



Brussel, 19.11.2013
SWD(2013) 460 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

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 final}
{SWD(2013) 459 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

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

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

De verordening tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (hierna "de verordening" genoemd) heeft tot doel betere toegang tot justitie te bieden en de wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken te bevorderen. Terwijl de laatste doelstelling met succes is bereikt dankzij de afschaffing van het exequatur, is de toegang tot justitie in geschillen over geringe bedragen niet op een bevredigende wijze verbeterd. De voordelen van de Europese vereenvoudigde procedure worden niet ten volle benut en de toegang tot justitie is onvoldoende verbeterd voor sommige belanghebbenden, in het bijzonder de kmo's.

Probleem 1: Beperkte werkingssfeer van de verordening

Het plafond van 2 000 EUR is te laag: Door het plafond van 2 000 EUR worden de gebruiksmogelijkheden van de procedure voor de kmo's ernstig beperkt, aangezien de waarde van hun grensoverschrijdende geschillen met andere ondernemingen gemiddeld 39 700 EUR bedraagt. Ongeveer 30 % van de vorderingen van ondernemingen heeft een waarde van 2 001 EUR tot 10 000 EUR. Deze ondernemingen moeten hun toevlucht nemen tot nationale procedures voor geringe vorderingen of – wanneer er geen dergelijke nationale procedure voor grensoverschrijdende geschillen bestaat – tot een gewone burgerlijke procedure. Vooral in lidstaten zonder vereenvoudigde procedures voor geschillen met geringe vorderingen leidt dit tot **onevenredig hoge procesvoeringskosten en tijdrovende procedures**, die op hun beurt eisers afschrikken om hun vorderingen door te zetten.

Dit resulteert in financiële verliezen en minder vertrouwen om grensoverschrijdend handel te drijven.

De enge definitie van "grensoverschrijdend": De verordening kan momenteel alleen worden gebruikt bij geschillen waarbij ten minste een van de partijen zijn woonplaats of zijn gewone verblijfplaats in een andere lidstaat dan de lidstaat van het aangezochte gerecht heeft. Dit beperkt de werkingssfeer van de verordening en maakt de procedure niet bruikbaar bij andere grensoverschrijdende zaken waarbij ze burgers tijd en geld zou kunnen besparen. In het bijzonder in de gevallen waarin de eiser volgens de bepalingen van Verordening (EG) nr. 44/2001 mag kiezen tussen de bevoegdheid van de gerechten van de lidstaat waar eiser en verweerder hun woonplaats hebben, en de bijzondere bevoegdheid op grond van hoofdstuk 2 van de Brussel I-verordening, zou de keuze voor de bevoegdheid van de gezamenlijke woonplaats er niet toe mogen leiden dat de eiser de mogelijkheid verliest om de Europese procedure voor geringe vorderingen te gebruiken, die anders wel tot zijn beschikking zou staan.

Bovendien kunnen door de beperking in het kader van de Europese procedure voor geringe vorderingen door of tegen onderdanen van derde landen geen vorderingen worden ingesteld bij gerechten in EU-lidstaten, bijvoorbeeld wanneer de consument in de Europese Unie woont en de onderneming in een derde land is gevestigd.

Probleem 2: Tekortkomingen van de Europese procedure voor geringe vorderingen te wijten aan de hoge kosten en de lange duur van de huidige procedure bij grensoverschrijdende zaken van minder dan 2 000 EUR

Tekortkoming te wijten aan de voorrang aan betekening of kennisgeving per post boven elektronische betekening of kennisgeving: de Europese procedure voor geringe vorderingen is in principe een schriftelijke procedure. Wanneer een document moet worden betekend of ter kennis gebracht, wordt door de verordening betekening of kennisgeving per post met ontvangstbevestiging als primaire wijze van betekening of kennisgeving naar voren geschoven. Andere wijzen van betekening of kennisgeving mogen alleen worden gebruikt als betekening of kennisgeving per post onmogelijk is.

Hoewel betekening of kennisgeving per post al goedkoper is dan andere wijzen van betekening of kennisgeving die in gewone procedures in de lidstaten worden gebruikt, zorgt ze toch nog voor kosten en vertragingen die bij elektronische betekening of kennisgeving van documenten zouden kunnen worden vermeden.

