



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.12.2002
KOM(2002) 746 endelig

GRØNBOG

om en EF-procedure for betalingspåbud og om foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi

(forelagt af Kommissionen)

INDHOLDSFORTEGNELSE

formålet med grønbogen	5
Samråd med alle interesserede parter om grønbogen	5
1. DEL I: INDLEDNING	6
1.1. Skal en EF-retsakt kun gælde for grænseoverskridende sager, eller skal den også omfatte rent indenlandske sager?	6
1.2. Udvælgelse af den mest hensigtsmæssige retsakt til tilnærmelse af retsplejereglerne	7
2. DEL II: EN EF-PROCEDURE FOR BETALINGSPÅBUD	9
2.1. INDLEDNING	9
2.1.1. Adgang til effektiv retsprøvelse i tilfælde, hvor skyldnere ikke opfylder deres forpligtelser, selv om disses berettigelse, art og omfang ikke kan bestrides	9
2.2. Udformning af en procedure for betalingspåbud	9
2.3. Nødvendigheden af tiltag på EU-plan	10
2.4. BAGGRUND	13
2.4.1. Initiativer med henblik på indførelse af en EF-procedure for betalingspåbud forud for Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse	13
2.5. Amsterdam-traktaten og dens konsekvenser	14
2.6. Tammerfors-konklusionerne	14
2.7. Programmet om gensidig anerkendelse	15
2.8. EF-tvangsfuldbyrdsdokumentet for ubestridte krav som første led i en tottrinsløsning	16
2.9. En grønbog som andet trin i denne strategi	16
3. EF-BETALINGSPÅBUD	18
3.1. Den generelle strategi	18
3.1.1. Oversigt over medlemsstaternes forskellige modeller	18
3.2. Retsaktens anvendelsesområde	20
3.2.1. Kun pengekrav?	20
3.2.2. Skal proceduren være forbeholdt bestemte typer krav, eller skal bestemte typer krav være udelukket fra proceduren?	20
3.2.3. Beløbsgrænse for krav? (eller - hvis proceduren gælder for andet end pengekrav – for værdien af kravet)	21
3.2.4. Skal anvendelsen af ordningen være obligatorisk?	23
3.3. Reglerne for proceduren	23

3.3.1.	International kompetence i grænseoverskridende sager – sagsøgtes værneting?	23
3.3.2.	Kompetenceregler for de medlemsstater, hvis retter har kompetence	24
3.3.3.	Regler om den nærmere ansvarsfordeling i proceduren.....	25
3.3.4.	Begæring om betalingspåbud.....	26
3.3.5.	Omfanget af rettens efterprøvelse af kravets berettigelse.....	31
3.3.6.	Rettens afgørelse om betalingspåbud	32
3.3.7.	Underretning af sagsøgte om dennes proceduremæssige rettigheder og pligter ved forkyndelse af afgørelsen.....	34
3.3.8.	Forkyndelse af betalingspåbuddet for sagsøgte	35
3.3.9.	Sagsøgtes indsigelse	37
3.3.10.	Konsekvenser af indsigelsen.....	39
3.3.11.	Konsekvenser af manglende rettidig indsigelse	40
3.3.12.	Regler om repræsentation ved en advokat?	44
3.3.13.	Regler for omkostninger (retsafgifter og lignende) og godtgørelse heraf	44
3.3.14.	Tvangsfuldbyrdelse	45
4.	DEL III: FORANSTALTNINGER TIL FORENKLING OG FREMSKYNDELSE AF SØGSMÅL OM KRAV AF MINDRE VÆRDI.....	48
4.1.	EKSISTERENDE EF-LOVGIVNING - TIDLIGERE FÆLLESSKABSFORANSTALTNINGER	48
4.2.	BAGGRUND	49
4.3.	EKSISTERENDE PROCESFORMER FOR SMÅKRAV I MEDLEMSSTATERNE ⁵⁰	
4.3.1.	Beløbsgrænser	52
4.3.2.	Kravstyper.....	52
4.3.3.	Småkravsproceduren som en valgmulighed eller en obligatorisk procesform	52
4.3.4.	Anlæggelse af søgsmålet	53
4.3.5.	Repræsentation og bistand	53
4.3.6.	Alternativ konfliktløsning.....	54
4.3.7.	Lempelse af visse regler vedrørende bevisoptagelse.....	55
4.3.8.	Mulighed for en rent skriftlig procedure	56
4.3.9.	Lempeligere regler for retsafgørelsens indhold og sagsbehandlingens varighed	56
4.3.10.	Sagsomkostninger	56
4.3.11.	Udelukkelse/begrænsning af appelmuligheder	57

4.4.	BEHOVET FOR TILTAG PÅ EU-PLAN	57
5.	ANVENDELSESOMRÅDET FOR EN RETSAKT VEDRØRENDE SMÅKRAV	61
5.1.	Beløbsgrænse	61
5.2.	Søgsmålstyper	62
5.3.	Småkravsproceduren som frivillig eller obligatorisk procesform.....	63
6.	FORENKLING AF RETSPLEJEREGLERNE	65
6.1.	Fælles minimumsstandarder for formularer	65
6.2.	Repræsentation og bistand	66
6.3.	Alternativ konfliktløsning.....	67
6.4.	Lempelse af visse regler om bevisoptagelse	67
6.5.	Mulighed for en rent skriftlig procedure	68
6.6.	Lempelse af reglerne om retsafgørelsens indhold og sagsbehandlingens varighed...	69
6.7.	Sagsomkostninger	70
6.8.	Udelukkelse af eller begrænsninger i appelmuligheden.....	71
6.9.	Yderligere muligheder for forenkling.....	71
7.	OVERSIGT OVER SPØRGSMÅL	73

FORMÅLET MED GRØNBOKEN

Denne grønbog skal danne grundlag for en høring af alle interesserede parter om eventuelle foranstaltninger på EU-plan

- for at opstille en EF-procedure for betalingspåbud, dvs. en særskilt hurtig og omkostningseffektiv procedure, som skal gælde i samtlige medlemsstater, for krav, som ikke forventes bestridt, og
- for at forenkle og fremskynde sager om krav af mindre værdi, et område, hvor det er af yderste vigtighed at få harmoniseret procesreglerne og begrænset omkostningerne, så det ikke bliver urimeligt dyrt at forfølge sådanne krav.

Grønbogen tager afsæt i en sammenlignende analyse af, hvordan medlemsstaterne i dag griber de proceduremæssige aspekter an i denne forbindelse. Denne gennemgang skal gøre det lettere at finde de optimale metoder, som kan give inspiration til tiltag på EU-plan.

SAMRÅD MED ALLE INTERESSEREDE PARTER OM GRØNBOKEN

Grønbogens kapitel 1, 2, 3 og 5 indeholder en række spørgsmål om de forhold, som Kommissionen mener, det er vigtigst at få afklaret som led i vurderingen af mulige initiativer vedrørende en EF-procedure for betalingspåbud og foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af sager om krav af mindre værdi. Spørgsmålene opsummeres til sidst i grønbogen. Kommissionen vil være glad for at modtage begrundede svar på disse spørgsmål fra alle interesserede parter. Man behøver naturligvis ikke lade sig begrænse af spørgsmålene, hvis man har kommentarer til andre aspekter vedrørende disse forhold, som grønbogen ikke kommer ind på. Svarene på spørgsmålene eller eventuelle andre kommentarer skal inden den 31. maj 2003 sendes til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender, kontor A.3
B-1049 Bruxelles
Fax: +32 2 299 64 57

E-mail: jai-coop-jud-civil@cec.eu.int

For at lette arbejdet bedes interesserede parter, som fremsender svar og kommentarer via flere forskellige medier (f.eks. pr. e-mail **og** på papir), venligst angive, når de pågældende dokumenter allerede er blevet sendt til Kommissionen på et tidligere tidspunkt. Svar og kommentarer offentliggøres eventuelt på Kommissionens websted, medmindre afsenderen udtrykkeligt anmoder om det modsatte. I foråret 2003 tager Kommissionen stilling til, om der skal afholdes en offentlig høring for at få drøftet spørgsmålene i grønbogen nærmere.

1. DEL I: INDLEDNING

Programmet med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område¹ tager, som navnet siger, som Kommissionens igangværende arbejdsprogram primært sigte på at lette anerkendelse og håndhævelse af retsafgørelser, som er afsagt i andre medlemsstater, og ikke på at harmonisere medlemsstaternes retspleje eller tilnærme reglerne efter hinanden. Det anerkendes dog i programmet, at man inden for visse områder bør afskaffe de mellemliggende foranstaltninger, som stadig er nødvendige for at give mulighed for anerkendelse og fuldbyrdelse, samtidig med at der oprettes en særskilt procedure på fællesskabsplan, enten i form af en fælles procedure, som fastlægges i en forordning, eller en harmoniseret procedure, som hver enkelt medlemsstat fastlægger i henhold til et direktiv.

I forlængelse af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors opfordres der i programmet om gensidig anerkendelse udtrykkeligt til at fastsætte sådanne fælles regler

- om en særlig procedure for hurtig og effektiv fuldbyrdelse af ubestridte krav (EF-proceduren for betalingspåbud) og
- med henblik på forenklet og hurtig afgørelse af søgsmål om krav af mindre værdi.

Selv om procedurerne for krav af mindre værdi og en procedure for betalingspåbud er to forskellige områder af retsplejen, er det dog i et vist omfang de samme spørgsmål, som tages op i forbindelse med harmonisering eller indførelse af en fælleseuropæisk procedure. Disse initiativer bliver trods alt de første inden for civilretligt samarbejde, som direkte vedrører reglerne om, hvordan man når frem til en eksigibel afgørelse.

De to vigtigste spørgsmål angående fastlæggelsen af EF-lovgivning, som de to områder har til fælles (om end løsningerne ikke nødvendigvis er de samme) er som følger:

1.1. Skal en EF-retsakt kun gælde for grænseoverskridende sager, eller skal den også omfatte rent indenlandske sager?

Der kan meget vel udformes et regelsæt, som kun gælder for sager om krav af mindre værdi eller for betalingspåbudssager, som omfatter to parter med hjemsted i to forskellige medlemsstater, dvs. at man indfører en EF-procedure for betalingspåbud eller sager om krav af mindre værdi, som kun gælder for "grænseoverskridende sager". På den anden side kan det tænkes, at en sags grænseoverskridende aspekter først viser sig, når kreditoren når til fuldbyrdelsesfasen og finder ud af, at den skal gennemføres i en anden medlemsstat, fordi debitoren er flyttet dertil eller kun har aktiver der, som det kan betale sig at gøre udlæg i. Det er måske ikke det mest hensigtsmæssige, hvis en særlig effektiv EF-procedure kun skal gælde for krav med en international dimension, mens søgsmål i rent indenlandske sager skal være overladt til et ufleksibelt civilretligt processystem, som ikke opfylder de behov, som også "almindelige" kreditorer må forventes at have. Man må ikke blot spørge, om et sådant system vil være praktisk gennemførligt og retfærdigt, men også gøre sig klart, at en udtalt uligevægt i effektiviteten af de processystemer, der er til rådighed for kreditorer fra forskellige medlemsstater til inddrivelse af disses krav - også "småkrav" og ubestridte krav - kan have en direkte afsmittende virkning på det indre markeds funktion. Det kunne være hævdes at være

¹ EFT C 12 af 15.1.2001, s.1.

tilfældet, når kreditorer i EU ikke har de samme muligheder for retsprøvelse, men princippet om ligestilling mellem borgere eller forretningsparter inden for et fællesområde forudsætter, at alle parter har samme adgang til gældende retsmidler. Det kan tænkes, at et selskab, som driver virksomhed i en medlemsstat, hvor retssystemet giver mulighed for hurtig og effektiv fuldbyrdelse af et krav, har en mærkbar konkurrencefordel frem for et firma, som driver virksomhed, hvor der ikke er adgang til sådanne effektive retsmidler. Sådanne forskelle kan endog medføre, at virksomheder vælger ikke at benytte sig af den etableringsfrihed, som de i henhold til EF-traktaten har i andre medlemsstater. Derfor kunne det være en god idé at lade eventuelle retsakter vedrørende sager om betalingspåbud og krav af mindre værdi gælde også for sager af rent indenlandsk tilsnit.

Spørgsmål 1:

Skal EF-retsakter for søgsmål om betalingspåbud og krav af mindre værdi kun gælde for grænseoverskridende sager, eller skal de også gælde for rent indenlandske sager? Angiv venligst, hvilke fordele og ulemper der vil være ved at lade sådanne potentielle retsakter have et mere eller mindre bredt anvendelsesområde.

1.2. Udvalgelse af den mest hensigtsmæssige retsakt til tilnærmelse af retsplejereglerne

Valget af, hvilket type retsakt der vurderes som hensigtsmæssig for at tilnærme retsplejen, kan få betydelige følgevirkninger. Et direktiv kan begrænses til de centrale principper og give medlemsstaterne en vis frihed til at tilrettelægge proceduren efter deres egne behov. Men forpligtelsen til at tilpasse lovgivningen efter bestemmelserne i et direktiv medfører uvægerligt, at det tidligere nationale system skal skiftes ud. På den anden side giver en forordning, som gælder direkte, ikke medlemsstaterne nogen bevægelsesfrihed. Men blot fordi der indføres en ensartet EF-procedure, betyder det ikke, at medlemsstaternes tidligere lovgivning fejles af bordet. En EF-procedure kan sagtens tænkes som en særskilt valgmulighed, som sidestilles med de nationale regler for afgørelse af ubestridte krav eller krav af mindre værdi.

Hvor høj en grad af standardisering skal der - under hensyntagen til nærhedsprincippet - til for at opnå den tilstræbte gevinst i effektivitet og brugervenlighed? Hvor megen frihed og fleksibilitet kan medlemsstaterne gives, uden at man undergraver det oprindelige formål, nemlig at gøre det lettere at opnå en ligelig og lige effektiv rets adgang?

Man må i den forbindelse også huske, at skillelinjen mellem fælles og tilnærmede procedurer ikke er så utvetydig, som man umiddelbart kunne tro. Selv hvis der vedtages en forordning, er der stadig mulighed eller ligefrem brug for supplerende nationale regler for de områder, som med vilje ikke berøres i en sådan retsakt. Man kan udmærket forestille sig, at man f.eks. foretrækker en forordning som den mest hensigtsmæssige retsakt til sikring af fuld ensartethed i kerneprincipperne i en EF-procedure for betalingspåbud, mens visse mindre centrale aspekter får lov at stå åbne, så medlemsstaterne kan opstille deres egne, eventuelt forskellige, regler herfor alt efter deres individuelle behov. Samtidig er et direktiv måske mere hensigtsmæssigt til at fastlægge grundtrækkene i en procedure for krav af mindre værdi. Det skal under alle omstændigheder afgøres, hvilke centrale aspekter af retsplejen det vil være på sin plads at harmonisere og lægge ind under en retsakt, det være sig en forordning eller et direktiv. Resten af denne grønne bog er helliget disse forskellige grundlæggende overvejelser vedrørende en EF-procedure for betalingspåbud og krav af mindre værdi.

