vastgesteld op vier weken (art. 9 Uitvoeringswet EBB).²¹

Uit de rechtspraak blijkt dat deze heroverwegingsregeling strikt wordt toegepast, wat in overeenstemming is met de algemene strekking van deze uitzonderingsregel.²² Zo bepaalde de rechtbank 's-Gravenhage dat indien een verweerder om andere dan in art. 20 EBB-Vo genoemde redenen geen kennis van de inhoud van het bevel heeft genomen (bijvoorbeeld om-

¹⁶ HvJ EU 13 december 2012, zaak C-215/11, n.n.g. (*Szyrocka/SiGer*); HvJ EU 14 juni 2012, zaak C-618/10, n.n.g. (*Banco Español de Crédito*) (zie verder de tekst bij voetnoot 39); HvJ EU 21 maart 2013, zaak C-324/12, n.n.g. (*Novontech-Zala*) (zie verder de tekst bij voetnoot 22).

¹⁷ Zie vorige voetnoot.

¹⁸ Op rechtspraak.nl, per 1 maart 2014. Gezocht is op het nummer van de verordening.

¹⁹ Dit kantoor in 's-Gravenhage verzorgt op verzoek van de rechtbank de betekening van betalingsbevelen die niet door de rechtbank op de voet van de verordening per aangetekende post met ontvangstbevestiging kunnen worden betekend.

²⁰ De interviews zijn uitgevoerd door de auteur in het kader van het WODC onderzoek van Kramer, Tuil & Tillema 2012, a.w. voetnoot 15, p. 35.

²¹ Wet van 29 mei 2009, *Stb.* 2009, 232.

²² De heroverwegingsregeling is echter ook bedoeld om alleen in uitzonderingsgevallen te worden toegepast. Zie ook HvJ EU 21 maart 2013, zaak C-324/12, n.n.g. (*Novontech-Zala*). Het Hof bepaalde hierin dat het feit dat de termijn voor het indienen van een verweerschrift tegen een Europees betalingsbevel niet in acht is genomen vanwege een fout van de vertegenwoordiger van de verweerder, geen grond voor heroverweging is.

dat het bevel als zodanig niet is herkend en in de post is zoek geraakt) in het kader van heroverweging geen beroep op verjaring van de vordering kan worden gedaan.²³ Ook dient een verweerder bij tijdelijke afwezigheid in verband met vakantie adequate vertegenwoordiging voor de post te regelen; het niet (tijdig) doorgeleiden van een door de conciërge aangenomen stuk blijft voor rekening van de verweerder.²⁴ Een beroep op heroverweging werd – terecht – eveneens afgewezen in een geval waarin een (ten onrechte) niet vertaald betalingsbevel pas na zeven maanden werd teruggestuurd, terwijl art. 8 Betekenings-Vo een termijn van een week voorschrijft voor de weigering van een stuk.²⁵ Tot slot werd in een aantal gevallen een verzoek tot heroverweging niet-ontvankelijk verklaard omdat de termijn van vier weken, zoals neergelegd in de Uitvoeringswet, was overschreden; in één geval betrof het een overschrijding van deze termijn van slechts een paar dagen.²⁶ Omdat deze termijn vooralsnog niet op EU-niveau is vastgelegd, kan vooral een buitenlandse verweerder hierdoor worden verrast.

2.2 Gebruik van de EBB in Nederland

Zoals uit gegevens verstrekt door de Raad voor de rechtspraak en de Rechtbank 's-Gravenhage blijkt, wordt er relatief weinig gebruik gemaakt van de EBB in vergelijking [102] met de Nederlandse verstekprocedure.²⁷ In de onderzoeksperiode 2009-2012 werden gemiddeld 336 zaken aangebracht. Tussen 2009 en 2011 was er sprake van een lichte stijging, maar die trend zette zich in 2012 niet door en hetzelfde blijkt uit de voorlopige cijfers van 2013.

Uit de gegevens over de periode 2009-2011 bleek dat de gemiddelde doorlooptijd 152 dagen was, gerekend vanaf de indiening van het verzoekformulier tot het afgeven van het bevel. Deze termijn is veel langer dan de termijn van 30 dagen die in art. 12 van de EBB-Vo wordt voorgeschreven als de termijn waarbinnen 'normaliter' het bevel afgegeven zou moeten worden. In veruit de meeste gevallen was de termijn voor het uitvaardigen van het betalingsbevel langer dan drie maanden.²⁸

Tot slot zijn er over de periode 2009-2011 gegevens beschikbaar gesteld over hoe vaak er verweer wordt gevoerd tegen het uitgevaardigde betalingsbevel in de zin van art. 16 EBB-Vo.²⁹ Dit gebeurde gemiddeld in 24% van het aantal uitgevaardigde betalingsbevelen. In het geval er verweer wordt gevoerd – door het terugzenden van formulier F van de verordening – zal de crediteur alsnog een gewone procedure op grond van het nationale recht moeten initiëren om een executoriale titel te verkrijgen (art. 17 EBB-Vo). In dit geval is er immers geen sprake meer van een onbetwiste vorderingen.

Tabel 1 Aantal aangebrachte zaken onder de EBB-Vo (Rechtbank 's-Gravenhage)

2009		2010	2011	2012	2013*
295 zaken		343 zaken	372 zaken	334 zaken	284 zaken

²³ Rb. 's-Gravenhage 24 september 2010, LJN BN9631.

²⁴ Zie bijv. Rb.'s-Gravenhage, 24 januari 2012, LJN BV2920.

²⁵ Rb. 's-Gravenhage 30 september 2010, LJN BN9638.

²⁶ Rb. 's-Gravenhage 30 september 2010, LJN BN9635 (ingesteld na ruim 2 maanden); Rb. 's-Gravenhage 3 november 2010, LJN BO3259 (ingesteld na een maand en 4 dagen).