Noodzaak om te reizen door het geringe gebruik van telecommunicatiemiddelen voor mondelinge behandelingen en het afnemen van getuigenissen: hoewel de Europese procedure voor geringe vorderingen een schriftelijke procedure is, kan het gerecht een mondelinge behandeling houden als het dit nodig acht. Als het gerecht geen ICT-technologie gebruikt, moeten opgeroepen naar het gerecht reizen dat in een andere lidstaat gelegen kan zijn.

Dit kan voor de partijen aanzienlijke extra kosten en vertragingen met zich meebrengen. Het gebruik van ICT-technologie kan een goede oplossing zijn voor het gebrek aan nabijheid en geografische toegang tot gerechten.

Gerechtskosten niet in verhouding tot de waarde van de vorderingen: in de meeste lidstaten moeten de partijen de gerechtskosten vooraf betalen. Gerechtskosten van meer dan 10 % van de waarde van de vordering worden als onevenredig hoog beschouwd en kunnen een rol spelen in de beslissing van de burgers om geen gerechtelijke stappen te ondernemen. In sommige lidstaten staan de gerechtskosten niet in verhouding tot de waarde van de vordering, in het bijzonder bij vorderingen van geringe waarde, en hoe lager de waarde van de vordering, hoe groter de wanverhouding met de gerechtskosten.

Praktische hinderpalen bij de betaling van de gerechtskosten: de betaalwijzen verschillen van lidstaat tot lidstaat en gaan van fysieke betaling in het gerechtsgebouw tot bankoverschrijving. Vooral wanneer betaling in contanten, zegels, cheques of door advocaten wordt gevraagd, moeten de partijen reiskosten maken of een advocaat inhuren in de lidstaat van het gerecht, waardoor het niet meer de moeite loont hun vorderingen door te zetten.

Onnodige vertaalkosten: de partij die tenuitvoerlegging van een beslissing wenst, moet een origineel van de beslissing en van formulier D (certificaat betreffende een beslissing in de Europese procedure voor geringe vorderingen) voorleggen. De verplichting om formulier D te vertalen veroorzaakt onnodige kosten omdat alleen punt 4.3 van het formulier (inhoud van de beslissing) zou moeten worden vertaald, aangezien de andere velden enkel namen en nummers bevatten.

Gebrek aan transparantie van de informatie over de procesvoeringskosten en de betaalwijzen van de gerechtskosten in het kader van de Europese procedure voor geringe

vorderingen: de verordening vereist nu al dat de lidstaten informatie over diverse praktische aspecten uitwisselen. Informatie over de procesvoeringskosten en de aanvaarde betaalwijzen van de gerechtskosten in het kader van de Europese procedure voor geringe vorderingen is momenteel echter niet beschikbaar.

Gebrek aan transparantie van de informatie over de beschikbaarheid van praktische bijstand aan burgers: hoewel de lidstaten momenteel verplicht zijn te garanderen dat burgers bijstand krijgen bij het invullen van de formulieren, blijkt er in de praktijk weinig transparantie te bestaan met betrekking tot de actoren of organisaties die voor het aanbieden van deze bijstand verantwoordelijk zijn.

Probleem 3: Beperkte bekendheid van het bestaan en de werking van de procedure

Voor een geslaagde toepassing van de Europese procedure voor geringe vorderingen moeten de betrokken spelers – de burgers, de gerechten en andere organisaties die ondersteuning en advies geven – op de hoogte zijn van het bestaan en de werking van de Europese procedure voor geringe vorderingen. Uit de feiten blijkt echter dat noch de burgers noch de gerechten al goed zijn ingelicht over het bestaan en de procedures van de Europese procedure voor geringe vorderingen.

De Commissie heeft geprobeerd om dit probleem aan te pakken met een reeks acties om de kennis te vergroten en opleidingen uit te werken.