Spørgsmål 2:

Hvilken retsakt er mest hensigtsmæssig om betalingspåbud og krav af mindre værdi, en forordning eller et direktiv?

2. DEL II: EN EF-PROCEDURE FOR BETALINGSPÅBUD

2.1. INDLEDNING

2.1.1. Adgang til effektiv retsprøvelse i tilfælde, hvor skyldnere ikke opfylder deres forpligtelser, selv om disses berettigelse, art og omfang ikke kan bestrides

Der hersker ikke megen tvivl om, at en stor del af de retssager, der føres i medlemsstaterne, ikke drejer sig om at få en officiel, upartisk afgørelse vedrørende juridiske eller faktiske stridsspørgsmål. Det er nemlig efterhånden reglen snarere end undtagelsen, at kreditorer må gå rettens vej, hvis de skal have en adkomst, som giver dem ret til at få tvangsfuldbyrdet et krav over for en skyldner, som ikke bestrider kravet, men blot ikke vil eller kan betale det².

Denne situation indebærer en kompleks udfordring for medlemsstaternes retssystemer. Det er nu vigtigt så tidligt i sagsforløbet som muligt at skelne mellem reelle kontradiktoriske sager og sager, hvor der ikke som sådan er nogen tvist. En sådan skelnen er en nødvendig forudsætning - om end ikke den eneste - når domstolenes begrænsede midler skal udnyttes effektivt. Dermed kan de koncentrere sig om de kontroversielle sager og få dem afgjort inden for en rimelig frist. Det lader sig dog kun gøre, hvis der er en hurtig og effektiv procedure for ubestridte krav, som kan lette domstolenes arbejde og dermed forebygge omfattende sagspukler. Da der som sagt er så mange ikke-kontradiktoriske sager, er det således en afgørende faktor for hele retssystemets funktion, at der findes retsplejeregler, som sikrer en effektiv håndtering af disse sager.

En hurtig inddrivelse af tilgodehavender, som ikke bestrides, er af yderste vigtighed for EU's virksomheder. Et retssystem, som ikke garanterer en kreditor adgang til en hurtig fuldbyrdelse af ubestridte krav, kan give uvederhæftige skyldnere en vis straffrihed og dermed tilskynde dem til bevidst at tilbageholde betalinger til deres egen fordel³. Betalingsforsinkelser kan være en vigtig medvirkende årsag til insolvens, som er en trussel mod virksomhedernes levedygtighed, navnlig hvad angår små og mellemstore virksomheder, og som i mange tilfælde koster arbejdspladser. Hvis virksomhederne er nødt til at føre langtrukne, besværlige og bekostelige retssager blot for at få inddrevet ubestridte tilgodehavender, kan det ikke undgå at forværre disse problemer.

2.2. Udformning af en procedure for betalingspåbud

Alle medlemsstater prøver at afhjælpe problemet med massive inddrivelser af ubestridte krav via retssystemet ud fra deres egne nationale synsvinkler og inden for deres egne

² I 2000 iværksatte Kommissionen en undersøgelse om medlemsstaternes procedurer for småkrav. Det spørgeskema, som i denne forbindelse blev rundsendt til medlemsstaterne, indeholdt også spørgsmål om ubestridte krav. Det fremgår af medlemsstaternes svar, som opsummeres i en oversigt i slutrapporten, udarbejdet af Evelyne Serverin, forskningsleder i CNRS IDHE-ENS CACHAN ("*Des Procedures de traitement judiciaires des demandes de faible importance ou non contestées dans les droits des Etats-Membres de l'Union Européenne*", Cachan 2001, s. 30), at ubestridte krav i de lande, som ligger inde med dækkende statistikker for området, udgør fra ca. 50 % (Irland) til over 80 % (Tyskland, Østrig, Sverige) af samtlige sager, som anlægges ved de lavere civilretter.

³ På grundlag af resultaterne i en undersøgelse, som Kommissionen fik foretaget i 1994 ('European Late Payment Survey' – Intrum Justitia), anslog Kommissionen i sin meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet med titlen "En mere effektiv opnåelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i Den Europæiske Union" (EFT C 33 af 31.1.1998, s. 3, pkt. 38), at forsætlige betalingsforsinkelser på EU-plan udgør 35 % af de samlede betalingsforsinkelser.

retsplejesystemer og -traditioner. Der er naturligt nok stor forskel på, hvilke løsninger man har fundet, både hvad angår hvordan løsningerne teknisk er udformet og hvor godt de fungerer. I nogle medlemsstater gribes ubestridte krav primært an via udeblivelsesdomme, hurtig retsforfølgning som led i almindelige civile retlige procedurer eller endog foreløbige foranstaltninger, som reelt fungerer som endelige domme, eftersom sagerne i praksis kun yderst sjældent går videre⁴.

I mange af medlemsstaterne har det dog vist sig, at en særlig procedure for betalingspåbud er et yderst nyttigt værktøj til hurtig og omkostningseffektiv fuldbyrdelse af krav, som ikke bestrides juridisk. I dag har elleve medlemsstater (Østrig, Belgien, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Luxembourg, Portugal, Spanien, Sverige) en sådan procedure som en integreret del af deres civile retlige retspleje⁵, hvor Frankrigs *injonction de payer* og Tysklands *Mahnverfahren* kan fremhæves som de kendteste eksempler. De seneste år har man endog indført betalingspåbud i to medlemsstater (Spanien, Portugal), hvor kreditorerne ikke tidligere havde denne mulighed for at få fuldbyrdet deres krav⁶. Denne udvikling viser, at sådanne procedurer bliver stadig mere anerkendte i hele EU.

De enkelte medlemsstaters procedurer for betalingspåbud er vidt forskellige hvad angår centrale aspekter, f.eks. hvornår de kan anvendes, hvem der har beføjelse til at afsige dom, eller hvilke formelle og materielle forhold der lægges til grund for dommen. På trods af forskellene mellem de eksisterende regler, som grønbogen kommer nærmere ind på, har de alle følgende træk til fælles, som kan danne grundlag for udformningen af en fælles procedure for betalingspåbud:

Efter begæring fra sagsøgeren træffer domstolen eller en anden kompetent myndighed en ensidig afgørelse om sagskravet, dvs. at sagsøgte ikke kan deltage. Afgørelsen forelægges sagsøgte med påbud om at efterleve afgørelsen eller bestride kravet inden for en bestemt tidsfrist. Hvis sagsøgte ikke gør nogen af delene, kan afgørelsen tvangsfuldbyrdes. Kun hvis sagsøgte bestrider kravet, går sagen videre til almindelig domsforhandling. I modsætning til de normale retsregler er det altså i sådanne sager den part, som modtager betalingspåbuddet, der skal iværksætte en kontradiktorisk procedure. Denne omvendte ansvarsbyrde og beskyttelsen af sagsøgtes rettigheder (muligheden for at forhindre en tvangsfuldbyrdelse) er de centrale elementer i proceduren for betalingspåbud.

2.3. Nødvendigheden af tiltag på EU-plan

Det siger vel nærmest sig selv, at når tidsforbruget og omkostningerne ved at inddrive ubestridte krav ikke kan svare sig, så gælder det i endnu højere grad for grænseoverskridende sager. Manglende kendskab til andre medlemsstaters retssystemer og det deraf følgende behov for advokatbistand, tidskrævende forkyndelse af retslige dokumenter over for parter i andre medlemsstater end den, hvor sagen verserer, og oversættelsesudgifter er blot de mest iøjnefaldende faktorer, som gør livet besværligt for kreditorer med grænseoverskridende tilgodehavender. Disse problemer gælder for alle grænseoverskridende sager, uanset om

⁴ Da der i Nederlandene ikke er adgang til en hurtig, enkel og billig procedure til inddrivelse af tilgodehavender, gør domstolene udbredt brug af foreløbige foranstaltninger (*kort geding*).

⁵ Undtagen Belgien, hvor de såkaldte summariske betalingspåbud (*procédure sommaire d'injonction de payer*) på grund af strukturelle mangler (betalingspåbuddet forudsætter f.eks. forudgående skriftligt varsel) har vist sig at være mere besværlige end almindelige civile søgsmål og derfor ikke har fået bred opbakning fra advokatsamfundet.

⁶ Portugals lovgivning om proceduren for betalingspåbud, som blev vedtaget i 1993, blev tilpasset i 1998, så den blev betydelig mere effektiv. I Spanien indførte man i 1999 den såkaldte *proceso monitorio*.

kravet bestrides eller ej. Men kontrasten mellem en hurtig fuldbyrdelsesprocedure for indenlandske søgsmål og de forsinkelser og udgifter, som det giver, når parterne har hjemsted i forskellige medlemsstater, forstærkes i helt urimeligt omfang, hvis det pågældende krav end ikke bestrides af sagsøgte. Denne situation stiller uvederhæftige skyldnere fordelagtigt i grænseoverskridende sager og kan afholde virksomheder fra at udvide deres aktiviteter ud over deres hjemlands grænser og dermed begrænse samhandlen mellem medlemsstaterne. Selv hvis der fandtes en effektiv national procedure til inddrivelse af ubestridte tilgodehavender i samtlige medlemsstater, hvilket i dag langt fra er tilfældet⁷, ville det ikke nødvendigvis være en afgørende forbedring, eftersom procedurerne er meget forskellige fra land til land og kendskabet til andre landes procedure er meget ringe, hvilket i sig selv stiller alvorlige hindringer i vejen for behandlingen af grænseoverskridende sager. Et harmoniseret EF-betalingspåbud kunne være et stort skridt på vejen til bedre og lettere adgang til effektiv retspleje.

Det skal også tages med i betragtning, at sager med grænseoverskridende aspekter absolut ikke behøver involvere parter fra forskellige medlemsstater. En sag, som tidligere har været rent indenlandsk, kan antage en international dimension, fordi en retsafgørelse, som er afsagt i én medlemsstat, skal håndhæves i en anden, f.eks. fordi skyldneren er flyttet til det pågældende land eller kun har aktiver der, som der kan gøres udlæg i. Den afgørelse om, at en retsafgørelse erklæres for eksekutabel (*eksekvatur*), som er nødvendig for at kunne tvangsfuldbyrde en retsafgørelse i en anden medlemsstat end den, hvor retsafgørelsen blev afsagt⁸, medfører forsinkelser og udgifter, og dét i et sådant omfang, at Rådet og Kommissionen i programmet med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område⁹ har besluttet, at sådanne mellemliggende foranstaltninger skal afskaffes hurtigst muligt. Hvis man gav mulighed for via en harmoniseret procedure for betalingspåbud, som overholdt reglerne om international retskompetence, at få håndhævet en afgørelse i en anden medlemsstat, ville det i mange tilfælde slet ikke være nødvendigt at tage dertil for at få fuldbyrdet kravet længere. I sager, hvor afgørelsen uomgængeligt må håndhæves i en anden medlemsstat end den, hvor afgørelsen er afsagt, ville det lette anerkendelses- og håndhævelsesprocedurerne betydeligt eller måske endog fjerne behovet herfor, hvis man indførte et EF-betalingspåbud¹⁰. Når myndigheder nægter at håndhæve en udenlandsk afgørelse, skyldes det ofte forskelle mellem nationale love og manglende kendskab til reglerne i andre lande, især hvad angår disses overensstemmelse med de krav, som angives i listen over begrundelser for afslag på eller ophævelser af eksekvaturafgørelser¹¹. Hvad angår udeblivelsesdomme - et betalingspåbud er faktisk også en udeblivelsesdom, eftersom det kun får retskraft, hvis sagsøgte forholder sig passivt og ikke bestrider det¹² - så gælder dette

⁷ Selv i de medlemsstater, som har procedurer for betalingspåbud, finder de i mange tilfælde (i Østrig, Belgien, Italien og Luxembourg) ikke anvendelse, hvis sagsøgte har hjemsted i udlandet.

⁸ Eksekvaturproceduren, som oprindeligt blev fastlagt i artikel 33 ff. i Bruxelles-konventionen af 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (konsolideret udgave EFT C 27 af 26.1.1998, s. 1), er blevet tilpasset og reguleres nu efter artikel 38 ff. i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000, EFT L 12, s. 1, som trådte i kraft den 1. marts 2002.

⁹ EFT C 12 af 15.1.2001, s.1.

¹⁰ Denne holdning tilkendegives allerede i Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet 'En mere effektiv opnåelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i Den Europæiske Union', EFT C 33 af 31.1.1998, s. 3.

¹¹ Artikel 45, stk. 1, sammenholdt med artikel 34 og 35 i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001.

¹² EF-Domstolen har taget stilling til, om betalingspåbud er i overensstemmelse med artikel 27, stk. 2 i Bruxelles-konventionen af 1968, som har relevans for udeblivelsesdomme i *Hengst Import BV mod*

rèsonnement navnlig for kontradiktionsprincippet, som omhandles i artikel 34, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001. Hvis en EF-procedure for betalingspåbud omfattede ensartede fælles regler, herunder også om kontradiktionsretten, ville man tilsyneladende ikke være langt fra en fuldstændig afskaffelse af de mellemliggende anerkendelses- og håndhævelsesforanstaltninger¹³.

Det kan diskuteres, om en EF-procedure for betalingspåbud kun bør gælde for grænseoverskridende sager. Ud over de generelle betragtninger i denne forbindelse med henblik på de forskellige emner i denne grønbog¹⁴ kan følgende forhold tages med i overvejelserne. En procedure for betalingspåbud er dybest set en metode til masseinddrivelse af ubestridte tilgodehavender via domstolene, som er de eneste, der kan afsige afgørelser om tvangsfuldbyrdelse, og derfor kunne man med rimelighed hævde, at en situation med et udtalt misforhold mellem effektiviteten af de procedurer, som kreditorer i forskellige medlemsstater har adgang til, er konkurrenceforvridende inden for det indre marked¹⁵. At indføre et EF-betalingspåbud kunne være en hensigtsmæssig form for harmonisering i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da denne procesform ikke hænger tæt sammen med de øvrige civile retlige procesregler, men nærmest udgør et afsnit for sig. Det er derimod når betalingspåbudsproceduren slutter, fordi sagsøgte bestrider kravet, at sagen overgår til det almindelige civile retlige system. Hvis der blev indført et EF-betalingspåbud, ville det således ikke nødvendiggøre yderligere tilnærmelser i den nationale procesret.

Kommissionen skal have mulighed for bedre at vurdere, hvordan og i hvilket omfang der er behov for tiltag på EU-plan, og derfor er det på baggrund af ovenstående bemærkninger sigtet med grønbogen at indhente flere oplysninger om, hvordan procesreglerne for inddrivelse af ubestridte krav fungerer i medlemsstaterne, såvel hvad angår betalingspåbud som andre procedurer. En analyse af gældende lovregler giver ikke i sig selv mulighed for at drage en endegyldig konklusion om, hvordan en bestemt procedure fungerer i det daglige. Jo større forskel, der er mellem hvor anerkendte og hvor velfungerende de forskellige metoder er, som har til formål at gøre proceduren enklere og hurtigere for retsafgørelser om krav, der viser sig ikke at blive bestridt, desto større bliver den uligevægt, som beskrives i det ovenstående, og dermed behovet for harmonisering på EU-plan.