²⁷ Zo werden in 2012 bij de sector kanton 370.241 verstekvonnissen uitgesproken en bij de sector civiel 2.467 verstekvonnissen. Zie R.J.J. Eshuis, N.E. de Heer-de Lange, B.J. Diephuis (red.), *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2012. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Boom/Lemma Uitgevers 2013, p. 228-229, tabel 4.2 en 4.3, beschikbaar op <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2415-rechtspleging-civiel-en-bestuur-2012.aspx>. Daarbij is van belang om op te merken dat de EBB alleen van toepassing is in grensoverschrijdende zaken. Hoeveel zaken er grensoverschrijdend zijn in de zin van EBB-Vo is niet bekend. Uit dossieronderzoek in een aselechte steekproef van 300 dossiers bleek in 99% van de gevallen beide partijen in Nederland woonachtig te zijn, zie Kramer, Tuil & Tillema 2012, a.w. voetnoot 15, p. 82. Vermoedelijk is het potentieel aan grensoverschrijdende zaken dus niet heel groot, maar dit is nog altijd substantieel hoger dan het aantal in de EBB aangebrachte zaken.

²⁸ Zie voor uitgebreidere gegevens Kramer, Tuil & Tillema 2012, p. 114-118.

²⁹ Dit kan door middel van het terugsturen van formulier F binnen 30 dagen.

* Het aantal zaken in 2013 was bij opvraging van de gegevens (januari 2014) nog niet definitief vastgesteld.

Uit gegevens verstrekt door de Raad voor de rechtspraak blijkt dat in deze periode ook een aantal zaken bij andere rechtbanken is geregistreerd. Het gaat hier slechts om een klein aantal zaken (7 in totaal; deze worden hier verder buiten beschouwing gelaten omdat daar ook geen andere gegevens over bekend zijn. Zie voor nadere gegevens over de periode 2009-2011 Kramer, Tuil & Tillema 2012, a.w. voetnoot 15, p. 112-113).

Tabel 2 Gemiddelde doorlooptijd afgedane zaken (jaar van afdoening)

2009	2010	2011
144 dagen	162 dagen	151 dagen

Tabel 3 Afgedane zaken verdeeld in verweer/geen verweer (jaar van afdoening)

	2009	2010	2011
Verweer	31 zaken	93 zaken	80 zaken
Geen verweer	89 zaken	285 zaken	269 zaken

2.3 Belangrijkste bevindingen interviews en waardering EBB³⁰

De geïnterviewden bij de rechtbank gaven aan dat er aanvankelijk veel vragen waren over deze procedure, zowel bij rechtzoekenden als bij de rechtbank. Binnen de rechtbank is een eigen werkwijze ontwikkeld, in samenspraak met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Raad voor de rechtspraak. De procedure wordt in vrijwel alle gevallen volledig afgehandeld door de administratief medewerker en is in wezen een stempelprocedure.

Het type zaken loopt sterk uiteen, maar de meeste zaken betreffen koopovereenkomsten. De bedragen waarvoor een bevel wordt gevraagd variëren van enkele tientallen euro's tot in één zaak € 7 miljoen. Zowel bedrijven als consumenten maken gebruik van de procedure. Naar schatting wordt in meer dan de helft van de gevallen geprocedeerd met vertegenwoordiging door een advocaat, gerechtsdeurwaarder of een incassobureau. Dit is opmerkelijk omdat procesvertegenwoordiging niet verplicht is in deze procedure.³¹

De geïnterviewden bij de rechtbank geven aan dat de vertraging in de afhandeling van de zaak ten dele wordt veroorzaakt door het veelvuldig ontbreken van gegevens op het verzoekformulier, zoals die welke betrekking hebben de debiteur, waardoor vaak aanvullende informatie moet worden opgevraagd. Dit werd eerst door middel van de daarvoor bestemde standaardformulieren B en C gedaan, maar tegenwoordig gebeurt dit meestal telefonisch of per e-mail omdat dit sneller is.

De meeste vertraging ontstaat echter pas na de uitvoering van het bevel, ter gelegenheid van de betekening **[103]** van het bevel.³² Vooral de betekening in het buitenland is vaak problematisch en is tijdrovend voor de rechtbank, die hiermee in eerste instantie belast is – in tegenstelling tot in 'gewone' incassozaken – omdat het een verzoekprocedure be-

³⁰ Zie voor een uitgebreider verslag en analyse Kramer, Tuil & Tillema 2012, a.w. voetnoot 15, p. 116-118.

³¹ Zie art. 24 EBB-Vo.

³² De betekening moet in overeenstemming met de EBB-Vo, de Uitvoeringswet EBB (zie voetnoot 8) en de Betekeningsverordening (Verordening (EG) nr. 1393/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken („de betekening en de kennisgeving van stukken”), en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad, PbEU 2007, L 324/79) plaatsvinden. Zie art. 5 Uitvoeringswet EBB, op grond waarvan door verzending per aangetekende post met bericht van ontvangst of bij exploit moet worden betekend. Indien de verweerder in een andere lidstaat woonplaats of gewone verblijfplaats heeft, geldt art. 277 Rv. Deze bepaling is een uitwerking van de wijzen van betekening en de taalvereisten van de Betekeningsverordening.

treft.³³ Als de betekening in Nederland moet plaatsvinden, gebeurt dit meestal per aangetekende post.³⁴ De gerechtsdeurwaarder wordt ingeschakeld in die zaken waarin er geen ontvangstbevestiging terug wordt ontvangen. Verder wordt de deurwaarder ingeschakeld als er in het buitenland moet worden betekend, omdat in die gevallen de vereiste ontvangstbevestiging zelden terugkomt. De geïnterviewde bij het gerechtsdeurwaarderskantoor geeft aan dat, nadat het bevel is afgegeven, de zaak in de gevallen waar alles goed loopt na ongeveer zes weken afgehandeld is.³⁵ De betekening in het buitenland kan soms grote vertraging opleveren, oplopend tot een jaar.