Waarschijnlijk zullen deze maatregelen een positieve invloed hebben en zal het aantal ingediende vorderingen in het kader van de Europese procedure voor geringe vorderingen toenemen.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Het probleem in kwestie heeft grensoverschrijdende aspecten, die niet op bevredigende wijze door aparte maatregelen van de lidstaten kunnen worden aangepakt. Waar ze bestaan, zijn de nationale vereenvoudigde procedures heel uiteenlopend, zowel op het gebied van het plafond als van de bereikte procedurele vereenvoudiging. Zonder eenvormige procedurele normen in de hele Europese Unie, zouden de bijkomende inherente complexiteit en de kosten van het instellen van een grensoverschrijdende vordering de onevenredig hoge kosten en lange duur van de procesvoering nog verergeren. Omdat de concurrentie op de interne markt wordt vervalst door de onevenwichtigheden in de werking van de procedurele middelen die in de verschillende lidstaten ter beschikking van de eisers/schuldeisers staan, moet de EU maatregelen treffen om gelijke spelregels voor schuldeisers en schuldenaars in de hele Europese Unie te garanderen.

Maatregelen op EU-niveau zouden duidelijke voordelen op het gebied van efficiëntie opleveren, aangezien de gewijzigde verordening eenvormige procedurele instrumenten zal vastleggen voor alle grensoverschrijdende vorderingen binnen de Europese Unie, ongeacht waar in de Europese Unie de zaak wordt behandeld.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

Dit initiatief heeft als hoofddoel betere toegang tot justitie te bieden voor een hele reeks grensoverschrijdende geringe vorderingen en de huidige economische benadeling van de kmo's en de consumenten ten gevolge van de hoge procesvoeringskosten te verkleinen.

4. BELEIDSOPTIES

Er zijn vier beleidsopties overwogen. Beleidsopties 1 en 3 zijn in detail bekeken.

Beleids optie 1 – Status-quo (referentiescenario): de verordening blijft ongewijzigd.

Beleids optie 2 – Vereenvoudiging door de verordening in te trekken: de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 1215/2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (herschikking van de Brussel I-verordening) op 10 januari 2015 zal zorgen voor de algemene afschaffing van de exequaturprocedure in de Europese Unie. De toegevoegde waarde van de verordening betreffende de Europese procedure voor geringe vorderingen ligt echter in het feit dat ze een voorspelbare, uniforme, snelle en eenvoudige procedure biedt, die een kostenefficiënt alternatief voor de nationale procedures vormt. Om deze redenen wordt deze optie **verworpen**.

Beleids optie 3 - Herziening van de verordening: drie hoofdelementen zijn voor herziening vatbaar en voor elk van hen zijn diverse subopties overwogen.

Ten eerste zouden **de onevenredig hoge kosten voor grensoverschrijdende vorderingen van meer dan 2 000 EUR** kunnen worden aangepakt door het plafond tot 1) 5 000 EUR, 2) 10 000 EUR of 3) boven de 10 000 EUR te verhogen.

Ten tweede zou **de enge definitie van "grensoverschrijdende zaken"** kunnen worden aangepakt door de reikwijdte ervan aan te passen zodat alle zaken met een grensoverschrijdend element onder de verordening vallen.

Ten derde zouden **de tekortkomingen van de huidige procedure** kunnen worden aangepakt via een aantal verbeteringen met betrekking tot:

de voorrang die aan betekening of kennisgeving per post wordt gegeven, door ofwel 1) elektronische betekening of kennisgeving op gelijke voet te plaatsen met betekening en kennisgeving per post daar waar elektronische betekening of kennisgeving in de lidstaten bestaat, ofwel 2) door alle lidstaten te verplichten om elektronische betekening of kennisgeving in te voeren;

de noodzaak om te reizen wegens het geringe gebruik van telecommunicatiemiddelen bij mondelinge behandelingen en bij het afnemen van getuigenissen, door ervoor te zorgen dat alle mondelinge behandelingen met behulp van telecommunicatiemiddelen worden georganiseerd, behalve wanneer een partij vraagt om in het gerecht aanwezig te zijn;

de onevenredig hoge gerechtskosten, door ofwel 1) de verplichting op te leggen om het niveau van de gerechtskosten tot maximaal 5 % van de waarde van de vordering te beperken, met een eventueel minimum van ten hoogste 45 EUR, ofwel 2) de verplichting op te leggen om het niveau van de gerechtskosten tot maximaal 10 % van de waarde van de vordering te beperken, met een eventueel minimum van ten hoogste 35 EUR;

de praktische hinderpalen voor de betaling van de gerechtskosten, door 1) te garanderen dat ten minste bankoverschrijvingen worden aanvaard of 2) te garanderen dat ten minste bankoverschrijvingen en onlinebetalingen via debet- of creditcard worden aanvaard;

de onnodige vertaalkosten in de tenuitvoerleggingsfase, door de verplichting in te trekken om formulier D te vertalen, met uitzondering van punt 4.3 van formulier D (inhoud van de beslissing);

de kosten verbonden aan het gebrek aan transparantie over de procesvoeringskosten, de betaalwijzen van de gerechtskosten en de beschikbaarheid van bijstand in verband met de Europese procedure voor geringe vorderingen, door de lidstaten te verplichten om deze informatie aan de Commissie te bezorgen.