Spørgsmål 3:

Hvilke problemer har der eventuelt været med gennemførelsen af proceduren for betalingspåbud eller andre procedurer til inddrivelse af ubestridte krav i Deres medlemsstat? Angiv, hvor godt procedurerne er blevet modtaget og hvor godt de har fungeret i praksis. Kommer disse procedurer også til anvendelse i grænseoverskridende sager, hvor sagsøger eller sagsøgte har hjemsted i en anden medlemsstat? Hvis dette er tilfældet, hvilke problemer har der så eventuelt været i denne forbindelse? Hvis det ikke

¹³ *Campese (C-474/93)*, 13.7.1995, *Sml.* 1995, I-2113 (den italienske *procedimento d'ingiunzione*) og i *Klompas mod Michel (C-166/80)*, 16.6.1981, *Sml.* 1981, 1593 (den tyske *Mahnverfahren*).
Den uundgåelige risiko for fejlfortolkning eller forkert anvendelse af disse regler i enkeltsager er ikke til hinder herfor, da fejl af en sådan art ikke forhindrer håndhævelsen af en afgørelse i rent indenlandsk sammenhæng, medmindre selve afgørelsen bestrides af den part, som den går imod.

¹⁴ Ovenstående pkt. 1.1.

¹⁵ I henhold til Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet 'En mere effektiv opnåelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i Den Europæiske Union' (EFT C 33 af 31.1.1998, s. 3, pkt. 38) viser en undersøgelse (European Payment Habits Survey, april 1997, Intrum Justitia), at den forsætlige del af betalingsforsinkelserne er langt mindre end EU-gennemsnittet (35 %) i de medlemsstater, hvor opnåelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser foregår hurtigt, effektivt og uden større omkostninger.

er tilfældet, hvordan skal ubestridte krav med grænseoverskridende aspekter så retsprøves?

2.4. BAGGRUND

2.4.1. *Initiativer med henblik på indførelse af en EF-procedure for betalingspåbud forud for Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse*

2.4.1.1. Storme-forslaget

I 1993 udarbejdede en arbejdsgruppe, sammensat af eksperter i procesret under ledelse af professor *Marcel Storme*, et udkast til et direktivforslag om tilnærmelse af medlemsstaternes love og regler om visse aspekter af procedurerne for civile søgsmål (det såkaldte *Storme-forslag*)¹⁶, som blev fremlagt for Kommissionen. Dette første bredtfavnende forsøg på at tage fat i de grundlæggende aspekter i civilsager¹⁷ med klart afsæt i det indre marked¹⁸ indeholder et afsnit med detaljerede principper for en procedure for betalingspåbud, hvilket klart påpeger behovet for harmonisering inden for dette område¹⁹. Selv om forslaget aldrig mundede ud i et lovforslag fra Kommissionen, er det et godt referencepunkt og en nyttig inspirationskilde.

2.4.1.2. Direktivet om betalingsforsinkelser

I 1998 forelagde Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet et direktivforslag om bekæmpelse af overskridelse af betalingsfrister i handelstransaktioner²⁰. Ud fra det ræsonnement, at konsekvenserne af overskridelse af betalingsfrister, f.eks. morarenter, som kreditor tilskriver efter fristens udløb, kun har en afskrækkende virkning, hvis de ledsages af hurtige, effektive og udgiftsmoderate retsprocedurer²¹, indeholder forslagens artikel 5 en bestemmelse om, at medlemsstaterne skal sikre, at der findes en hurtig inkassoprocedure for ubestridt gæld, ligesom artiklen angiver visse minimumskrav til proceduren. Udtrykket 'betalingspåbud' bruges ganske vist ikke i teksten, men man kan alligevel gå ud fra, at ophavsmændene til forslaget først og fremmest havde en procedure af denne type i tankerne²². Det direktiv, der i sidste ende blev vedtaget den 29. juni 2000²³ med retsgrundlag i artikel 95 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, var noget mere forbeholdent. I stedet for at indføre en (ny) særskilt procedure forpligtes medlemsstaterne i artikel 5 til at sikre, at kreditorer kan opnå et tvangsfuldbyrdsgrundlag inden for 90 kalenderdage i

¹⁶ Teksten blev offentliggjort i 1995, *Storme (ed.), Rapprochement du droit judiciaire de l'Union Européenne – Approximation of judiciary law in the European Union*, Dordrecht/Boston/London.

¹⁷ Det bør nævnes, at Det Europæiske Råd forud for dette forslag i sin henstilling nr. R (81) 7 af 14.5.1981 om lettere adgang til domstolene foreslår, at der opstilles *bestemmelser vedrørende ubestridte krav eller erstatningskrav for at sikre, at der på disse områder hurtigt kan opnås en endelig afgørelse uden unødige formaliteter, retsmøder eller omkostninger*.

¹⁸ Stormes indledende rapport har en omfattende gennemgang af behovet for harmonisering af de civilretlige procesregler efter indførelsen af det indre marked, både hvad angår de økonomiske aspekter og lovgrundlaget for EF-retsakter på området.

¹⁹ Arbejdsgruppen havde i første omgang tænkt sig at opstille en komplet EF-model for procedurer i civile søgsmål. I det endelige forslag er der dog udprægede forskelle mellem områderne, idet man nogle steder (f.eks. vedrørende betalingspåbud) går meget i detaljer og foreslår en harmoniseret fælles procedure, mens man andre steder blot opstiller generelle principper eller minimumsstandarder. KOM (98) 126 endelig udgave, EFT C 168 af 3.6.1998, s. 13.

²⁰ Forslagets betragtning 14, som blev til betragtning 20 i direktivet.

²¹ I forslagens begrundelse henvises der udtrykkeligt til den franske *injonction de payer* og den tyske *Mahnverfahren*.

²² Direktiv 2000/35/EF, EFT L 200 af 8.8.2000, s. 35. Fristen for gennemførelse udløb den 8. august 2002.

overensstemmelse medlemsstaternes nationale lovgivning²⁴. Det står dog endnu ikke klart, om gennemførelsen af artikel 5 vil medføre mærkbare ændringer i medlemsstaternes retsplejesystemer²⁵. Denne bestemmelse må under alle omstændigheder betragtes som en forsigtig første fase og ikke det sidste trin i processen hen imod at få etableret en effektiv EF-procedure for inddrivelse af ubestridt gæld.

2.5. Amsterdam-traktaten og dens konsekvenser

Med ikrafttrædelsen af Amsterdam-traktaten blev det civile retlige samarbejde flyttet fra søjle 3 (EU-traktatens - artikel K.1, stk. 6) til søjle 1. I henhold til artikel 61, litra c), og artikel 65 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab vedtager EU foranstaltninger vedrørende civile retligt samarbejde i spørgsmål med grænseoverskridende virkninger i det omfang det er nødvendigt for det indre markeds funktion. I henhold til artikel 65, litra c), omfatter sådanne foranstaltninger fjernelse af hindringer for, at civile retssager forløber tilfredsstillende, om nødvendigt ved fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler.

Denne nye fællesskabskompetence satte nyt skub i diskussionen om en mere vidtrækkende tilnærmelse af retsplejereglerne, også hvad angår ubestridte krav²⁶.

2.6. Tammerfors-konklusionerne

Det Europæiske Råd fastslog på sit møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999, at princippet om gensidig anerkendelse af domme og andre retsafgørelser er af central betydning for retssamarbejdet inden for EU. Under overskriften "Større konvergens på det civile retlige område" opfordrede man Rådet og Kommissionen til at forberede nye procedureregler for grænseoverskridende sager, navnlig på punkter, der kan fremme et smidigt retligt samarbejde og en bedre rets adgang. Betalingspåbud blev udtrykkeligt nævnt som eksempel herpå²⁷.

Det Europæiske Råd anmodede Rådet og Kommissionen om inden december 2000 at vedtage et program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig

²⁴ Teksten i artikel 5 ('Inddrivelsesprocedurer for ubestridte krav') er som følger:
"1. Medlemsstaterne sikrer, at der normalt inden 90 kalenderdage efter indgivelse af stævning eller anmodning fra kreditor til retten eller en anden kompetent myndighed uanset beløbets størrelse kan opnås et tvangsfuldbyrdsesgrundlag, så længe gælden eller aspekter af proceduren ikke bestrides. Denne forpligtelse skal opfyldes af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres respektive nationale love og administrative bestemmelser.
2. Efter de respektive nationale love og administrative bestemmelser skal samme betingelser gælde for alle kreditorer, der er etableret i Fællesskabet.
3. Der skal i den i stk. 1 omhandlede frist på 90 kalenderdage ikke medregnes følgende tidsrum:
(a) den tid der medgår til forkyndelse
(b) (b) alle forsinkelser, som kreditor er skyld i, som f.eks. den tid, der kræves til at berigtige anmodninger.
4. Denne artikel berører ikke bestemmelserne i Bruxelles-konventionen om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager."
Det påpeges udtrykkeligt i betragtning 23, at direktivet ikke kræver, at medlemsstaterne vedtager en særlig procedure eller ændrer deres eksisterende retsprocedurer på en bestemt måde.

²⁵ Det er tilsyneladende ikke usandsynligt, at de fleste - eller endog alle - medlemsstater vil hævde, at deres retsplejeregler allerede opfylder disse betingelser. Det afhænger i vidt omfang af fortolkningen af udtrykket 'normalt'. Tænkes der dermed kun på, hvilke juridiske bestemmelser der gælder, eller også på, hvor effektive domstolene i praksis kan konstateres at være?

²⁶ Det vil dog ikke sige, at artikel 61, litra c), og artikel 65 er det eneste mulige retsgrundlag for en EF-procedure for betalingspåbud.

²⁷ Formandskabets konklusioner pkt. 38.

anerkendelse og igangsætte arbejde med hensyn til et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument og de aspekter af retsplejen, for hvilke det skønnes nødvendigt at vedtage fælles minimumsstandards for lettere at gennemføre princippet om gensidig anerkendelse.

2.7. Programmet om gensidig anerkendelse

I Kommissionens og Rådets fælles program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, som Rådet vedtog den 30. november 2000, angives det, at afskaffelsen af eksekvaturproceduren i forbindelse med ubestridte krav bør være en af Fællesskabets prioriteter. Det påpeges, at det i sig selv er ulogisk, at fuldbyrdelsen af afgørelser vedrørende krav, der ikke bestrides, kan forsinkes af en eksekvaturprocedure, og at det derfor er helt igennem på sin plads, at dette område bliver et af de første, hvor eksekvaturproceduren afskaffes, da det for forretningslivet er bydende nødvendigt, at uindfriede fordringer hurtigt kan inddrives, og da dette længe har været et ønske i de økonomiske kredse, som er afhængige af, at det indre marked fungerer optimalt²⁸.

Programmet om gensidig anerkendelse tager som sagt klart sigte på at lette anerkendelse og håndhævelse af domme afsagt i andre medlemsstater. Det er ikke et program til harmonisering af de nationale retsplejeregler. Tilnærmelse af retsplejereglerne via indførelse af minimumsstandards eller harmonisering planlægges ikke som et mål i sig selv, men som en ledsageforanstaltning, der inden for visse områder kan være en forudsætning for at opnå de ønskede fremskridt hen imod at få afskaffet eksekvaturproceduren²⁹. I samme dokument påpeges det, at afskaffelsen af eksekvaturproceduren inden for visse områder kan ske ved at indføre et egentligt EF-tvangsfuldbyrdsdokument, som opnås ved afslutningen af en specifik fælles eller harmoniseret procedure fastlagt i fællesskabsregi³⁰. Det må understreges, at afskaffelse af eksekvaturproceduren og harmonisering af retsplejereglerne er to forskellige ting. Den første forudsætter, at der afsiges en retsafgørelse, og vedrører adgangen til tvangsfuldbyrdelse i andre lande, mens den anden har at gøre med, hvor effektiv adgang der er til at opnå en retsafgørelse, uanset om den skal fuldbyrdes i udlandet eller ej. Selv om der er en sammenhæng mellem disse forhold som opridset herover, skal man huske denne forskel og det forhold, at de kan gribes an hver for sig som selvstændige områder. Her skal blot nævnes, at afskaffelsen af eksekvaturproceduren ikke har nogen relevans for en kreditor, som i en grænseoverskridende sag skal sagsøge en part i en anden medlemsstat, som ikke har nogen effektiv procedure for inddrivelse af ubestridt gæld. Ligeledes vil det i de fleste tilfælde, hvor en afgørelse opnås via en sådan procedure i den stat, hvor sagsøgte har hjemsted, ikke være nødvendigt at fuldbyrde afgørelsen i en tredje medlemsstat. På den anden side kan man altid komme ud for domme eller andre retsafgørelser vedrørende ubestridte krav (forlig, officielt bekræftede dokumenter), eventuelt opnået via ikke-harmoniserede procedurer, som skal fuldbyrdes i andre medlemsstater end den, som de stammer fra.

²⁸ EFT C 12 af 15.1.2001, s. 1, afsnit I B 3.

²⁹ Det bør i den forbindelse bemærkes, at programmet omhandler forhold, som egner sig til harmonisering eller opstilling af minimumsstandards i form af *'foranstaltninger, der skal ledsage gensidig anerkendelse'*.

³⁰ Afsnit II A 2 b i programmet. Selv om der ikke nævnes noget om en procedure for betalingspåbud (eller procedurer for andre områder) i afsnittet, viser det efterfølgende forslag til et EF-tvangsfuldbyrdsdokument i forbindelse med ubestridte krav som led i første gennemførelsesetape i afsnit III A, at man havde en harmonisering af denne type i tankerne, navnlig i forbindelse med inddrivelse af ubestridte krav.

2.8. EF-tvangsfuldbyrdsdokumentet for ubestridte krav som første led i en tottrinsløsning

Under hensyn til ovennævnte forhold har Kommissionen valgt en tottrinsstrategi med henblik på både

- at få afskaffet eksekvaturproceduren under forudsætning af, at en række minimumsstandards overholdes for alle afgørelser eller dokumenter med retskraft vedrørende ubestridte krav, uanset hvilken procedure der har ført frem dertil

og

- at få indført en særlig harmoniseret procedure for inddrivelse af gæld, som antages ikke at blive bestridt, dvs. et EF-betalingspåbud,

dog ikke samtidig i samme retsakt. Via denne strategi kan man hurtigt komme af med eksekvaturproceduren i situationer, hvor en gælds art og omfang tydeligvis ikke bestrides (ikke blot betalingspåbud), og samtidig arbejde videre med udformningen af en harmoniseret procedure for betalingspåbud.