Andere problemen die worden genoemd zijn het veelvuldig ontbreken van gegevens of het verkeerd invullen van het verzoekformulier. Zo komt het regelmatig voor dat zowel wettelijke als contractuele rente gevraagd wordt door het aankruisen van beide vakjes op het formulier. Ook de vraag betreffende de internationale bevoegdheid is met name voor consumenten lastig. Dit laatste punt is van belang voor het vaststellen van de internationale bevoegdheid op de voet van de Brussel I verordening.³⁶ Ook de geïnterviewde bij het gerechtsdeurwaarderskantoor geeft aan dat partijen het soms problemen te hebben met het invullen van de standaardformulieren of met het aantal formulieren dat aan de verweerder moet worden meegestuurd.³⁷

Als voordeel van de Europese betalingsbevelprocedure noemden de geïnterviewden bij de rechtbank dat deze eenvoudiger is dan de Nederlandse verstekprocedure omdat de procedure grotendeels via elektronische formulieren kan worden afgehandeld. Het relatief hoge griffierecht is vermoedelijk wel een drempel voor rechtzoekenden. Als mogelijk nadeel wordt genoemd dat het bestaan en de hoogte van de vordering op geen enkele wijze wordt gecontroleerd, terwijl dit in de verstekprocedure in beperkte mate wel het geval is. Ook de buitengerechtelijke incassokosten worden niet gematigd, terwijl dit in de verstekprocedure wel het geval is.³⁸ Uit het arrest van het Hof van Justitie inzake *Banco Español de Crédito* kan worden afgeleid dat enige toetsing in het kader van de betalingsbevelprocedure vereist is. In de desbetreffende zaak ging het om de ambtshalve toetsing van een oneerlijk beding betreffende moratoire rente.³⁹ Ook loopt de verweerder een groot risico als hij niet binnen de termijn van 30 dagen reageert omdat er geen verdere mogelijkheden zijn om verweer te voeren. Een juiste betekening is dan ook essentieel.

3. De Europese small claims procedure in de praktijk

Vooralsnog heeft het Hof van Justitie geen uitspraken gedaan over deze verordening. Wel zijn er 21 Nederlandse uitspraken gepubliceerd over de Europese procedure voor geringe vorderingen.⁴⁰ Het betreft doorgaans korte uitspraken die niet goed inzichtelijk maken hoe de procedure functioneert.⁴¹ Om hiervan een beter beeld te krijgen zijn aan de hand van questionnaires in 2012 interviews gehouden met de Nederlandse branche van het Europees Con-

³³ Zie art. 12 Uitvoeringswet EBB.

³⁴ Er zijn geen gegevens bekend over het percentage van zaken waarbij in Nederland moet worden betekend en waarbij in het buitenland moet worden betekend. Geschat wordt dat de verhouding ongeveer 50%-50% is.

³⁵ Dit is het tijdstip waarop de termijn van 30 dagen voor het instellen van verzet in de zin van art. 16 EBB is verstreken.

³⁶ 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. Zie vraag 3 van het verzoekformulier (formulier A, bijlage I bij de EBB).

³⁷ Het pakket dat wordt betekend is het Europees betalingsbevel zelf, het verzoekformulier A, formulier E waarin de gegevens van partijen en van de vordering staan, en formulier F ten behoeve van het verweer. Ook het standaardformulier van de Betekeningsverordening met betrekking tot de taal dient te worden meegestuurd (zie art. 8 en bijlage II Betekeningsverordening).

³⁸ Zie hierover Kramer, Tuil & Tillema, a.w. voetnoot 15, p. 91-93.

³⁹ HvJ EU 14 juni 2012, zaak C-618/10, n.n.g. (*Banco Español de Crédito*). Het betrof hier overigens een Spaanse betalingsbevelprocedure, maar aangenomen mag worden dat hetzelfde voor de Europese procedure geldt. Zie M. Freudenthal, 'Het Hof van Justitie en het Europees betalingsbevel', *NIPR* 2013, p. 176.

⁴⁰ Op rechtspraak.nl, per 1 maart 2014. Gezocht is op het nummer van de verordening.

⁴¹ Ook zijn de gepubliceerde zaken misschien niet representatief omdat standaardzaken vaak niet ter publicatie worden aangeleverd door de rechtbanken.

summentencentrum (ECC-NL)⁴² en acht van de (toen) negentien rechtbanken.⁴³ Deze acht rechtbanken zijn geselecteerd op grond van omvang (Amsterdam, 's-Gravenhage, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht) en locatie in een grensgebied (Arnhem, [104] 's-Hertogenbosch, Zutphen en Maastricht).⁴⁴ In 2013 en 2014 heeft een aantal van deze rechtbanken op mijn verzoek nog aanvullende gegevens verschaft.

3.1 Gepubliceerde rechtspraak: zaakskenmerken en een enkel minpuntje

Van de 21 gepubliceerde zaken ging het op één zaak na om consumentengeschillen; die ene zaak betrof een geschil tussen twee consumenten betreffende via internet gekochte tweedehands spullen. In het overgrote deel van de zaken was de consument de verzoeker.⁴⁵ Het ging hierbij steeds om een zaak van (een) Nederlandse consument(en) tegen een buitenslands bedrijf. In vijftien gevallen betrof het een luchtvaartzaak, waarin op grond van de verordening betreffende de rechten van passagiers een vordering werd ingesteld wegens vertraging van annulering van een vlucht.⁴⁶ De hoogte van de vorderingen varieerde van € 99 tot € 1.607. Op drie zaken na, werd de vordering steeds toegewezen, inclusief de proceskosten en buitengerechtelijke kosten. De gemiddelde doorlooptijd, voor zover die uit de beschikking kan worden afgeleid, is ongeveer vier tot vijf maanden.

De geregistreerde rechtspraak laat geen specifieke problemen zien, al lijkt in één zaak de bepaling met betrekking tot de taalregeling, zoals neergelegd in art. 6 EPGV-Vo en art. 8 Betekeningsverordening, problematisch.⁴⁷ In één opmerkelijke luchtvaartzaak werd de vordering afgewezen.⁴⁸ De kantonrechter overwoog dat de verordening geen recht op compensatie verschaft bij vertraging. Het *Sturgeon*-arrest van het Hof van Justitie kan hier volgens de rechter geen verandering in brengen omdat het Hof geen wetgever is en geen nieuw recht kan scheppen (!). Dit staaltje van 'rechterlijke ongehoorzaamheid' heeft zich echter niet herhaald bij de desbetreffende rechtbank.