Beleids optie 4 – Harmonisering van de nationale procedures voor geringe vorderingen door middel van een richtlijn: deze optie zou erin bestaan één enkele procedure voor geringe vorderingen onder een bepaald plafond te creëren die de toepasselijke nationale procedurele voorschriften voor grensoverschrijdende en nationale zaken zonder onderscheid zou harmoniseren. De harmonisering van het procesrecht van de lidstaten zal echter hoogstwaarschijnlijk heel controversieel zijn. Om deze redenen wordt ook deze optie verworpen.

5. EFFECTBEOORDELING

Tot op heden wordt de Europese procedure voor geringe vorderingen slechts in beperkte mate benut om de hierboven in de probleemomschrijving uiteengezette redenen. Een ruimer gebruik van een vereenvoudigde procedure kan echter aanzienlijke voordelen opleveren. Om de omvang van de voordelen duidelijk te maken die uit de uitvoering van beleids optie 3 zouden voortvloeien, is aangenomen dat in die lidstaten die een nationale vereenvoudigde procedure hebben, 50 % van de vorderingen tot 10 000 EUR via de Europese procedure voor geringe vorderingen zou worden behandeld. In de andere lidstaten is aangenomen dat al deze vorderingen via de Europese procedure voor geringe vorderingen zouden worden behandeld, gezien het forse verschil in kosten tussen behandeling van een vordering via de Europese procedure voor geringe vorderingen (in de tabel hieronder "de EPGV" genoemd) en via de gewone procedure. De gecombineerde besparingen op het gebied van tijd en geld van de aparte elementen van de voorkeursoptie zijn goed voor een potentiële kostenverlaging van ongeveer 325-418 miljoen EUR.

Beoordelingscriteria	Score status-quo	Score voorkeursoptie	Toelichting
Doeltreffendheid van de beleids opties bij het verwezenlijken van de doelstellingen	0	2	<p>Betere toegang tot justitie: naar verwachting zal de herziening voor een aanzienlijke toename van het aantal via de EPGV ingediende vorderingen zorgen. Door het plafond tot 10 000 EUR te verhogen, zal naar verwachting voor 217 500 extra zaken van deze procedure gebruik kunnen worden gemaakt. Ten tweede zullen de procedurele verbeteringen van de procedure voor vorderingen tot 2 000 EUR waarschijnlijk ook tot nieuwe vorderingen via de EPGV leiden, op lange termijn naar schatting 414 060 potentiële zaken (van 3 500 in 2012).</p> <p>Vereenvoudiging van de gerechtelijke procedure: de EPGV wordt verder vereenvoudigd door het gebruik van technologie die geografische afstand nagenoeg irrelevant maakt.</p> <p>Lagere kosten en kortere duur van de procesvoering: het gebruik van moderne technologie zal ook de kosten en de duur van de procedure doen afnemen.</p> <p>Grotere transparantie van de procedure: de lidstaten zullen aan de Commissie bijkomende informatie moeten verstrekken. De Commissie zal deze informatie openbaar maken via het internet (op het portaal e-Justice).</p>
Tenuitvoerleggingskosten	0	1	De tenuitvoerleggingskosten bedragen tussen 500 EUR en 10 000 EUR voor de techniek om telecommunicatie bij de mondelinge behandelingen