I april 2002 vedtog Kommissionen sit forslag til Rådets forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav³¹. Dette lovinitiativ er det første skridt i den omtalte tottrinsstrategi og sigter på at afskaffe eksekvaturproceduren for alle retsafgørelser i forbindelse med ubestridte krav, uanset hvilken procedure afgørelserne er opnået ved. For at få afskaffet de mellemliggende foranstaltninger må en række minimumskrav dog overholdes i procedurerne, f.eks. angående dokumenternes forkyndelsesmåde, tidsintervallet mellem forkyndelses- og afgørelsesdato, så forsvaret kan forberede sig, og fyldestgørende underretning af sagsøgte. Kun hvis disse krav overholdes og attesteres af retten i domsstaten, bortfalder kontrollen af, hvorvidt kontradiktionsprincippet er tilgodeset, i den medlemsstat, hvor afgørelsen skal fuldbyrdes. Dette attestationsystem via flersprogede standardformularer vil være en klar fordel for kreditorerne, som får adgang til hurtig og effektiv fuldbyrdelse i udlandet uden at skulle inddrage retsinstanser i den medlemsstat, hvor der anmodes om fuldbyrdelse, med deraf følgende forsinkelser og udgifter.

2.9. En grøn bog som andet trin i denne strategi

Nærværende grøn bog er andet trin i denne strategi, og den skal ses i sammenhæng med Kommissionens overordnede politik for de spørgsmål, som blev taget op i programmet om gensidig anerkendelse i forbindelse med ubestridte krav.

Det bør følge helt logisk af ovenstående overvejelser om gennemførelsen af programmet om gensidig anerkendelse, og af de generelle betragtninger om tanken bag et EF-betalingspåbud³², at de forskellige formål med den harmonisering af retsplejen, som grønbogen sigter mod, og med de lettere anerkendelses- og fuldbyrdsregler hverken udelukker, modvirker eller overlapper hinanden. Kommissionens to initiativer i denne forbindelse supplerer derimod hinanden. Hvis der fandtes en EF-procedure for

³¹ KOM (2002) 159 endelig udgave.

³² Ovenstående pkt. 2.3.

betalingspåbud, ville det ikke blot ligestille kreditorer og debitorer i samtlige medlemsstater, som dermed ville have samme retsadgang. Det kunne også skabe bedre forhold hvad angår anerkendelse og fuldbyrdelse ved sågar at overflødiggøre det påtænkte attestationskrav i forslaget om et EF-tvangsfuldbyrdsdokument.

3. EF-BETALINGSPÅBUD

3.1. Den generelle strategi

Det er tanken med denne grønbog at sætte gang i en bred høring om, hvordan man kan indføre en speciel fælles eller harmoniseret EF-procedure for betalingspåbud. I den forbindelse gennemgås de forskellige regler, som kunne regulere en sådan procedure, så vidt muligt i kronologisk rækkefølge. De enkelte områder præsenteres på grundlag af en indledende, kortfattet oversigt over medlemsstaternes relevante lovgivning. Gennemgangen skal give inspiration til debat for at indkredse de bedste af de nuværende løsninger i EU - eller, hvor det vil være mest hensigtsmæssigt, nye innovative løsninger - og omsætte resultatet af denne analyse til et nyt EU-dækkende betalingspåbudsprocedure, som vil være en mærkbar forbedring for de europæiske borgere.

Men en isoleret gennemgang af de nærmere detaljer i en procedure for betalingspåbud én for én ville i sig selv være ufuldstændig og utilstrækkelig, eftersom der så ikke ville blive taget højde for den større sammenhæng, dvs. målsætningen om at sammensætte en procedure, hvor de enkelte elementer passer harmonisk sammen og danner en velafbalanceret helhed. Derfor gives der forud for detaljegennemgangen en kort oversigt over de forskellige "familier" af procedurer for betalingspåbud i Europa, som kan give en større indsigt i de proceduremæssige forhold, som de forskellige nationale systemer typisk kombinerer. Når procedurens enkelte aspekter behandles, skal der også tages hensyn til eventuelle vekselvirkninger herimellem. Det kan få afgørende betydning, om man vælger at følge de bedste eksisterende løsningsmodeller eller at opstille en ny ved at sammensætte dele fra forskellige eksisterende modeller og eventuelle nye elementer.

3.1.1. Oversigt over medlemsstaternes forskellige modeller

Man kan groft sagt skelne mellem to typer procedurer for betalingspåbud i Europa. Selv om der er afvigelser i mindre detaljer, falder lovgivningen i de medlemsstater, som har betalingspåbud, ind under en af disse to kategorier.

Det vigtigste træk i det, man kunne kalde "bevismodellen" (Belgien, Frankrig, Grækenland, Luxembourg, Italien, Spanien) er kravet om, at sagsøger skal fremlægge skriftlig dokumentation for søgsmålets berettigelse. Uden sådan dokumentation betragtes en begæring om et betalingspåbud som uantageligt. Denne betingelse er en sikring mod ubegrundede krav. Samtidig tillader systemet først betalingspåbud efter summarisk efterprøvelse fra en dommer. Det er ved denne efterprøvelse, at dokumentationen spiller så vigtig en rolle. Foreligger denne skriftlige dokumentation og støtter den kravet i tilstrækkelig grad til, at dommeren kan beslutte at udstede et betalingspåbud? Dommerens nødvendige stillingtagen til disse spørgsmål beskytter sagsøgte også i søgsmålets ensidige fase, hvor sagsøgte ikke selv kan udtale sig om kravets berettigelse. Krav, som er uberettigede selv på grundlag af de oplysninger, som sagsøger fremlægger, eller som ikke understøttes af skriftlig dokumentation, kan dommeren selv filtrere fra meget tidligt i forløbet. Hvis der imidlertid udstedes et betalingspåbud, er det blåstemplet, idet visse rimelighedskrav er kontrolleret. I de fleste medlemsstater i "bevisfamilien" (Frankrig, Grækenland, Italien, Spanien) har sagsøgte kun én mulighed for at bestride kravet. Når indsigelsesfristen er udløbet, får betalingspåbuddet øjeblikkelig retskraft, hvorefter det ikke længere kan appelleres.

Den "bevisløse" procedure for betalingspåbud, som Østrig, Finland, Tyskland, Sverige og Portugal bruger, er derimod kendetegnet ved en fuldstændig mangel på indledende

retsprøvelse af sagskravet. Hvis en anmodning er antagelig og opfylder de grundlæggende krav, udsteder retten et betalingspåbud uden yderligere vurdering af anmodningens realitet³³. Mens "bevisgruppen" øjensynlig mener, at der er brug for et vist mindstemål af beskyttelse af sagsøgte, lægges der blandt de "bevisløse" mere vægt på sagsøgtens eget ansvar. Det kan på sin vis ses som en fuld gennemførelse af princippet om den omvendte bevisbyrde, da sagens udfald helt og fuldt afhænger af sagsøgtens reaktion (eller mangel på samme) uden yderligere indgriben fra rettens side. Hvis sagsøgte kan forhindre, at der udstedes en eksigibel afgørelse blot ved at sige "nej", ved at bestride kravet, betragtes det som unødvendigt med yderligere sikkerhedsforanstaltninger. De øvrige hovedforskelle følger logisk af denne holdningsforskel. Hvis der ikke foretages nogen vurdering, er der naturligvis ikke brug for dokumentation af kravet, som kun skal give mulighed for en sådan kontrol. Og når kravet ikke vurderes af retten og hele proceduren dermed hælder i retning af en administrativ foranstaltning³⁴, er der tilsyneladende heller ingen grund til at ulejliges en dommer; derfor uddelegerer man i disse medlemsstater beføjelserne til at udstede betalingspåbud enten til embedsmænd ved retten eller, som det er tilfældet i Sverige, til fogedretten, en administrativ instans uden for den dømmende myndighed. I de fleste medlemsstater i denne kategori opvejes den manglende beskyttelse ved retsprøvelse af kravenes berettigelse interessant nok i et vist omfang af, at sagsøgte får to muligheder for at gøre indsigelse i stedet for én. I Finland, Tyskland og Sverige udstedes der ved manglende rettidig indsigelse en ny afgørelse (om tvangsfuldbyrdelse), som ikke er endelig, men kan bestrides af sagsøgte inden for en ny frist. Først hvis sagsøgte sidder denne mulighed overhørig, får betalingspåbuddet endelig retskraft.

Det må dog påpeges, at to medlemsstater har afvejet fra dette mønster i deres lovgivning. Både Østrig og Portugal har tilsluttet sig den "bevisløse" model, men har af hensyn til effektiviteten valgt en procedure med kun ét trin. Når sagsøgte har forpasset sin eneste chance for at bestride kravet, skal der ikke længere tages hensyn til indsigelser eller appelindbringelser; herefter bliver betalingspåbuddet umiddelbart bindende.

De østrigske og portugisiske eksempler viser, hvordan man kan udvælge og sammensætte de mest velfungerende elementer fra de to eksisterende klassiske proceduremodeller for betalingspåbud. Den østrigske *Mahnverfahren* kombinerer enkelheden i den "bevisløse" model (intet dokumentationskrav, ingen efterprøvelse af kravet, ingen inddragelse af dommere) med kraftige begrænsninger i appelmulighederne inspireret af "bevismodellen" og giver en kreditor mulighed for at opnå en afgørelse, som ikke blot kan tvangsfuldbyrdes, men har fuld retskraft, på lidt mere end to uger³⁵. Kan denne kombinationsmodel inspirere til en løsning på europæisk plan?³⁶ Eller bør man holde sig til et af de i ovenstående beskrevne standardsystemer? Kan der slås bro over kulturkløften mellem "bevismodellen" og den "bevisløse" tradition, og hvordan? Hvor stor en del af ansvaret kan overlades til sagsøgte? Er der en minimumsstandard for rettens beskyttelse af sagsøgte mod uberettigede søgsmål via betalingspåbud?

³³ Det skal dog bemærkes, at Østrig for nylig har vedtaget nye regler, som foreskriver, at retten skal foretage en summarisk forhåndsvurdering af kravets berettigelse; se herom nedenstående pkt. 3.3.5.

³⁴ Med udtrykket "administrativ" henvises til den manglende vurdering af kravets berettigelse. Det må ikke misforstås som at der stilles spørgsmålstegn ved procedurens retlige karakter som sådan. Kun Sverige er gået så vidt som til at overlade ansvaret for betalingspåbudsprocedurer til en administrativ instans.

³⁵ Det må dog tilføjes, at tidsfristen for indsigelse, som i dag er på 14 dage, fra 1. januar 2003 fordobles til 4 uger; se nedenstående pkt. 3.3.9.1.

³⁶ Det bør i den forbindelse bemærkes, at både Østrigs og Portugals ordninger om betalingspåbud kun finder anvendelse op til en bestemt beløbsgrænse. Det kan ses som en sikkerhedsventil til sikring mod misbrug af en ny højeffektiv procedure.

Den efterfølgende gennemgang af mulige strategier for at tage højde for alle detaljer i en procedure for betalingspåbud skal ses i lyset af disse brede spørgsmål. De løsninger, som de forskellige medlemsstater har taget i brug, kan og må ikke analyseres løsrevet fra den overordnede sammenhæng, som de indgår i. Og ethvert forslag til et EF-betalingspåbud skal selv være i ligevægt under hensyntagen til det komplicerede samspil mellem forskellige aspekter af retsplejen. I det efterfølgende gøres der udtrykkeligt opmærksom på, hvilke konsekvenser bestemte løsninger har for proceduren som helhed, hvor dette skønnes relevant.

3.2. Retsaktens anvendelsesområde

3.2.1. Kun pengekrav?

I de fleste medlemsstater (Østrig, Belgien, Tyskland, Grækenland, Luxembourg, Portugal, Spanien) omfatter den særlige procedure til opnåelse af en eksigibel afgørelse om krav, som ikke forventes at blive bestridt og som indebærer omvendt ansvarsbyrde, kun pengekrav op til et bestemt beløb. I Frankrig, Finland, Italien og Sverige kan denne procesform også anvendes på andre krav. I disse medlemsstater er der ikke blot tale om et betalingspåbud, men et langt bredere "handlingspåbud". Det er forskelligt, hvilke typer krav proceduren omfatter, men det drejer sig typisk om overdragelse eller tilbageføring af løsøre samt udsættelsesforretninger³⁷.

Når der skal tages stilling til, om ikke-økonomiske krav skal falde ind under en harmoniseret EF-procedure, må man huske på, at da så stor en del af de civile søgsmål drejer sig om inddrivelse af pengekrav, vil et handlingspåbud få forholdsvis ringe praktisk betydning i forhold til et betalingspåbud³⁸. Sådanne forpligtelser er pr. definition også sværere at standardisere, f.eks. hvad angår formularer og bearbejdning af data, eftersom kravet i sig selv (og dermed ordlyden i et tvangsfuldbyrdesdokument) altid forudsætter en nøjagtig beskrivelse, som er langt sværere at formulere end et rent pengekrav, som kan udtrykkes i kroner og øre (eller anden valuta).

Spørgsmål 4:

Skal en EF-procedure for betalingspåbud kun omfatte pengekrav? Hvis det ikke skal være tilfældet, hvilke typer ikke-økonomiske krav skal den så omfatte?

3.2.2. Skal proceduren være forbeholdt bestemte typer krav, eller skal bestemte typer krav være udelukket fra proceduren?

I forbindelse med pengekrav stiller flere medlemsstater (Østrig, Belgien, Grækenland, Italien, Spanien, Sverige³⁹) ingen begrænsninger for proceduren for betalingspåbud hvad angår sagskravets karakter eller retsgrundlag. De øvrige medlemsstater har to forskellige tilgange til

³⁷ I Italien omfatter proceduren i henhold til den italienske retsplejelovs § 639 krav vedrørende en angiven mængde af materielle varer eller tilbageføring af angivet løsøre. Den svenske inkassoprocedure (*handräkning*) gælder også for udsættelsesforretninger, tilbageføring af løsøre, opfyldelse af leveringspligt, fjernelse af formuegoder, opfyldelse af ansættelseskontrakter og overholdelse af adgangsforsbud eller -rettigheder til fast ejendom eller forretningssteder. I Frankrig anvendes et handlingspåbud (*injonction de faire*) i henhold til den franske retsplejelovs § 1425-1 på alle ikke-monetære kontraktforpligtelser, hvor én eller flere parter ikke er erhvervsdrivende.

³⁸ I den forbindelse må det bemærkes, at proceduren for handlingspåbud i Frankrig ikke har fungeret særlig godt, og at det i et reformforslag fremlagt af retspræsidenten for *Tribunal de Grande Instance de Paris* anbefales at afskaffe den.

³⁹ Kravet om en ubetinget, skyldig forpligtelse betragtes i denne del af grønbogen som selvindlysende og dermed ikke som en begrænsning.

at begrænse procedurens anvendelsesområde. Frankrig og Portugal tillader kun betalingspåbud for krav, som er en følge af *kontraktlige forbindelser*, og udelukker dermed søgsmål om forhold uden for kontrakt⁴⁰. Tyskland, Finland og Luxembourg definerer ikke, hvilke kravstyper proceduren omfatter, men angiver i stedet bestemte tilfælde, hvor der ikke må afsiges retsafgørelser⁴¹.