Eén uitspraak betreft de mogelijkheid van hoger beroep. Op grond van art. 17 EPGV-Vo is het aan de lidstaten overgelaten of beroep mogelijk is. De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen hoger beroep uit te sluiten (art. 2 Uitvoeringswet EPGV). Dit is derhalve een verschil met de nationale procedure, waarin beroep openstaat voor vorderingen vanaf € 1750.⁴⁹ Dit onderscheid is opmerkelijk en in de literatuur terecht bekritiseerd.⁵⁰ Deze keuze vloeit, aldus de wetgever, voort uit het doel van de verordening om een eenvoudige en

⁴² Het ECC-NL bemiddelt en adviseert in Europeesrechtelijke geschillen.

⁴³ De interviews zijn in verband met de vereiste toestemming en de tijd gemoeid met het leggen van contact en de planning verspreid over de periode maart-oktober 2012 gehouden. Met zeven daarvan zijn face-to-face interviews gehouden. Met de achtste rechtbank, Rechtbank Zutphen, is alleen aan de hand van de questionnaire per e-mail contact geweest, omdat daar maar enkele zaken waren behandeld.

⁴⁴ Voor deze rechtbanken is gekozen om verzekerd te zijn van een voldoende aantal zaken om een interview te rechtvaardigen en zinvolle mededelingen over het functioneren te kunnen doen. De aantallen zaken, voor zover de rechtbanken daar zicht op hadden, zijn derhalve vermoedelijk niet representatief voor alle gerechten. De interviews vonden steeds plaats op de rechtbank met – in wisselende formatie – bij de procedure betrokken rechters, stafjuristen en/of administratief medewerkers. Zie uitgebreider over de methodologie Kramer & Ontanu 2013, a.w. voetnoot 15, p. 319-320.

⁴⁵ Dit was het geval in 16 van de 20 gevallen.

⁴⁶ Verordening Nr. 261/2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91, L 46/1.

⁴⁷ Rechtbank Amsterdam 30 augustus 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BO2995. De Letse verweerder maakte bezwaar tegen het Nederlandse vorderingsformulier. De rechter oordeelde dat dit conform art. 6 lid 1 EPGV-Vo was. Op grond van art. 6 EPGV-Vo dienen echter ook de taalvereisten van de Betekeningsverordening voor de verweerder in acht te worden genomen. Zie Kramer & Ontanu 2013, a.w. voetnoot 15, p. 322.

⁴⁸ Rechtbank 's-Hertogenbosch 19 januari 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BV1931.

⁴⁹ Zie art. 332 Rv.

⁵⁰ Zie ook R. de Moor, 'Uitsluiting hoger beroep bij Europese procedure voor geringe vorderingen: geen gering verschil met nationaal recht', *NJB* 2009, p. 504-505. Het verschil is in de praktijk nog groter omdat de nationale appelpgrens inclusief kosten en rente is, terwijl het bedrag van € 2000 van de EPGV-Vo inclusief rente en kosten is (zie art. 1 EPGV-Vo).

goedkope rechtsgang mogelijk te maken.⁵¹ Het Hof 's-Gravenhage zag in het licht van deze bewuste keuze geen aanleiding om het rechtsmiddelenverbod te doorbreken.⁵² Overigens is cassatie ingevolge art. 80 Wet Ro wel mogelijk.⁵³ Het Hof oordeelde dat een beroep op het ontbreken van internationale rechtsmacht hier ook onder valt.

3.2 Gebruik van de small claims procedure in Nederland⁵⁴

Betrouwbare statistieken betreffende het gebruik van deze procedure ontbreken omdat er vooralsnog geen landelijke registratie van het aantal zaken of de doorlooptijd van deze procedure plaatsvindt. Een door de Raad voor de rechtspraak op mijn verzoek verschaft overzicht van de acht in het onderzoek betrokken rechtbanken was verre van compleet; bij enkele rechtbanken werd ten onrechte nul zaken geregistreerd.⁵⁵ Het ontbreken van een goed registratiesysteem bij de meeste rechtbanken is opmerkelijk omdat op grond van art. 27 lid 2 EPGV-Vo de lidstaten informatie aan de Commissie dienen te verschaffen over de grensoverschrijdende werking van de procedure, waaronder de duur van de procedure, de doelmatigheid en de gebruiksvriendelijkheid. In het onderzoek zijn de acht deelnemende rechtbanken behulpzaam geweest bij het vergaren van zoveel mogelijk gegevens en het 'handmatig' tellen van zaken. Niet steeds konden echter (per jaar) de relevante gegevens worden verkregen. Tussen januari 2009 en medio 2012 werden bij deze rechtbanken in totaal ongeveer 178 zaken geregistreerd.

Tabel 4 Aantal geregistreerde zaken bij de rechtbanken (2009-medio 2012)

Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht	's-Hertogenbosch	Arnhem	Maastricht	Zutphen
28	16	32	26	50	10	11	5

Het cijfermateriaal is niet compleet en de cijfers zijn bij benadering.

[105] Uit de gegevens van de rechtbanken waarvan cijfers per jaar beschikbaar zijn, blijkt doorgaans niet van een substantiële toename in het aantal zaken. Zo zijn in 2010 bij de rechtbank Rotterdam 10 zaken afgedaan, in 2011 ging het om 18 zaken, en in 2012 om 13 zaken.⁵⁶ Begin november 2013 waren nog slechts 7 zaken afgedaan. Bij enkele van de onderzochte gerechten is wel sprake van een flinke toename, te weten in Amsterdam en – vooral – in 's-Hertogenbosch. Dit heeft te maken met de jurisprudentie van het Hof van Justitie in luchtvaartzaken op grond waarvan het aantal claims wegens vertragingen flink is toegenomen.⁵⁷

In aansluiting op het beeld dat naar voren komt uit de gepubliceerde rechtspraak wordt in de onderzochte rechtbanken de procedure gemiddeld in drie tot vijf maanden afgedaan. De verordening geeft geen termijn voor het doorlopen van de gehele procedure, maar wel voor de verschillende fases van de procedure.⁵⁸ De doorlooptijd is, ook in het licht van de in het oorspronkelijke Commissievoorstel opgenomen termijn van zes maanden, zonder meer acceptabel.

Andere gegevens die zijn verzameld betreffen onder meer het aantal keren dat een mondelinge behandeling is verzocht of gehouden en het aantal verzoeken om heroverwe-

⁵¹ Kamerstukken II, 31 596, nr. 3.

⁵² Gerechtshof 's-Hertogenbosch 13 december 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BZ1135.