			mogelijk te maken. De kosten voor het invoeren van de mogelijkheid tot onlinebetaling via debet- of creditcard kunnen variëren afhankelijk van de administratieve organisatie van de gerechtelijke systemen in elke lidstaat. Er wordt geraamd dat hiervoor een vaste kost van 14 400 EUR nodig is.
Maatschappelijk effect	0	1	De voorgestelde wijzigingen van de verordening zullen naar verwachting een positieve impact hebben, vooral op economisch achtergestelden , aangezien het bestaan van onevenredig hoge kosten deze groep in het bijzonder treft.
Ruimere economische impact	0	2	De voorgestelde wijzigingen van de verordening zullen zorgen voor een ruimere toegang tot justitie, waardoor het vertrouwen in grensoverschrijdende handel zal groeien en de interne markt bijgevolg beter zal functioneren .
Haalbaarheid	0	3	Aangezien de EPGV rechtstreeks van toepassing is in de lidstaten, hebben de meeste van hen geen extra nationale wetgeving vastgesteld en zullen ze bijgevolg hun nationale wetgeving niet moeten aanpassen ten gevolge van de herziening van de verordening.
Grondrechten	0	1	Procedurale waarborgen winnen aan belang naargelang de waarde van de vordering stijgt. Daarom completeert beleidsoptie 3 de invoering van een hoger plafond met een beperking van de vrije keuze van de rechter om in het kader van de EPGV een mondelinge behandeling via ICT te weigeren, en het gebruik van telecommunicatiemiddelen met de mogelijkheid voor burgers om traditionele communicatiemiddelen te gebruiken.

6. VOORKEURSOPTIE

Op basis van de effectbeoordeling is de **voorkeursoptie** beleidsoptie 3 met de volgende combinatie van subopties:

Verhoging van het plafond tot 10 000 EUR: door de vereenvoudigde procedure ook open te stellen voor vorderingen tussen 2 000 EUR en 10 000 EUR, zullen de procesvoeringskosten in dergelijke grensoverschrijdende zaken dalen. **Uitbreiding van de territoriale werkingsfeer van de verordening tot alle zaken** die niet louter nationaal zijn. Gelijkschakeling tussen **elektronische betekening of kennisgeving** en betekening of kennisgeving per post: hierdoor zullen de totale kosten voor documentenoverdracht dalen.

Verplichting om, als mondelinge behandeling nodig is, deze te organiseren met behulp van telecommunicatiemiddelen, zoals videoconferentie of teleconferentie: dit biedt onder andere het voordeel dat de reistijden en -kosten voor de kmo's en de consumenten dalen.

Beperking van de gerechtskosten tot 10 % van de waarde van de vordering in combinatie met de mogelijkheid om een minimumbedrag van ten hoogste 35 EUR op te leggen: door een maximumbedrag voor grensoverschrijdende procedures voor geringe vorderingen vast te leggen, zullen de kosten dalen in die lidstaten waar de rechten onevenredig hoog zijn ten opzichte van de waarde van dergelijke vorderingen.

Verplichting tot aanvaarding van bankoverschrijvingen en debet- en creditcards om de gerechtskosten te betalen: de algemene efficiëntie van het gerechtelijk apparaat zal hierdoor waarschijnlijk toenemen omdat de partijen tijd en geld zullen besparen en de overheid waarschijnlijk slechts lage tenuitvoerleggingskosten zal moeten betalen.

Afschaffing van de verplichting om formulier D te vertalen, met uitzondering van punt 4.3 (inhoud van de beslissing): deze oplossing zal de kosten in de tenuitvoerleggingsfase doen dalen.

Verplichting voor de lidstaten om aan de Commissie informatie te verstrekken over de procesvoeringskosten en de betaalwijzen van de gerechtskosten: deze wijziging zou de transparantie verhogen.

Verplichting voor de lidstaten om aan de Commissie informatie te verstrekken over waar de partijen praktische bijstand kunnen krijgen bij het invullen van de formulieren: deze wijziging zou de transparantie verhogen.

7. MONITORING EN EVALUATIE

Om de effectieve toepassing van de gewijzigde verordening te controleren, zal de Commissie geregeld evaluaties uitvoeren en verslagen opstellen. Om deze taken te vervullen, zal de Commissie geregeld evaluatieverslagen over de toepassing van de verordening opstellen, gebaseerd op overleg met de lidstaten, de belanghebbenden en externe deskundigen. Er zullen ook in het kader van het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken geregeld vergaderingen met deskundigen worden georganiseerd om toepassingsproblemen te bespreken en om tussen de lidstaten beste praktijken uit te wisselen.