Det må dog understreges, at ovenstående forskelle ikke er så udtalte, som de måske umiddelbart virker. Man må i den forbindelse huske, at mange medlemsstater kræver, at der fremlægges dokumentation, inden kravet kan gøres til genstand for et betalingspåbud. Denne kan sjældent lade sig gøre ved krav om erstatningsansvar uden for kontrakt. Derfor er der kun marginal forskel på en ordning, som kun gælder for kontraktlige krav, og en ordning, som gælder for alle typer krav, men forudsætter fremlæggelse af skriftlig dokumentation (som man har i f.eks. Belgien, Grækenland, Italien og Spanien).

Det skal analyseres nøje, om og i hvilket omfang anvendelsesområdet for et EF-betalingspåbud skal begrænses til bestemte typer krav, og i så tilfælde hvilken metode denne begrænsning skal gennemføres ved. En ordning, som omfatter alle (penge-)krav, vil naturligvis være den mest gennemskuelige, eftersom enhver begrænsning uundgåeligt vil afstedkomme vanskeligheder ved fortolkningen af, om krav kan antages eller ej⁴², som domstolen eller den kompetente myndighed må tage stilling til, inden påbuddet kan udstedes. En sådan eventuel begrænsning vil tilsyneladende kun være berettiget, hvis der er et tvingende behov for at udelukke bestemte områder fra proceduren. Hvis sagsøgte i mange tilfælde vil stå svagt på bestemte områder, kan det betragtes som en tilsidesættelse af kontradiktionsretten, selv om forsvaret kan bestride kravet og dermed forhindre en eksigibel afgørelse.

Spørgsmål 5:

Skal en EF-procedure for betalingspåbud kun gælde for krav vedrørende bestemte civil- og handelsretlige områder, eller skal bestemte typer krav udelukkes? Angiv i begge tilfælde hvilke typer krav der tænkes på.

3.2.3. *Beløbsgrænse for krav? (eller - hvis proceduren gælder for andet end pengekrav – for værdien af kravet)*

Anvendelsesområdet for proceduren for betalingspåbud kan begrænses ikke blot ved at foreskrive, hvilke typer krav den omfatter, men også ved at indføre en grænse for kravets beløb (eller værdi, hvilke proceduren også omfatter andet end pengekrav). Nogle medlemsstater (Østrig, Belgien, Portugal, Spanien) giver kun mulighed for betalingspåbud op

⁴⁰ I Frankrig tillader den franske retsplejelovs § 1405 anvendelse af betalingspåbud ikke blot på kontraktforpligtelser, men også på visse lovbestemte forpligtelser, f.eks. bidrag til pensionsordninger.

⁴¹ I Luxembourg omfatter betalingspåbudsproceduren ikke krav vedrørende lejemaal i fast ejendom samt arbejds- og lærlingekontrakter. I Tyskland er begrænsningen ikke så omfattende, idet den kun vedrører forbrugerkredit med en rentesats, som er højere end den, der er fastsat i den tyske retsplejelovs § 688 (II) (1). I Finland finder proceduren ikke anvendelse i søgsmål, hvor parterne ikke må indgå udenretligt forlig.

⁴² Således betragtes erstatningskrav vedrørende forhold forud for kontraktindgåelsen (*culpa in contrahendo*) som kontraktbaserede i nogle medlemsstater (f.eks. Tyskland), mens det i andre betragtes som værende uden for kontrakt (f.eks. Frankrig).

til et bestemt beløb⁴³, mens de øvrige (Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Luxembourg og Sverige) ikke har en sådan begrænsning⁴⁴.

Da formålet med proceduren for betalingspåbud er at give mulighed for effektiv og billig inddrivelse ikke af småkrav, men af ubestridte krav, og da omfanget af et krav ikke nødvendigvis har nogen indflydelse på, om det bestrides, kan en sådan begrænsning tilsyneladende kun berettiges med, at man vil beskytte sagsøgte mod ubodelig skade ved tvangsfuldbyrdelse af en afgørelse, som senere omstødes⁴⁵. Dette ræsonnement holder dog tilsyneladende kun stik, hvis de almindelige procesformer, som sagsøger kan benytte sig af, yder sagsøgte en højere beskyttelsesgrad end proceduren for betalingspåbud i tilfælde, hvor denne forholder sig passivt. Det er tvivlsomt, om det er tilfældet, eftersom næsten alle medlemsstater giver mulighed for udeblivelsesdomme, hvis sagsøgte ikke møder frem til retsmødet, uanset værdien af det pågældende krav og uden grundigere prøvelse af kravets berettigelse i forhold til proceduren for betalingspåbud⁴⁶. Den sammenlignende analyse af medlemsstaternes regler for betalingspåbud viser interessant nok ingen klar sammenhæng mellem ubegrænset adgang til denne procesform og øget beskyttelse af sagsøgtes rettigheder. Bortset fra Østrig har de fleste af de medlemsstater, som ikke kræver dokumentation eller vurdering af kravets berettigelse og som bemyndiger andre embedsmænd end dommere til at træffe sådanne afgørelser (Tyskland, Sverige, Finland) ikke nogen overgrænse for adgang til betalingspåbud. I Portugal og Spanien kan beløbsgrænsen for krav måske til dels forklares med, at procesformen i disse medlemsstater er så ny, og at de derfor udviser større forsigtighed⁴⁷.

Ud fra ovenstående betragtninger kan man så spørge, om (og hvorfor) der bør fastlægges en beløbsgrænse for en betalingspåbudsprocedure (og hvad denne grænse skal være), eller om proceduren skal kunne finde anvendelse uanset kravets beløb.

Spørgsmål 6:

Skal en EF-procedure for betalingspåbud kun finde anvendelse på krav op til en bestemt værdi? Og i så fald hvilken?

⁴³ Der er stor forskel på, hvilke maksimumsbeløb disse medlemsstater foreskriver. Grænsen er ca. 1.850 EUR i Belgien, 3.750 EUR i Portugal og 30.000 EUR i Spanien. I Østrig har man for nylig vedtaget nye regler, hvorefter grænsen sættes op fra 10.000 EUR til 30.000 EUR pr. 1. januar 2003.

⁴⁴ I Luxembourg har man to forskellige procedurer (*ordonnance conditionnelle de paiement* og *provision sur requête*), alt efter kravets beløb. *Provision sur requête* gælder for krav over 10.000 EUR, og denne ordning blev først indført i 1997 efter samme model som reglerne for *ordonnance conditionnelle de paiement*, dog med den forskel, at der er tale om en foreløbig foranstaltning, som ikke i sig selv har retskraft.

⁴⁵ Den østrigske overgrænse skal forebygge risikoen for, at sagsøgte fratages sit eksistensgrundlag. Da man for nylig drøftede, om beløbsgrænsen skulle sættes op, lagde man også stor vægt på forholdet mellem kravets værdi og sandsynligheden for at det bestrides. Dette kriterium skal ses i lyset af, at proceduren for betalingspåbud er obligatorisk i Østrig (se nedenstående pkt. 3.2.4). I alle andre medlemsstater er det sagsøgers eget valg, om proceduren skal anvendes i tilfælde, hvor denne ikke forventer, at sagsøgte vil bestride kravet.

⁴⁶ Men det må dog også tages med i betragtning, at udeblivelsesdomme generelt kan appelleres, hvilket i mange medlemsstater ikke er tilfældet for betalingspåbud (se nedenstående pkt. 3.3.11.2).

⁴⁷ Det bør også bemærkes, at beløbsgrænsen i Østrig og Portugal for nylig er blevet sat kraftigt op, og at yderligere forhøjelser siden er blevet gennemført (Østrig) eller er under forberedelse.

3.2.4. Skal anvendelsen af ordningen være obligatorisk?

Bortset fra Østrig er proceduren for betalingspåbud i alle de medlemsstater, som har en sådan, en ikke-obligatorisk ordning til inddrivelse af krav, som kreditorer generelt kun vælger, hvis de har grund til at forvente, at kravets realitet ikke vil blive bestridt. I Østrig er den såkaldte *Mahnverfahren* obligatorisk, og sagsøger skal ikke udtrykkeligt anmode om, at denne procedure anvendes. At proceduren for betalingspåbud er et obligatorisk første trin i alle sager om pengekrav under den i østrigsk ret fastsatte grænse kan forklares med de særlige omstændigheder, som gælder i denne medlemsstat⁴⁸, men det står endnu ikke klart, om dette ræsonnement betragtes som hensigtsmæssigt på europæisk plan. En obligatorisk procedure for betalingspåbud vil måske modsat af hensigten forårsage yderligere forsinkelser, hvis parterne skal følge en bestemt rækkefølge, selv om det allerede fra starten står klart, at sagsøgte vil bestride kravet⁴⁹.

Spørgsmål 7:

Skal anvendelsen af en EF-procedure for betalingspåbud være obligatorisk eller kun være frivillig, hvis kreditor mener, at kravet ikke vil blive bestridt?

3.3. Reglerne for proceduren

3.3.1. International kompetence i grænseoverskridende sager – sagsøgtes værneting?

Hvis sagsøger og sagsøgte har hjemsted i to forskellige medlemsstater, afgøres den internationale kompetence efter bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001. I henhold hertil skal søgsmålet som hovedregel anlægges ved retterne i den medlemsstat, hvor sagsøgte har hjemsted (artikel 2, stk. 1). Forordningen indeholder dog en lang række undtagelser, i henhold til hvilke sagsøger kan vælge et andet forum end det, hvor sagsøgte har hjemsted, eller endog bestemmelser om enekompetence uden hensyn til sagsøgtes hjemsted.

Det er øjensynlig værd at overveje, om en retsakt om et EF-betalingspåbud skal indeholde særlige regler om international kompetence, som tager forrang for Rådets forordning (EF) nr. 44/2001. Det kunne måske overvejes ved denne type procedure at give enekompetence til retterne i den medlemsstat, hvor sagsøgte har hjemsted. Så ville sagsøger ikke have fordel af at kunne anlægge sag i sit hjemland eller for den sags skyld i den medlemsstat, som har (ene-)kompetence i ordinære kontradiktoriske søgsmål. Derfor kan det, hvis sagsøgte bestrider kravet, være nødvendigt at flytte søgsmålet til en anden medlemsstat, når det bliver kontradiktorisk, da en eventuel særregel om proceduren for EF-betalingspåbud ikke bør berøre de internationale kompetenceregler hvad angår den ordinære procesform. Det kan medføre store praktiske problemer. Disse potentielle ulemper i et begrænset antal sager kan dog opvejes af den juridiske vished, der ligger i en ukompliceret og utvetydig regel om

⁴⁸ Før reformen af den østrigske procedure i 1983 blev betalingspåbuddet ugyldigt, blot sagsøgte bestred det. For at komme videre med kravet måtte kreditor anlægge et nyt søgsmål efter de sædvanlige civilprocessuelle regler, hvilket i almindelighed blev betragtet som overdrevent besværligt, og derfor blev proceduren aldrig rigtigt anerkendt. Den nyindførte obligatoriske procedure for betalingspåbud, som automatisk fortsætter som et almindeligt søgsmål, hvis kravet bestrides, har tilsyneladende afhjulpet dette problem. Reglen om, at søgsmål obligatorisk skal indledes med en begæring om betalingspåbud, ser dog ikke ud til at være nogen forudsætning for en glat overgang til almindelige procesformer i tilfælde, hvor sagsøgte bestrider kravet.

⁴⁹ De østrigske myndigheder hævder dog, at det ikke medfører forsinkelser, at proceduren for betalingspåbud er gjort obligatorisk, fordi tidsfristen for at bestride kravet også giver mulighed for at forberede forsvaret, hvilket er med til at lette sagsgangen i den ordinære procedure.

international kompetence. En sådan bestemmelse kunne også være med til at sikre kontradiktionsprincippet. Hvis proceduren for betalingspåbud kun kunne anlægges i sagsøgte hjemland, ville det f.eks. sikre, at det ikke var nødvendigt at tage til et andet land for at forkynde betalingspåbuddet for sagsøgte. Forkyndelsen af dokumentet er et afgørende betydning for kontradiktionsretten⁵⁰, og derfor kunne man undgå komplikationer og forsinkelser i forbindelse med forkyndelse i andre lande og således gøre proceduren hurtigere og mere effektiv. Det må under alle omstændigheder analyseres nøje, om de mulige fordele ved en kompetenceregulering herom virkelig berettiger til at fravige det velafvejede internationale kompetencesystem, som er etableret via Rådets forordning (EF) nr. 44/2001.

Spørgsmål 8:

Skal retterne i den medlemsstat, hvor sagsøgte har hjemsted, have enekompetence i forbindelse med en procedure for EF-betalingspåbud i grænseoverskridende søgsmål?

3.3.2. Kompetenceregler for de medlemsstater, hvis retter har kompetence

Der er i dag stor forskel på, hvilke regler der gælder for den interne kompetencefordeling i sager om betalingspåbud i de medlemsstater, som har en sådan procesform. I nogle medlemsstater (Østrig, Italien, Luxembourg) gælder de generelle kompetenceregler som i ordinære søgsmål. Andre har forskellige særregler. I næsten alle medlemsstater har retterne i sagsøgtes hjemdistrikt kompetence i sager om betalingspåbud. I mange tilfælde kan sagsøger desuden vælge at henvende sig til retten på det sted, hvor den pågældende forpligtelse (som oftest betalingen) skal opfyldes og/eller det sted, hvor der anmodes om tvangsfuldbyrdelse. Tyskland er undtagelsen i denne forbindelse, da det her i princippet altid er retterne i sagsøgtes hjemdistrikt, som har kompetence i forbindelse med betalingspåbudsproceduren⁵¹.

Hvis reglerne var de samme i hele EU, ville det naturligvis være lettere for sagsøgere fra andre medlemsstater, som ikke skulle bekymre sig om, hvilke særlige forhold der gjaldt for retssystemet i den medlemsstat, hvor søgsmålet skulle anlægges. Der kan dog stilles spørgsmål ved, om en europæisk retsakt bør indeholde bestemmelser om medlemsstaternes interne kompetencefordeling. Det ville være i bedre overensstemmelse med

⁵⁰ Dette aspekt behandles nærmere i nedenstående pkt. 3.3.8.

⁵¹ Den tyske retsplejelovs § 689 (2). Denne særregel har formodentlig til formål at gøre systemet mere brugervenligt for massekreditorer, som har fordel af kun at skulle henvende sig til én ret med alle deres krav, uanset hvor sagsøgte har hjemsted. Her må man også holde sig for øje, at proceduren for betalingspåbud er en rent skriftlig procedure, og at det ikke gør den store forskel for sagsøgte, hvor han får påbuddet fra eller skal sende sin indsigelse hen. Det må dog bemærkes, at reglen i henhold til § 703 d ikke gælder, hvis sagsøgte ikke har hjemsted i Tyskland. I sådanne sager tilfalder kompetencen den ret, som ville have kompetence i hovedsagen (dvs. hvis sagsøgte bestrider kravet) efter de almindelige kompetenceregler. Den samme regel gælder for proceduren for betalingspåbud ved arbejdsretten. Fordi der findes særlige kompetenceregler dels for betalingspåbud og dels for almindelige procesformer, må sagen henvises til en anden ret, hvis sagsøgte gør indsigelse, så sagen bliver til en ordinær kontradiktorisk proces.