⁵³ Art. 2 lid 2 Uitvoeringswet EPGV.

⁵⁴ Zie voor een uitgebreidere bespreking Kramer & Ontanu 2013, a.w. voetnoot 15, p. 325-327.

⁵⁵ Dit komt omdat er geen uniforme codering is en enkele rechtbanken lijken deze zaken onder andere categorieën te registreren. Gegevens werden opgevraagd en verkregen medio 2012 en januari 2014.

⁵⁶ Informatie door de auteur opgevraagd bij de Rechtbank Rotterdam.

⁵⁷ Zie HvJEU 19 november 2009, samengevoegde zaken C-402/07 and C-432/07, ECR I-10923 (*Sturgeon e.a.*) en 23 oktober 2012, samen gevoegde zaken C-581/10 en C-629/10 (*TUI Travel e.a.*).

⁵⁸ Zie art. 4, 5, 7 en 14 EPGV-Vo.

ging in de zin van art. 18 EPGV-Vo.⁵⁹ Slechts in vijf zaken hadden de onderzochte gerechten een mondelinge behandeling bevolen. In drie andere zaken had een partij daarom verzocht en in twee gevallen werd dat verzoek toegewezen. Deze praktijk is conform art. 5 EPGV-Vo waarin het recht op een mondeling behandeling wordt ingeperkt omwille van kosten- en tijdsbesparing.⁶⁰ Een verzoek tot heroverweging in de zin van art. 18 EPGV-Vo werd slechts in één zaak geconstateerd. Er lijkt dus weinig behoefte te bestaan aan dit rechtsmiddel, al is het mogelijk dat andere overwegingen een rol spelen bij het niet instellen van een procedure tot heroverweging.⁶¹

Tabel 5 Gemiddelde doorlooptijd afgedane zaken, in maanden (afgerond)

Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht	's-Hertogenbosch	Arnhem	Maas-tricht	Zutphen
5	4,75	4	4,5	4	3	4,5	3

3.3 Belangrijkste bevindingen interviews en waardering

Een deel van de rechtbanken gaf aan destijds enigszins overvallen te zijn door de invoering van de small claims procedure, maar inmiddels is een vaste werkwijze ontwikkeld, voor zover het geringe aantal zaken dit toelaat. Een belangrijk element van de verordening is de praktische bijstand bij het invullen van de formulieren die lidstaten beschikbaar dienen te hebben (art. 11 EPGV-Vo). De rechtbanken willen deze bijstand echter niet zelf verlenen omdat dit als strijdig wordt gezien met de taak en onafhankelijkheid van de rechtspraak in Nederland. Indien partijen vragen hebben over de procedure of de formulieren, worden zij verwezen naar (de website) Justitiële Atlas, Rechtspraak.nl of het Juridisch Loket. Verschillende gerechten bleken niet bekend te zijn met de rol die het ECC-NL in deze kan spelen. Het ECC-NL gaf aan regelmatig te adviseren over de procedure. In eerste wordt gepoogd te bemiddelen tussen consumenten en (buitenlandse) bedrijven, in samenwerking met de buitenlandse partners van de ECC. Wanneer dit niet mogelijk blijkt, wordt hulp verschaft bij het invullen en de vertaling van de formulieren.

Zoals ook uit de rechtspraak naar voren komt, gaat het in vrijwel alle zaken om consumentengeschillen, waarbij de consument doorgaans de verzoeker is. In de meeste gevallen betreft het op afstand gesloten koop- en dienstenovereenkomsten en om luchtvaartzaken. In veel gevallen is er een vertegenwoordiger, zoals EUclaim in luchtvaartzaken.

De gerechten gaven aan geen ernstige problemen bij het gebruik van de standaardformulieren te ondervinden. Het komt wel regelmatig voor dat informatie ontbreekt of gegevens niet juist zijn. In dit geval wordt via standaardformulier B, of meer informeel per e-mail of telefonisch om aanvulling of correctie gevraagd. Het meest problematisch is de vraag betreffende de internationale bevoegdheid in het verzoekformulier.⁶² Alhoewel aan de hand van het formulier een bevoegdheidsgrond ogenschijnlijk tamelijk eenvoudig kan worden aangevinkt, is op dit punt de versimpelde weergave van complexe bevoegdheidsgronden misleidend.⁶³ Een aantal gerechten gaf aan de standaardformulieren te rigide te vinden. Er is een

⁵⁹ Zie Kramer & Ontanu 2013, a.w. voetnoot 15, p. 324.

⁶⁰ Een mondelinge behandeling vindt alleen plaats indien de rechtbank deze nodig acht of een partij daarom verzoekt; ingevolge art. 5 EPGV-Vo kan het verzoek worden afgewezen als het gerecht oordeelt dat een eerlijke rechtspleging geen mondelinge behandeling vergt.

⁶¹ Dit kunnen zijn onbekendheid met deze mogelijkheid, hoge kosten van de procedure of andere drempels.

⁶² Vraag 4 verzoekformulier (formulier A, bijlage 1 bij de verordening).

⁶³ Zo lijkt één optie aan te geven dat als de consument in Nederland woonachtig is, de Nederlandse rechter bevoegd is. Art. 15 van de in deze toepasselijke Brussel I Verordening (nr. 44/2001) heeft echter nadere vereisten en is bijvoorbeeld niet toepasselijk op overeenkomsten tot (alleen) vervoer, zoals een vliegreis.

verzoekformulier (A) en een antwoordformulier (C), maar als er een serieus verweer is, kan de zaak niet slechts op deze formulieren worden afgedaan. In dit geval wordt wel een extra schriftelijke schriftelijk ronde gehouden. Enkele gerechten zien het als een duidelijk nadeel dat de mogelijkheden voor een mondelinge behandeling beperkt zijn.