Desuden må delstaterne i henhold til § 689 (3) samle kompetencen i sager om betalingspåbud hos én instans for at gøre sagsgangen hurtigere og mere effektiv, først og fremmest ved i vidt omfang at gøre brug af automatisk databehandling, så proceduren kan gennemføres og munde ud i en eksigibel afgørelse uden menneskers indblanding (dette aspekt behandles nærmere i nedenstående pkt. 3.3.4.4). Flere delstater har benyttet sig af denne mulighed og har oprettet centrale retsinstanser til behandling af sådanne sager.

For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at visse liberale erhverv i Italien, f.eks. advokater, notarer og fogeder kan anmode om et betalingspåbud ved den ret, hvor deres advokatsamfund eller anden brancheorganisation er registreret (den italienske retsplejelovs § 637).

Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 at begrænse kompetencereglerne til en angivelse af, hvilken medlemsstat der har kompetence i grænseoverskridende sager. Forskellige kompetenceregler ville under alle omstændigheder forudsætte let adgang til oplysninger herom, f.eks. via det europæiske retlige netværk.

Spørgsmål 9:

Skal en EF-retsakt om en procedure for betalingspåbud indeholder regler om retternes kompetence i de enkelte medlemsstater? Og i så fald hvilke regler?

3.3.3. Regler om den nærmere ansvarsfordeling i proceduren

En væsentlig forskel på ovennævnte to modeller er, at det i “bevislandene” (Belgien, Frankrig, Grækenland, Italien, Luxembourg, Spanien) er dommere, som har bemyndigelse til at udstede betalingspåbud, mens man i de “bevisløse” lande (Østrig, Finland, Tyskland, Portugal, Sverige⁵²) har uddelegeret ansvaret herfor til embedsmænd ved retten (*greffier*, *Rechtspfleger*) eller, i Sveriges tilfælde, ved fogedretten.

Denne forskel kan som sagt, i hvert fald til dels, forklares ved den manglende sammenhæng mellem afgørelser, som afsiges efter summarisk efterprøvelse af søgsmålets realitet på grundlag af skriftlig dokumentation, og afgørelser, som udelukkende baseres på at sagsøgte ikke bestrider kravet.

Når man skal vælge mellem disse modeller og kombinere elementer af dem eller overlade spørgsmålet herom til medlemsstaterne, er det et vigtigt aspekt, at indførelsen af en procedure for betalingspåbud, som administreres af embedsmænd ved retten, kan lette dommernes arbejdsbyrde betydeligt og lade dem koncentrere sig om de reelt “svære sager”. Men må dog også huske, at selv om selve kravet ikke bestrides af sagsøgte, kan den ansvarlige for betalingspåbudsproceduren være nødt til at tage stilling til komplicerede juridiske problemer, f.eks.: Er søgsmålet blevet forskriftsmæssigt forkyndt for sagsøgte? Har sagsøger fremlagt begrundelser for kravet, som er selvmodsigende eller lader formode, at der er tale om bedragerisk adfærd? Har sagsøger fyldestgørende redegjort for, hvorfor han er berettiget til en højere rente end den lovbestemte? Har sagsøgte i tilfælde, hvor denne har overskredet indsigelsesfristen og efterfølgende ansøger om fritagelse fra konsekvenserne på fristoverskridelsen, uforskyldt ikke haft mulighed for at fremsætte sin indsigelse rettidigt⁵³? Embedsmændenes evne til at klare sådanne opgaver afhænger naturligvis af deres juridiske uddannelsesniveau og -kvalitet, som tilsyneladende er vidt forskellig fra land til land⁵⁴.

Hvis man vælger at uddelegere beføjelserne, skal det altså overvejes nøje, hvilke begrænsninger der skal være i embedsmændenes beføjelser hvad angår behandlingen af et EF-

⁵² Denne uddelegering til embedsmænd ved retten i forbindelse med ubestridte krav ses også i medlemsstater, som ikke har en særlig procedure for betalingspåbud, f.eks. i Det Forenede Kongerige i forbindelse med udeblivelsesdomme.

For Østrigs vedkommende er denne uddelegering ret begrænset i praksis, eftersom dommerne ofte selv forestår søgsmål om betalingspåbud ved de større distriktsdomstole eller domstole, som ikke har embedsmænd, der kan gennemføre sådanne sager. Den kompetente dommer har desuden altid selv mulighed for at gå ind i sagen.

⁵³ I Østrig falder begæringer om genindsættelse i tidligere rettigheder (*Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*) og en eventuel afvisning af indsigelser (f.eks. ved fristoverskridelse) ind under den såkaldte *Rechtspflegers* kompetence (med de i foregående fodnote omhandlede begrænsninger), mens disse forhold i Tyskland behandles af en dommer.

⁵⁴ I Østrig og Tyskland har en *Rechtspfleger* en flerårig juridisk uddannelse.

betalingspåbud. Nogle medlemsstater ser ud til at have forsøgt at løse problemet ved enten at give embedsmændene mulighed for eller pligt til at henvise "svære" sager til den kompetente dommer⁵⁵. Hvis der skal være henvisningspligt, skal det defineres klart, hvilke kriterier der skal gælde herfor.

Spørgsmål 10:

Skal en retsakt om et EF-betalingspåbud indeholde nøjagtige regler om, hvilke personer ved retten der forestår proceduren (dommere, embedsmænd) og har bemyndigelse til at udstede et betalingspåbud? Og i så fald hvilke regler?

3.3.4. Begæring om betalingspåbud

3.3.4.1. Begæringens indhold, navnlig hvad angår beskrivelsen af kravet og dets retsgrundlag

De grundoplysninger, som skal medtages i en begæring om betalingspåbud, f.eks. parternes navne og adresser, kravbeløbet inklusive eventuelle renter og sagsomkostninger og beskrivelsen af de omstændigheder, der ligger til grund for kravet, kan der formentlig ikke være de store problemer med eller den store uenighed om. Et punkt, som derimod kan tænkes at skabe en vis polemik, er, hvilke krav der skal stilles til beskrivelsen af kravets oprindelse. Medlemsstaternes gældende lovgivning om betalingspåbud spænder fra forskrifter, som er identiske med dem, der gælder for en almindelig stævning (Italien), til en sammenfatning i telegramstil af omstændighederne bag kravet (Sverige, Østrig, Tyskland, Finland)⁵⁶. Hvilken metode der vælges i denne forbindelse, hænger uløseligt sammen med, hvordan man vælger at gribe en række andre grundlæggende forhold an, som tages op her i grønbogen. Kravsberettigelsens kvalitet og detaljeringsgrad afhænger naturligvis i vidt omfang af, hvor grundigt retten efterprøver kravet. Hvis betalingspåbuddet er resultatet af en (summarisk) juridisk efterprøvelse foretaget af retten, skal redegørelsen for de tilgrundliggende faktiske omstændigheder, som har afstedkommet kravet, være tilstrækkelig grundig til at give mulighed for en sådan efterprøvelse. Hvis det derimod er sagsøgte, som ved at gøre indsigelse skal træffe foranstaltninger for at få efterprøvet denne berettigelse, og betalingspåbuddet i modsat fald udstedes uden den mindste efterprøvelse af kravets realitet, vil det være nok blot at fremlægge de oplysninger, som er strengt nødvendige for at sagsøgte kan identificere kravet og tage stilling til, om han vil bestride det eller ej.

Spørgsmål 11:

Hvilke bestemmelser skal der opstilles for indholdet af begæringen om EF-betalingspåbud? Hvilke betingelser skal der f.eks. gælde for beskrivelsen af de omstændigheder, der påberåbes som grundlag for kravet?

⁵⁵ I Portugal skal embedsmænd i tvivlstilfælde henvise sagen til en dommer. Ved finske betalingspåbudssager skal embedsmanden - som ikke nødvendigvis har nogen juridisk uddannelse - henvise "svære sager" til juridisk uddannede medarbejdere, f.eks. notarer eller dommere.

⁵⁶ Den svenske informationsfolder, som vedlægges begæringsformularen, illustrerer reglen om klar angivelse af, hvad kravet vedrører, med følgende eksempel: bilkøb, reg.nr. BMG 689, den 19. januar 1996.

Det ændrede østrigske system, som træder i kraft den 1. januar 2003 og indeholder bestemmelser om summarisk efterprøvelse af kravets berettigelse, vil sikkert forudsætte en noget mere detaljeret beskrivelse af omstændighederne bag kravet for at lette sagsgangen.

3.3.4.2. Dokumentationsregler for kravet

Bestemmelsen om, at der skal fremlægges en vis dokumentation for kravet, er som tidligere nævnt et centralt element i “bevismodellen” for betalingspåbudsprocedurer. Den klare fordel, der ligger i at sagsøgte beskyttes mod uberettigede krav, sikres ved en juridisk efterprøvelse af søgsmålets berettigelse, som retten foretager ud fra sagsøgers påstand og den dokumentation, som sagsøger har fremlagt. Denne fordel skal sammenholdes med den effektivitetsforringelse, som en sådan efterprøvelse medfører, og det arbejde, der er med at få den fremlagte dokumentation ind i de elektroniske systemer. Det er i sidste ende groft sagt spørgsmålet, om det betragtes som strengt nødvendigt, at retten efterkontrollerer, om kravet er velbegrundet, eller om det fuldstændig kan overlades til sagsøgte at bestride kravet og om manglende indsigelse i sig selv er tilstrækkeligt til at berettige en afgørelse til fordel for sagsøger.

For at kunne vurdere betydningen og konsekvenserne af et dokumentationskrav fuldt ud er det vigtigt at vide, hvor bredt eller snævert begrebet skal forstås, dvs. hvilke typer dokumenter der kan antages som fyldestgørende bevis for kravet. Hvis bestemmelserne bliver for strenge, så det reelt kræves, at sagsøgte udtrykkeligt anerkender kravet, mister proceduren for betalingspåbud en stor del af sin praktiske relevans. Hvis reglerne derimod er for lempelige, bliver rettens rolle som kontrolinstans forringet i en sådan grad, at dokumentationskravet måske ligefrem bliver ligegyldigt. De medlemsstater, som anvender “bevismodellen” (Belgien, Frankrig, Grækenland, Luxembourg, Italien, Spanien), gør mildest talt ikke de samme kriterier gældende i denne forbindelse. Der er stor forskel på, hvor detaljerede og præcis bestemmelserne på området er. I Frankrig fastslås det blot i retsplejelovens § 1407, at begæringen skal vedlægges dokumentation⁵⁷ uden yderligere angivelse af, hvad dette indebærer, dvs. at det er op til domstolene at fastlægge nærmere retningslinjer via deres retspraksis. Den belgiske lovgivning går et skridt videre og kræver et dokument udfærdiget af sagsøgte, om end det dog specificeres, at det ikke behøver dreje sig om en anerkendelse af kravet⁵⁸. Den spanske og navnlig den italienske lovgivning indeholder omfattende og detaljerede lister over og definitioner af, hvad der med henblik på proceduren for betalingspåbud kan anvendes som dokumentation⁵⁹. Der vil ikke i denne grønbog blive gået nærmere ind på, hvilke dokumenter disse bestemmelser omfatter. Det skal blot bemærkes, at kravet i begge medlemsstater kan understøttes af dokumenter, som ikke er underskrevet af sagsøgte, men udfærdiget af sagsøger alene⁶⁰.

⁵⁷ Den franske retsplejelovs § 1407, stk. 3: “*Begæringen skal vedlægges bilag til dokumentation*”. Artikel 11, stk. 2 (4) i “Storme-forslaget”, som indeholder følgende passus “*Begæringen ... skal vedlægges alle nødvendige bilag til støtte for kravet*”, er tilsyneladende lige så upræcist kvalitativt, men dog mere krævende kvantitativt.

⁵⁸ § 1338 i den belgiske retsplejelov (“... *et skriftligt dokument fra debtors hånd*”). I det forberedende arbejde nævnes som eksempler på gyldig dokumentation bl.a. ordreformularer, modtagelseskvitteringer underskrevet af sagsøgte og kvitterede fakturaer.

⁵⁹ I Spanien retsplejelovens § 812, i Italien retsplejelovens § 633 – 636. I begge tilfælde er listerne ikke udtømmende.

⁶⁰ De spanske regler tillader dokumenter, som er udfærdiget af sagsøger alene, men som dokumenterer det konkrete kravs omstændigheder eller understøtter et andet dokument, hvorfra det kan udledes, hvilket beløb det drejer sig om samt at parterne har haft med hinanden at gøre gennem længere tid.

Den italienske lovgivning giver visse kategorier kreditorer forrang, idet de må udfærdige dokumenter selv, som antages som bevis i søgsmål om betalingspåbud. Således må advokater og notarer på visse betingelser fremlægge deres egne fakturaer, banker må fremlægge kontoudskrifter og statslige eller statskontrollerede myndigheder må henholde sig til deres egne regnskaber og registre.

I betragtning af disse forskelle må man ikke undervurdere, hvor kompleks en opgave det kan blive at fastlægge en definition af, hvilke dokumenter der kan antages som dokumentation for søgsmål om betalingspåbud. Dette aspekt skal muligvis også tages med i betragtning, når der tages stilling til det generelle spørgsmål, om udstedelse af et EF-betalingspåbud skal forudsætte fremlæggelse af skriftlig dokumentation for kravet.

Spørgsmål 12:

Skal der fremlægges dokumentation for kravet ved begæring om EF-betalingspåbud? Og hvilke typer dokumenter skal i så fald betragtes som fyldestgørende dokumentation for kravet?

3.3.4.3. Formalitetskrav – anvendelse af standardformularer

Flere af de medlemsstater, som har en procedure for betalingspåbud, giver mulighed for at anvende officielle standardformularer (Østrig, Tyskland, Luxembourg, Portugal, Sverige, Spanien)⁶¹, men det er kun i visse af landene obligatorisk at anvende sådanne formularer⁶², mens det i andre er et frivilligt alternativ til en stævning⁶³. I de medlemsstater, hvor der må eller skal fremlægges en stævning, er der også forskellige dokumentationskrav, i nogle svarende til de regler, som gælder for stævninger i ordinære civile søgsmål⁶⁴, i andre en forenklet udgave blot med angivelse af parterne og disses hjemsted, beløbet og omstændighederne bag kravet⁶⁵.