Een ander veelgenoemd punt is taalproblemen en de in art. 6 EPGV-Vo opgenomen taalvereisten. Het komt regelmatig voor dat formulieren in een andere [106] taal worden gestuurd. Sommige gerechten geven aan dat, voor zover zij met de taal uit de voeten kunnen, zij geen Nederlandse vertaling eisen, teneinde kosten en tijd te besparen. Van andere stukken vragen de gerechten, in overeenstemming met art. 6 lid 2 EPGV-Vo, alleen een vertaling wanneer dit noodzakelijk is. Eén van de geïnterviewden gaf als suggestie om Engels als *lingua franca* voor deze procedure te introduceren. Andere geïnterviewden vonden dit – mijns inziens terecht – geen optie omdat niet alle rechtbanken, en evenmin alle rechtzoekenden, voldoende geëquipeerd of in staat zijn om volledig in het Engels te procederen. Ter gelegenheid van de kennisgeving of betekening dient een stuk in de taal van het woonland van de geadresseerde te zijn gesteld, of tenminste het standaardformulier met betrekking tot de weigering van stukken van de Betekeningsverordening (bijlage II) te worden meegestuurd. De meeste gerechten doen dit echter niet. Ook bestaat onduidelijkheid over wie de kosten van de vertaling van standaardformulieren moet dragen. Sommige gerechten dragen deze kosten zelf en geven aan dat dit problematisch wordt als het aantal zaken flink zou toenemen.

De betekening wordt als meest problematisch aangemerkt door de gerechten. Art. 13 EPGV-Vo schrijft als uitgangspunt betekening of kennisgeving per post met ontvangstbevestiging voor. Omdat het een verzoekschriftprocedure betreft, is het gerecht hiermee belast. Gerechten geven aan op dit punt niet altijd goed te zijn toegerust en zij hanteren verschillende werkwijzen. Sommige gerechten verlengen de antwoordtermijn of doen nog een poging tot bezorging in het geval er geen ontvangstbevestiging terugkomt. Eén gerecht gaf aan gewoon uitspraak te doen, ook al is er geen ontvangstbevestiging. Een ander gerecht gaf aan stukken per gewone post te bezorgen, zonder ontvangstbevestiging. Deze praktijk staat, voorzichtig geformuleerd, op zeer gespannen voet met beginselen van een eerlijk proces.

Het ECC-NL noemde als problemen de noodzaak van vertalingen (kostenaspect), de wijze waarop rente moet worden gerekend, de bepaling van de internationale bevoegdheid en de tenuitvoerlegging. Voor de tenuitvoerlegging is geen exequatur vereist,⁶⁴ maar de ervaring leert dat de daadwerkelijke tenuitvoerlegging in een andere lidstaat niet eenvoudig is. Het ECC-NL waarschuwt consumenten hier ook expliciet voor. Ook gaven de geïnterviewden aan dat de griffiekosten hoog zijn in vergelijking met veel andere lidstaten. Het ECC-NL adviseert om deze reden wel eens om een zaak in België aan te brengen als dat mogelijk is.

De meeste rechtbanken zijn terughoudend in hun oordeel of de small claims procedure een waardevolle aanvulling is op de Nederlandse kantonprocedure. Het geringe aantal zaken dat wordt aangebracht zou erop kunnen wijzen dat er weinig behoefte aan is. Voor gerechten is een extra procedure die weinig wordt gebruikt belastend. Een andere geïnterviewde gaf aan deze procedure alleen nuttig te vinden voor luchtvaartzaken omdat dit een typisch Europeesrechtelijke of grensoverschrijdende aangelegenheid is. Weer een ander gerecht stelde dat het voor consumenten een toegankelijke procedure is, maar betwijfelde of procedurele rechten altijd ten volle kunnen worden gegarandeerd. Eén geïnterviewde vatte als volgt samen: “deze procedure is vooral een politiek gebaar, maar voor de burger levert het weinig op en voor de gerechten is het alleen maar belastend en kostbaar”.

4. Europees procesrecht in de versnelling: aanpassingsvoorstel small claims

De Europese Commissie heeft stevig ingezet op het succes van de Europese small claims procedure, zoals onder meer blijkt uit tal van activiteiten, waaronder het organiseren van ex-

⁶⁴ Zie art. 20 EPGV-Vo.

pert meetings, het laten verrichten van studies, en een internetconsultatie.⁶⁵ Onder het Litouws voorzitterschap werd een groot opgezet tweedaags seminar geheel aan deze procedure gewijd.⁶⁶ Vanaf 2014 wordt een reeks trainingen voor rechters en andere professionals gegeven over de procedure. De reden hiervoor is dat deze procedure zich bevindt op het snijvlak van twee belangrijke pijlers van het EU-recht: de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en het consumentenrecht. Een succesvolle small claims procedure staat symbool voor de verwezenlijking van een ware Europese rechtsruimte, waarin burgers vrijelijk producten en diensten in andere landen kunnen betrekken en zo nodig hun recht kunnen halen als het mis loopt. In tegenstelling tot de Europese betalingsbevelprocedure, die in veel lidstaten gemakkelijk zijn weg naar de rechtspraak vond, bleek echter al snel dat de small claims procedure in alle lidstaten weinig werd gebruikt.⁶⁷

De Europese Commissie publiceerde eind 2013 een voorstel tot aanpassing van de EPGV-Vo dat de weg vrij zou moeten maken voor de opmars van deze [107] procedure.⁶⁸ Enkele voorgestelde wijzigingen zullen wellicht ook navolging krijgen in de Europese betalingsbevelprocedure. Voorts maakt het voorstel ook een koppeling tussen deze twee procedures.⁶⁹ Hieronder wordt op de enkele belangrijke punten ingegaan, te weten de verruiming van het toepassingsgebied en het maximum griffierecht. Andere voorstellen betreffen de verbetering van elektronische communicatie, een verplichting om videoconferencing te gebruiken, verdere beperking van de vertaling in het kader van de tenuitvoerlegging, en het ter beschikking stellen van hulp bij het invullen van de formulieren.⁷⁰ Hiervan zijn voor Nederland vooral de verplichting om videoconferencing te gebruiken en de online betaling van griffierechten vooralsnog gevoelig punten, zoals uit een eerste reactie blijkt.⁷¹ Gebruik van videoconferencing kan echter een belangrijke rol spelen bij het mogelijk maken van een mondelinge behandeling en daarmee de grensoverschrijdende geschillenbeslechting verbeteren.