Standardformularer er en særlig måde at strukturere de oplysninger, som er nødvendige ved anlæggelse af søgsmål om betalingspåbud. De kan tjene en række forskellige formål. For det første er de en hjælp for sagsøger - især hvis denne ikke er repræsenteret ved en advokat - som heri får en samlet liste over forhold, der skal tages stilling til for at fremlægge en gyldig begæring, helst ledsaget af visse forklarende bemærkninger til de enkelte punkter. For det andet er de et vigtigt værktøj til at lette brugen af edb-systemer, især hvis der også er mulighed for at overføre dem elektronisk til rettens system. I grænseoverskridende sager kan flersprogede standardformularer desuden forenkle og fremskynde sagsgangen betydeligt, idet de minimerer behovet for oversættelse og de deraf følgende omkostninger og forsinkelser. Endelig kunne en standardiseret begæring ses som en nødvendig forudsætning for en standardiseret afgørelse, som skal kunne "tages med" og tvangsfuldbyrdes overalt i Fællesskabet.

Hvis det betragtes som nødvendigt at opstille en EF-standardformular jf. ovennævnte betragtninger, er der en række tekniske problemer. De nationale regler er vidt forskellige på en række punkter, f.eks. hvilke omkostninger der kan forlanges erstattet, og det skal der formodentlig tages hensyn til både i standardformularen og i noterne dertil. En løsning på disse komplekse spørgsmål kunne være at opstille en grundskabelon for formularen, som kun gælder de centrale aspekter, så medlemsstaterne får mulighed for at tilpasse andre elementer efter deres individuelle behov eller indføre yderligere punkter.

⁶¹ I Frankrig udgives standardformularer, som ikke er officielle, at private forlag.

⁶² I Østrig, Tyskland (medmindre søgsmålet skal forkyndes i udlandet) og Portugal (medmindre formularen ikke egner sig til den pågældende sag).

⁶³ Dette er tilfældet i Luxembourg, hvor søgsmålet også kan anlægges via en mundtlig eller skriftlig begæring, som indgives til den lokale ret).

⁶⁴ Italien.

⁶⁵ Spanien (retsplejelovens § 814).

Spørgsmål 13:

Skal det være obligatorisk at anvende en standardformular til begæring om EF-betalingspåbud? Og hvad skal standardformularen i så fald indeholde?

3.3.4.4. Fremlæggelse af begæringen for retten ad elektronisk vej, og brug af edb-systemer generelt

Kommunikation mellem retten og parterne

Kommunikation mellem retten og parterne ad elektronisk vej, navnlig e-mail, giver mulighed for at strømline processen yderligere og opnå store besparelser i både tid og penge. Det gælder navnlig grænseoverskridende søgsmål, hvor fremsendelse af papirpost og forkyndelse af dokumenter i andre medlemsstater ofte forårsager store forsinkelser. Den stigende brug af edb-systemer ved medlemsstaternes retter ved behandling af procedurer for betalingspåbud kunne desuden lettes endnu mere via elektronisk fremsendelse af (standardiserede) begæringer, så retterne ikke behøvede at gøre arbejdet med at lægge begæringen ind i edb-systemet, eftersom sagsøger så at sige allerede havde gjort det for dem. Elektronisk fremsendelse af et dokument fra sagsøger til retten udgør i højere grad et teknisk problem end et juridisk, da det ikke giver anledning til de samme komplekse betænkeligheder som forkyndelse af retslige dokumenter via elektronisk kommunikation.

Derfor er der flere medlemsstater, som giver mulighed for eller gennemfører forsøg med indgivelse af begæringer ad elektronisk vej⁶⁶. Det kan næppe overraske, at de medlemsstater, som er længst fremme hermed, er de samme, som også i deres interne arbejde med proceduren for betalingspåbud anvender edb-systemer i vidt omfang.

En retsakt om et EF-betalingspåbud bør ikke stå i vejen for, men derimod tilskynde til, yderligere åbenhed over for tekniske fremskridt for at fremme en mere effektiv sagsgang, hvor dette ikke truer parternes ret til en retfærdig rettergang. Men der må dog herske betydelig tvivl om, hvorvidt et forslag herom skal foreskrive bestemte kommunikationsmidler, som retten må benytte sig af, da dette ville lægge pres på ressourcerne i de medlemsstater, som stadig arbejder på at udbygge deres retssystemers edb-infrastruktur.

⁶⁶ I Tyskland kan begæringer indgives online, dog kun til visse af de distriktsdomstole, hvor man har centraliseret kompetencen vedrørende betalingspåbudssager (se ovenstående pkt. 3.3.2, fodnote 50) og generelt behandler sådanne sager på edb.

I Frankrig kan begæringer indgives via det franske datakommunikationssystem Minitel.

I Sverige kræves en særlig tilladelse for at sikre, at rekvirenten kan anvende de elektroniske hjælpemidler på sikker og teknisk hensigtsmæssig vis. For at gøre denne procedure omkostningseffektiv skal der ganske vist indgives ca. 1000 begæringer om året, men over halvdelen af alle begæringer til de udøvende myndigheder indgives da også i elektronisk form. Disse oplysninger understreger betydningen af en betalingspåbudsprocedure for massekreditorer, som også vil kunne opnå de største fordele ved brugen af elektronisk kommunikation i denne forbindelse.

I Finland kan alle typer dokumenter som hovedregel sendes til retten via fax, e-mail eller andre edb-medier, og det samme gælder for korrespondance med parterne, undtagen hvad angår forkyndelse af stævninger. Massekreditorer kan ansøge om tilladelse til at kommunikere med retten på anden vis end ovennævnt. I henhold til en overenskomst mellem det finske justitsministerium og postvæsenet kan retslige dokumenter desuden fremsendes elektronisk til et posthus i nærheden af sagsøgte hjem, hvor de udskrives og herefter forkyndes for sagsøgte.

Det afhænger af den videre tekniske udvikling, især hvad angår den elektroniske kommunikations sikkerhed og driftssikkerhed, om og i hvilket omfang brugen heraf kan udvides til forkyndelse af dokumenter for parterne⁶⁷.

Rettens forvaltning af sagen

Informationsteknologiens anvendelsesmuligheder er ikke begrænset til kommunikation mellem retten og parterne. Den kan også være et nyttigt redskab i rettens forvaltning af sagerne. Hver gang arbejdsbyrden lettes, fordi en opgave kan udføres lettere med edb, kan retten bruge mere tid på de reelt vanskelige opgaver. De sager, der skal behandles som led i en procedure for betalingspåbud, må siges at være "lette" sager, hvis de ikke bestrides, og da de skal fremlægges for retten i standardiseret form, ligger det lige for at øge brugen af edb i denne forbindelse.

I dag bruger en række medlemsstater (Østrig, Finland, Frankrig, Sverige) edb-systemer i behandlingen af deres respektive betalingspåbudsprocedurer, til at registrere sager, administrere tidsfrister, beregne omkostninger osv. Afgørelsen om, hvorvidt selve begæringen om betalingspåbud kan indgives elektronisk, overlades til den ansvarlige for proceduren, det være sig en dommer eller anden embedsmand. Tyskland er på den anden side gået et skridt videre med brugen af edb, idet proceduren gennemføres fuldstændigt elektronisk ved flere distriktsdomstole. Den software, der bruges, giver sammen med særlige standardformularer mulighed for automatisk at kontrollere, om der mangler oplysninger, om sagen er klart uantagelig eller uberettiget, eller om der foreligger andre særlige omstændigheder (sagsøger med udenlandsk hjemsted, usædvanligt høje rentesatser eller lignende)⁶⁸. Embedsmanden behøver kun beskæftige sig med sagen, hvis der ved denne gennemgang konstateres problemer. Ellers sender systemet selv betalingspåbuddet ud og, hvis sagsøgte ikke gør indsigelse, også den anden afgørelse, fuldbyrdelsesordren og opgørelsen over sagsomkostninger, uden menneskelig indblanding. Hvis sagsøgte bestrider kravet rettidigt, videresendes oplysningerne automatisk til retten til den almindelige søgsmålsprocedure.

Foregående afsnit viser, hvor vigtigt og komplekst spørgsmålet om brugen af edb og elektronisk kommunikation er. Da dette punkt hænger tæt sammen med andre strategiske beslutninger om grundprincipperne i proceduren for EF-betalingspåbud⁶⁹, lægger grønbogen op til en bred debat om, hvilken rolle edb og elektronisk kommunikation skal spille i en EF-retsakt.

Spørgsmål 14:

Hvilken rolle skal computerteknologi og edb spille

a) i kommunikationen mellem retten og parterne og

b) i rettens forvaltning af proceduren for EF-betalingspåbud?

⁶⁷ Forkyndelse af dokumenter behandles mere detaljeret i nedenstående pkt. 3.3.8.

⁶⁸ I Østrig gennemføres tilsvarende kontrolforanstaltninger.

⁶⁹ Det er f.eks. klart, at man kun kan tænke sig en edb-baseret procedure som den tyske, som den beskrives i teksten, hvis retten ikke efterprøver sagens berettigelse, eftersom det vil forudsætte menneskelig indblanding.

3.3.5. Omfanget af rettens efterprøvelse af kravets berettigelse

Det er vel indlysende, at den ret, som har modtaget en begæring om et betalingspåbud, i første omgang må kontrollere, om begæringen kan *antages* (om kravet falder ind under procedurens anvendelsesområde, dvs. om det er et civilretligt pengekrav, om den obligatoriske standardformular foreligger i korrekt udfyldt stand, om begæringen er underskrevet osv.) og om den har international kompetence på området⁷⁰.

Hvad angår søgsmålets berettigelse må man endnu en gang skelne mellem de “bevisbaserede” og de “bevisløse” betalingspåbud. I medlemsstaterne med “bevismodellen” kan der generelt kun udstedes et betalingspåbud, hvis gennemgangen af den information og dokumentation, som rekvirenten har fremlagt, fører frem til, at kravet er berettiget. I den “bevisløse” model afhænger en afgørelse, som giver sagsøger medhold, ikke af nogen forudgående efterprøvelse af kravets berettigelse⁷¹. Valget mellem disse to muligheder hænger uløseligt sammen med, hvilket af de to systemer der foretrækkes og hvilke muligheder de overordnet indebærer. Som allerede påpeget i forbindelse med bestemmelsen om dokumentation af kravet eller behovet for at inddrage en dommer står filosofien om, at det fuldt ud er sagsøgtes ansvar at undgå en afgørelse, som går ham imod, ved at påbegynde en kontradiktorisk procedure, over for princippet om et mindstemål af beskyttelse for sagsøgte.

Som forberedelse til dette valg kan det være godt at tage stilling til følgende aspekter vedrørende den praktiske gennemførelse af et af principperne.

Man må huske, at selv de medlemsstater, som ikke har en institutionaliseret efterprøvelse af sagens berettigelse, har en “sikkerhedsventil”, idet begæringer, som tydeligvis er uvederhæftige, afvises i henhold til udtrykkelige bestemmelser herom eller etableret praksis⁷². Behovet for i et vist omfang at beskytte sagsøgte, som forholder sig passive, mod

⁷⁰ I henhold til artikel 26, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 gælder følgende: såfremt en person, der har bopæl på en medlemsstats område, sagsøges ved en ret i en anden medlemsstat, men ikke giver møde, erklærer den pågældende ret sig på embeds vegne inkompetent, hvis den ikke er kompetent efter reglerne i forordningen.

⁷¹ I Østrig må der i henhold til retsplejelovens § 448 (2) ikke udstedes et betalingspåbud, hvis kravet tydeligvis ikke kan danne grundlag for retlig indgriben (f.eks. spillegæld) eller endnu ikke er forfaldent. Bortset herfra blev det diskuteret i den juridiske litteratur, om og i hvilket omfang det skal undersøges, om kravet er berettiget. Retspraksisen i den forbindelse har tidligere været meget lempelig. Nu er det imidlertid blevet fastsat ved den nye lovgivning, som træder i kraft den 1. januar 2003, at retten skal foretage en summarisk efterprøvelse af kravets berettigelse i lighed med den, der foretages forud for en udeblivelsesdom, dvs. på grundlag af de faktuelle oplysninger, som sagsøger har fremlagt og som ikke er blevet bestredet.

⁷² I henhold til § 23 i Sveriges lov om summarisk rettergang skal begæringen, “hvis det kan antages, at rekvirentens krav... er ubegrundet eller uberettiget, behandles som om rekviritus havde bestridt den”. Den juridiske litteratur indeholder følgende eksempler:

- krav om erstatning for ikke-monetære tab, som utvetydigt ikke anerkendes efter svensk lov
- krav i forbindelse med ulovlig spillegæld, som ikke beskyttes i det svenske retssystem
- krav om erstatning, som er berettiget som sådan, men hvor det krævede beløb er urimeligt højt.

I Tyskland henvises til næsten identiske eksempler for at illustrere krav, som er klart uberettigede og hvor begæringer om betalingspåbud derfor skal afvises. I henhold til den tyske retsplejelovs § 691 (1) skal rekvirenten gives mulighed for at rette (formelle såvel som materielle) fejl, før begæringen kan afvises. I Finland betragtes et krav som klart ubegrundet, hvis det er ulovligt eller generelt anerkendes som uberettiget.

I Østrig kan retten, hvis den har mistanke om bedragerisk adfærd, anmode rekvirenten om at fremlægge yderligere oplysninger eller dokumentation, og afvise begæringen, hvis rekvirenten ikke reagerer fyldestgørende herpå. Denne mulighed bruges i praksis hovedsagelig til at forhindre overdrevent høje krav om renter eller erstatning af omkostninger.

uverderhæftige krav anerkendes med andre ord selv i den “bevisløse” model. En EF-retsakt, som tager udgangspunkt i denne model, burde måske indeholde en udtrykkelig bestemmelse herom, hvor rettens pligter i denne forbindelse defineres så klart som muligt.

De praktiske forskelle i den mindstegrad af beskyttelse, der i “bevismodellen” ligger i at afvise klart ubegrundede krav og i at efterprøve kravets berettigelse, ville kun kunne vurderes fyldestgørende, hvis der forelå oplysninger om omfanget af denne efterprøvelse. Det ser ud til at være en uundgåelig konsekvens af sagsgangens ensidige karakter forud for afgørelsen, at den vurdering, retten foretager, kun går på kravets sandsynlighed eller troværdighed, men ikke udgør en grundig efterprøvelse af kravets berettigelse. Det afhænger i vidt omfang af bestemmelserne om dokumentation og af rekvirentens fremstilling, om retten kan foretage andet end en meget overfladisk kontrol af søgsmålets berettigelse⁷³. I alle de medlemsstater, som kræver dokumentation for kravet, udsteder dommerne kun et betalingspåbud, hvis de mener, at kravet er velbegrundet, men det betyder ikke, at der ikke er betydelige forskelle i, hvordan princippet i praksis gennemføres, eller at sagsøgte alene derved er sikret en høj grad af beskyttelse. En ensartet standard i hele Europa kan måske kun sikres ved at udstikke visse overordnede retningslinjer for, hvor grundig vurderingen af søgsmålets realitet skal være.

Spørgsmål 15:

Skal der foretages en vurdering af kravets realitet, inden der udstedes et EF-betalingspåbud? Og hvilke kriterier skal der i så fald lægges til grund for vurderingen?