4.1 Van small naar medium en verruiming van 'grensoverschrijdende' zaken

Een belangrijk onderdeel van het voorstel is om het plafond van € 2.000 te verhogen naar € 10.000.⁷² De Commissie erkent dat de meeste consumentenzaken niet boven de bestaande grens uitkomen, maar beoogt vooral om de procedure aantrekkelijk te maken voor SME's.⁷³ Ook consumenten kunnen wellicht hun voordeel hiermee doen omdat te verwachten is dat de procedure meer bekendheid krijgt en gerechten de procedure beter kunnen inrichten.⁷⁴ Nederland heeft aangegeven positief te staan ten opzichte van deze nieuwe bepaling.⁷⁵ De

⁶⁵ Zo stond deze procedure tweemaal centraal op bijeenkomsten van het Europees Justitieel netwerk (EJN) (2011 en 2013). Zie ook Special Eurobarometer 395, 'European Small Claims Procedure Report', april 2013, beschikbaar op http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_395_en.pdf.

⁶⁶ De auteur trad op als expert op één van de EJN-meetings, heeft incidenteel de Commissie geadviseerd en was keynote speaker op het Litouwse congres. Het in Nederland uitgevoerde onderzoek is op verzoek van de Commissie al eerder aangeleverd en gebruikt voor het aanpassingsvoorstel en de impact assessment.

⁶⁷ Zie o.a. het rapport van het Europees Parlement 'Cross-Border Alternative Dispute Resolution in the European Union', IMCO 2011, p. 54-63, beschikbaar op http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/imco/dv/adr_study/adr_study_en.pdf en ECC-Net, Small Claims Procedure Report 2012, beschikbaar op http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/small_claims_210992012_en.pdf.

⁶⁸ Commissievoorstel, a.w. voetnoot 14.

⁶⁹ Voorgesteld wordt om in art. 17 EBB-Vo op te nemen dat indien verweer tegen een Europees betalingsbevel wordt ingesteld, de procedure ofwel als Europese small claims procedure ofwel als nationale procedure wordt voortgezet. Deze koppeling maakt de band tussen de twee procedures duidelijker en versterkt de positie van de Europese small claims procedure.

⁷⁰ De belangrijkste elementen worden opgesomd in de Explanatory Memorandum, p. 5.

⁷¹ Zie TK 22 112 nr. 1759. Zie ook Reply of the Netherlands to the Consultation Small Claims Regulation 861/2007, p. 4, beschikbaar op www.overheid.nl onder documenten en publicaties (verder: Antwoorden consultatie).

⁷² Art. 1 Commissievoorstel, vervanging art. 2 EPGV-Vo.

⁷³ Explanatory Memorandum, p. 6-7.

⁷⁴ Zie ook Kramer & Ontanu, a.w. voetnoot 15, p. 328.

⁷⁵ Zie TK 22 112, nr. 1759, onder punt 2. Zie ook Antwoorden consultatie, a.w. voetnoot 71, p. 3.

verwachting is dat het voorstel op dit punt in de meeste lidstaten weinig weerstand zal ondervinden.⁷⁶ Hoewel deze verhoging van het plafond kan worden toegejuicht, zal naar mijn oordeel wel bekeken moeten worden in hoeverre het vereenvoudigde karakter van de procedure – zoals het in beginsel niet houden van een mondelinge behandeling en een procedure in een enkele schriftelijke ronde – volledig houdbaar zijn bij zaken met een groter geldelijk belang.

Voorts stelt de Commissie voor het begrip ‘grensoverschrijdende zaak’ substantieel te verruimen. Vooral nog kan de small claims procedure op grond van art. 3 EPGV-Vo alleen worden gebruikt als ten minste één van de partijen haar woonplaats of gewone verblijfplaats in een andere lidstaat heeft dan de lidstaat van het aangezochte gerecht. Eenzelfde bepaling is in art. 3 EBB-Vo opgenomen. De huidige definitie staat het niet toe om deze procedure te gebruiken in het geval partijen in dezelfde lidstaten woonachtig zijn, terwijl er toch een ‘buitenlands element’ is.⁷⁷ Concreet stelt de Commissie voor om de toepassing alleen uit te sluiten wanneer alle volgende elementen in eenzelfde lidstaat zijn: (1) de woonplaats of gewoonlijke verblijfplaats van de partijen; (2) de plaats van uitvoering van het contract; (3) de plaats waar de feiten waarop de vordering is gebaseerd zich hebben plaatsgevonden; (4) de plaats van de tenuitvoerlegging van de beslissing; (5) het gerecht dat bevoegdheid heeft. Dit zou de reikwijdte aanzienlijk verruimen, aangezien iedere zaak als ‘grensoverschrijdend’ wordt aangemerkt, tenzij al de genoemde elementen in dezelfde lidstaat gelegen zijn. Met name punt (4) geeft ruimte om iedere zaak waarin tenuitvoerlegging mogelijk geheel of ten dele in een ander land plaats zou kunnen of moeten vinden onder de verordening te brengen. Alhoewel de huidige definitie de werking van de verordening onnodig beperkt, wordt met dit voorstel het begrip ‘grensoverschrijdend’ wel erg opgerekt. Ook is deze regel niet eenduidig en zal deze aanleiding tot interpretatieproblemen geven. Zo zal de rechter zich voor de vraag of de verordening toepasselijk is zich mogelijk al in het feitencomplex moeten verdiepen, bijvoorbeeld om te bepalen of feiten waarop de vordering is gebaseerd zich in een ander land hebben voorgedaan (punt 3). Ook is de plaats van tenuitvoerlegging van de beslissing (punt 5) niet steeds van te voren bekend, en kan dit ook discussies geven over bijvoorbeeld de locatie van vermogensbestanddelen. Het is twijfelachtig of de lidstaten die destijds de beperking tot grensoverschrijdende zaken hebben bepleit, dit voorstel acceptabel zullen vinden.

4.2 Europese vaststelling maximum griffierecht

Ook ingrijpend is het onderdeel van het voorstel om het griffierecht dat in deze procedure mag worden geheven aan een maximum te verbinden. Het griffierecht mag maximaal 10% van de vordering zijn, exclusief rente en kosten.⁷⁸ In het geval een lidstaat een minimum griffierecht kent, mag dit niet meer dan € 35 bedragen. In 2014 bedraagt het minimum griffierecht in Nederland voor natuurlijke personen € 77 en voor niet-natuurlijke personen € 115. Voor zaken boven € 500 bedraagt dit € 219 en € 462. In veel [108] gevallen zullen deze bedragen het voorgestelde maximumbedrag overschrijden, en in sommige gevallen zelfs substantieel. Zo is in het geval van een consumentenzaak waarin de vordering € 350 beloopt het griffierecht voor natuurlijke personen tweemaal zo hoog als toegestaan en voor niet-natuurlijke personen maar liefst driemaal zo hoog. In haar eerste reactie heeft Nederland zich dan ook begrijpelijkerwijs negatief uitgelaten over dit punt.⁷⁹

Dit voorstel van de Commissie is vanuit het oogpunt om de procedure toegankelijk te maken voor consumenten en het kleinbedrijf begrijpelijk en tot op zekere hoogte wenselijk.⁸⁰ Het voorstel is echter uiterst controversieel omdat het diep ingrijpt in de financiering van de

⁷⁶ Antwoorden consultatie, a.w. voetnoot 71, p. 3.

⁷⁷ Zie art. 3 EPGV-Vo. Dit is anders wanneer in dit geval op grond van de Brussel I-Vo de zaak in een andere lidstaat aanhangig wordt gemaakt.

⁷⁸ Art. 2 Commissievoorstel, nieuw artikel 15a en Explanatory Memorandum, p. 8.

⁷⁹ Zie TK 22 112, nr. 1759, onder punt 2, sub b.

⁸⁰ Zie voor eerder gedane voorstellen Kramer & Ontanu, a.w. voetnoot 15, p. 328.

rechterlijke macht en de organisatie. Ongetwijfeld zullen lidstaten betogen dat de Commissie in deze geen bevoegdheid heeft, en dat de grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit worden overschreden.⁸¹ De kans dat het voorstel op dit punt de eindstreep haalt is daarom niet heel groot.

5. Ter afsluiting

De praktijk laat een wisselend beeld zien van de toepassing van deze Europese procedures. Geconstateerd kan in ieder geval worden dat beide procedures vooralsnog weinig worden gebruikt in Nederland. Wellicht is er vooralsnog onvoldoende behoefte aan deze procedures, maar ook onbekendheid met deze procedures en het relatief hoge griffierecht dragen vermoedelijk bij aan het geringe aantal zaken. Tijdens de interviews werd wel enige waarde gehecht aan deze procedures, maar er werd ten aanzien van beide procedures terecht ook gewezen op de beperkte rechtsbescherming in deze vereenvoudigde formulierenprocedures.

Met de Europese betalingsbevelprocedure werd een in 1991 afgeschafte vergelijkbare procedure weer ingevoerd, al is het dan alleen voor grensoverschrijdende gevallen.⁸² De ervaringen met de Europese betalingsbevelprocedure in de eerste jaren hebben de wetgever in het kader van het KEI-programma ervan weerhouden de verstekprocedure te vervangen door een vergelijkbare nationale betalingsbevelprocedure.⁸³ Vooralsnog is de doorlooptijd van deze procedure veel te lang. Ten dele kan dit worden toegeschreven aan onjuiste of ontbrekende informatie in het verzoekformulier, maar vermoedelijk was ook de werkwijze niet optimaal in de onderzochte periode. Daarnaast is door het eenzijdige karakter en het ontbreken van enige toets, behalve op enkele formaliteiten zoals aangegeven in de verordening, de rechtsbescherming verre van optimaal. Een belangrijk obstakel is de betekening in het buitenland. Betekening per post is in de praktijk nog steeds problematisch en de betekening via de deurwaarder soms tijdrovend. Zo lang dit niet wordt verbeterd, zal grensoverschrijdend procederen problematisch blijven, de invoering van eenvoudige Europese procedures ten spijt.

Ten aanzien van de Europese small claims procedure bestond in Nederland bij de invoering al enige scepsis over het nut van deze procedure gezien het plafond van € 2000 en de beperking tot grensoverschrijdende gevallen.⁸⁴ Intussen blijkt deze procedure in luchtvaartzaken aan populariteit te winnen. Geconstateerde problemen zijn ook hier dat de formulieren soms ontoereikend zijn. De gebrekkige betekening per post, soms zelfs zonder ontvangstbevestiging en taalformulier, is een serieuze ondermijning van het recht op een eerlijk proces. De wederpartij wordt hierdoor simpelweg de mogelijkheid ontnomen om weer te voeren.

De verwachting is dat het belang van Europese civiele procedures in de toekomst toe zal nemen. In aanvulling op de hier besproken procedures zal vermoedelijk dit jaar een derde Europese procedure worden aangenomen, namelijk die tot invoering van een procedure voor een Europees bankbeslag.⁸⁵ Ook het Commissievoorstel tot aanpassing van de EPGV-Vo, dat wellicht ten dele navolging zal vinden bij de EBB-Vo, zal de invloed van de Europese civiele procedures in de Nederlandse praktijk groter maken. Met name de verruiming van het begrip grensoverschrijdende zaak en de verhoging van het plafond van de small claims procedure zullen vermoedelijk de Europese procedure aantrekkelijker maken en tot een groei

⁸¹ Zie ook al Nederland, TK 22 112, nr. 1759, onder punt 2, sub b.

⁸² Zie de Inleiding.

⁸³ Zie Voorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht en Memorie van Toelichting (MvT) vereenvoudiging en digitalisering procesrecht, 24 oktober 2013, p. 24 e.v.

⁸⁴ E.H. Hondius, 'Naar een Nederlandse small claims procedure?', *NJB* 2006, p. 200. Zie ook X.E. Kramer, 'Vereenvoudiging van de geschillenbeslechting in consumentenzaken: de Europese small claims procedure en nationale initiatieven', *TvC* 2007, p. 121 en 'The European Small Claims Procedure: Striking the Balance between Simplicity and Fairness in European Litigation', *ZEUP* 2008, p. 355-373.

⁸⁵ Voorstel tot vaststelling van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken, COM (2011) 445.

van het aantal zaken leiden. Alhoewel afgaande op de gepubliceerde rechtspraak en de interviews de Nederlandse rechter grote inzet betoont bij de uitvoering van de Europese procedures, is het te hopen dat een mogelijke groei van het aantal zaken ook gepaard zal gaan met de benodigde kwalitatieve input.