3.3.6. *Rettens afgørelse om betalingspåbud*

3.3.6.1. Skal det være muligt at udstede påbud om delbetaling?

Hvis begæringen kun delvis opfylder de formelle eller materielle betingelser, men ikke dem alle, kan man spørge, om der skal udstedes betalingspåbud for den del af den, som opfylder bestemmelserne⁷⁴. Det fremgår af flere medlemsstaters systemer (Tyskland, Luxembourg), at de ikke mener, det skal være tilfældet, men at det skal være “enten/eller”. Hvis begæringen ikke gives fuldt medhold, inklusive krav om renter og omkostninger, afvises den fuldstændigt⁷⁵.

I det franske og det belgiske system gribes tingene anderledes an. Hvis kravet efter den kompetente dommers mening kun delvist er berettiget, udsteder han et betalingspåbud for den gyldige del af kravet. Denne afgørelse kan ikke appelleres, men sagsøger kan reagere på to forskellige måder over for denne delvise afvisning. Hvis han er fast besluttet på at forfølge kravet fuldt ud, også den del, som retten har afvist, må han afholde sig fra at forkynde betalingspåbuddet for skyldneren og anlægge et almindeligt søgsmål. Hvis han derimod

⁷³ I Italien og Grækenland kan retten anmode rekvirenten om at fremlægge yderligere dokumenter eller uddybe visse aspekter eller detaljer, hvis den betragter den oprindelige begæring som utilstrækkelig, hvilket kan opfattes som en nøjere efterprøvelse af kravets berettigelse. En grundig gennemgang af disse spørgsmål ville forudsætte yderligere oplysninger om, hvordan medlemsstaterne i “bevisgruppen” generelt anvender disse regler.

⁷⁴ Dette er ikke det samme som en situation, hvor sagsøgte bestrider visse dele af et krav.

⁷⁵ § 691 (1) i Tysklands retsplejelov. I Østrig gælder denne regel kun hvis kravet er delvist ubegrundet. Hvis der derimod er tale om, at visse dele af begæringen ikke kan antages, kan der udstedes betalingspåbud for den øvrige del af kravet.

forkynder og får tvangsfuldbyrdet påbuddet om delvis betaling, mister han retten til at indlede yderligere søgsmål om den resterende del af kravet⁷⁶.

Det må dog bemærkes, at forskellene mellem disse to systemer kan være betydeligt mindre i det daglige arbejde. Hvis retten f.eks. følger en etableret praksis eller sågar en regel om, at rekvirenten skal have mulighed for at rette fejlene i begæringen eller nedsætte den til et beløb eller en rentesats, som kan anerkendes, så der kan udstedes et betalingspåbud⁷⁷, inden begæringen afvises, betyder det i praksis, at rekvirenten selv kan tage stilling til, om han vil nøjes med det beløb, som retten finder berettiget, eller om han vil anlægge et almindeligt søgsmål for at inddrive det fulde beløb.

Begge de ovenfor beskrevne metoder tager udgangspunkt i den samme målsætning om at undgå, at én sag bliver splittet op i to særskilte søgsmål - en betalingspåbudsprocedure for en del af beløbet og et almindeligt søgsmål for resten - og de deraf følgende komplikationer, som ville være i modstrid med, at proceduren for betalingspåbud i første række skal forenkle inddrivelsen af krav, som antages ikke at blive bestridt.

Spørgsmål 16:

Skal der kunne udstedes EF-betalingspåbud, som kun gælder en del af det krævede beløb?

3.3.6.2. Et standardiseret format for afgørelsen

Som ovenfor nævnt er der en tæt sammenhæng mellem anvendelse af standardformularer til begæringen og til afgørelsen om begæringen. Begge dele indebærer de samme fordele, men naturligvis på forskellige trin i proceduren. En begæringsformular letter adgangen til domstolene, mens en standardiseret afgørelse gør det lettere at fuldbyrde afgørelsen i en anden medlemsstat end den, hvor betalingspåbuddet udstedes.

Hvis EF-betalingspåbuddet skal fuldbyrdes direkte i andre medlemsstater, skal samtlige oplysninger, som måtte være nødvendige for fuldbyrdelsen, angives klart og utvetydigt i påbuddet. Som et eksempel på praktiske problemer kan nævnes, at der i visse medlemsstater automatisk påregnes en bestemt rente i afgørelsen. Det er de udøvende myndigheder i medlemsstaten naturligvis klar over, men det gælder ikke i udlandet, hvor tvangsfuldbyrdelsen derfor ikke omfatter disse beløb. En standardformular for EF-betalingspåbud bør derfor indeholde en udtrykkelig talangivelse af den gældende rentesats, selv om den ikke nødvendigvis skal påregnes efter lovgivningen i den medlemsstat, som den udstedes i. Kommissionen vil gerne sikre, at der i størst muligt omfang tages hensyn til disse behov, og vil derfor gerne have kommentarer fra medlemsstater og andre grupper med

⁷⁶ Retsplejelovens § 1409: "Hvis begæringen på baggrund af de fremlagte dokumenter må vurderes som helt eller delvist berettiget, udsteder dommeren et betalingspåbud på det af denne anerkendte beløb. ...Hvis dommeren kun anerkender en del af begæringen, kan kreditor heller ikke appellere afgørelsen, medmindre han ikke forkynder påbuddet og i stedet anlægger et ordinært søgsmål".

Belgien har i § 1343 (4), stk. 2 en sammenlignelig bestemmelse. Det må dog påpeges, at et sådant system kun kan gennemføres, hvis rekvirenten selv kan bestemme, om påbuddet skal forkyndes for skyldneren. Det bruges med andre ord kun i de medlemsstater, hvor rekvirenten selv har ansvaret for forkyndelsen (f.eks. Frankrig og Belgien, hvor rekvirenten skal gennemføre forkyndelsen via en foged, hvis tjenesteydelser rekvirenten selv bestiller og betaler). Det kunne dog blive vanskeligt at overføre dette system til de medlemsstater, hvor retten selv forestår forkyndelsen.

⁷⁷ En sådan regel findes i Tyskland jf. retsplejelovens § 691 (1).

erfaring på området om, hvilke problemer af ovennævnte art der typisk forekommer som led i tvangsfuldbyrdelsen af afgørelser, der er udstedt i andre medlemsstater.

Spørgsmål 17:

Skal EF-betalingspåbud udstedes på standardformularer? Og hvad skal den standardiserede afgørelse i så fald indeholde?

3.3.6.3. Skal sagsøger kunne appellere en (delvis) afvisning af begæring om betalingspåbud? Skal betalingspåbud kunne begæres flere gange?

Det er tilsyneladende gængs praksis blandt de medlemsstater, som har en procedure for betalingspåbud, ikke at tillade, at afgørelser om afvisning af begæringer appelleres. Den enkle og overbevisende forklaring på dette manglende retsmiddel er, at sagsøger ikke forhindres i at anlægge et almindeligt civilretligt søgsmål om det samme krav. Flere medlemsstater tillader endog, at der fremlægges en ny begæring om betalingspåbud efter korrektion af de formelle eller materielle fejl, som gav anledning til, at begæringen i første omgang blev afvist⁷⁸. Det bør måske overvejes, om en EF-retsakt skal indeholde en udtrykkelig bestemmelse herom⁷⁹.

Spørgsmål 18:

Skal lovgivningen forhindre, at en (delvis) afvisning af en begæring om EF-betalingspåbud appelleres? Skal det være muligt at indgive begæring om betalingspåbud for det samme krav igen efter en sådan afvisning?

3.3.7. *Underretning af sagsøgte om dennes proceduremæssige rettigheder og pligter ved forkyndelse af afgørelsen*

For at sikre en retfærdig rettergang må man i betalingspåbuddet oplyse sagsøgte fyldestgørende om, hvilke pligter og rettigheder han har som led i betalingspåbudsproceduren. Det kan på ingen måde tages for givet, at sagsøgte er bekendt med de særlige forhold, der gælder herfor. Det forudsætter letforståelige, men tilbundsgående oplysninger, hvis sagsøgte inden for procedurens korte frister skal kunne træffe beslutning om, hvorvidt han skal bestride kravet eller ej, med fuld indsigt i konsekvenserne og uden at skulle indhente juridisk rådgivning. Der er ganske vist forskel på det nøjagtige indhold af denne underretning fra medlemsstat til medlemsstat, men der er tilsyneladende enighed om følgende grundelementer:

- Muligheden for at gøre indsigelse og fristen og formalitetskravene herfor, samt adressen på den ret eller myndighed, som indsigelsen skal sendes til
- Angivelse af, at betalingspåbuddet kan tvangsfuldbyrdes, hvis kravet ikke bestrides inden for den angivne tidsfrist.

Hvis retten ikke har vurderet kravets berettigelse, før der udstedes et EF-betalingspåbud, skal sagsøgte måske informeres herom, så han ikke tror, at kravet vurderes som uberettiget, hvis

⁷⁸ Dette gælder i hvert fald tilsyneladende i Italien, Luxembourg og Tyskland. For andre medlemsstaters vedkommende tages der ikke udtrykkeligt højde for denne mulighed i de relevante bestemmelsers ordlyd.

⁷⁹ Storme-forslaget specificerer i artikel 11.4, at "hvis retten helt eller delvist afviser begæringen, er denne afvisning bindende. Afgørelsen kan ikke appelleres".

han ikke foretager sig noget⁸⁰. Hvis der er tale om en ettrinsprocedure, som i tilfælde af manglende indsigelse ikke under normale omstændigheder kan appelleres, ville det sikkert også være på sin plads at advare sagsøgte herom⁸¹.

Hvis der indføres en regel om, at sagsøgte skal underrettes fyldestgørende, må man naturligvis også gå videre til at spørge, hvilke konsekvenser det skal have, hvis reglen brydes. I den forbindelse må det bemærkes, at betalingspåbuddet i visse⁸², men ikke alle medlemsstater er ugyldigt, hvis de relevante bestemmelser ikke overholdes. I Østrig og Italien har det f.eks. slet ingen konsekvenser, hvis sagsøgte ikke gøres opmærksom på fristen for at bestride kravet, eftersom det betragtes som sagsøgtes eget ansvar at skaffe de nødvendige oplysninger for at forberede sit forsvar, og den lovbestemte frist gælder uanset om den er oplyst i betalingspåbuddet. Det gør en betydelig forskel, og derfor må der i en EF-retsakt indføres en ensartet standard for at sikre en ligelig beskyttelse af kontradiktionsprincippet i hele Fællesskabet.

Spørgsmål 19:

Hvilke elementer skal den information, der medsendes til sagsøgte angående dennes rettigheder og pligter i forbindelse med et EF-betalingspåbud, indeholde? Hvilke konsekvenser skal det have, hvis denne informationspligt ikke opfyldes?

3.3.8. Forkyndelse af betalingspåbuddet for sagsøgte

Hvis man skulle pege på den allervigtigste og -vanskeligste komponent i en EF-procedure for betalingspåbud, vil reglerne om forkyndelse af betalingspåbuddet for sagsøgte stå meget højt på listen.

Det er let at forklare, hvorfor forkyndelsesreglerne er så vigtige i forbindelse med et betalingspåbud. Forkyndelsen er ikke blot det begyndelsestidspunkt, som bruges til at afgøre, om sagsøgte overholder fristen for at bestride kravet. Et særlig kendetegn ved betalingspåbuddet er, at det kun forkyndes og kan tvangsfuldbyrdes, hvis sagsøgte ikke deltager i søgsmålet. Det antages, at denne passivitet udspringer af en bevidst beslutning begrundet i sagsøgtes vurdering af kravets berettigelse eller af direkte ligegyldighed over for rettens tiltag. Når sagsøgte således ikke direkte reagerer, er det kun en gyldig og rettidig forkyndelse af dokumenterne om kravet, sagsøgtes rettigheder og pligter i denne forbindelse samt konsekvenserne af manglende deltagelse, som kan sikre, at sagsøgte har fået mulighed for at træffe et bevidst valg om ikke at gøre indsigelse.

Medlemsstaterne har opstillet regler for forkyndelse af dokumenter med baggrund i vidt forskellige filosofier. Som udgangspunkt kan man gå ud fra, at et dokument bør overdrages personligt til modtageren, hvilket i praksis dog ofte kan være vanskeligt, og at der derfor må gives tilladelse til alternative forkyndelsesmåder, for at systemet kan fungere efter hensigten. Men de løsninger, som medlemsstaterne har fundet, kunne dårligt være mere forskellige. Som eksempel på denne forskelligartethed kan nævnes de engelske og de franske procesregler. I England er almindelig A-post uden modtagelsesbevis den mest almindelige

⁸⁰ I henhold til den tyske retsplejelovs § 692 (1), nr. 2, skal der ske en sådan underretning. I Østrig underrettes sagsøgte ligeledes om, at betalingspåbuddet er udstedt på grundlag af sagsøgers oplysninger, men at man ikke har kontrolleret, om disse oplysninger er korrekte.

⁸¹ Den franske retsplejelovs § 1413 indeholder en bestemmelse herom.

⁸² Retsplejelovene i Frankrig (§ 1413) og Luxembourg (§ 134) fastslår dette utvetydigt ("idet påbuddet i modsat fald er ugyldigt").

forkyndelsesmåde. I dette system antager man, at dokumentet rent faktisk når frem til modtageren, medmindre andet kan dokumenteres, og der forudsættes en høj grad af tillid til den almindelige postgang. I de undtagelsestilfælde, hvor der ikke er sket en fyldestgørende forkyndelse, gives sagsøgte mulighed for at anmode retten om at omstøde den afgørelse, der blev truffet som følge af den manglende forkyndelse. I skarp modsætning til denne pragmatiske og billige metode er det i henhold til fransk lovgivning kun særligt juridisk uddannede fagfolk (*stævningsmænd*), som må forkynde betalingspåbuddet for sagsøgte, og som derudover skal forklare denne, hvad dokumentet indebærer, selv om retsafgørelsen også indeholde skriftlig angivelse heraf. Hvis modtageren ikke kan findes og påbuddet må forkyndes på anden vis, viser de franske retsplejeregler deres mistillid til sådanne metoder ved at fratage forkyndelsen hovedparten af dens juridiske konsekvenser. Selv personlig overdragelse af et betalingspåbud til f.eks. sagsøgtes ægtefælle udløser ikke tidsfristen, som først går i gang, når der gøres udlæg i sagsøgtes ejendom, idet dette er det senest tænkelige tidspunkt, hvor sagsøgte kan blive opmærksom på søgsmålet. Der er ingen tvivl om, at det franske system giver en stærk beskyttelse af kontradiktionsprincippet, men hvis dokumenter kun kan forkyndes af højtuddannede jurister, medfører det naturligvis også visse omkostninger.

I teorien kunne det nok lade sig gøre at opstille en retsakt om et EF-betalingspåbud uden regler om forkyndelse af dokumenter og overlade de relevante spørgsmål herom til den nationale lovgivning, eller i grænseoverskridende sager til den nationale lovgivning i forening med Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 af 29. maj 2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager⁸³.

Ikke desto mindre er det måske svært at forestille sig en velfungerende procedure for EF-betalingspåbud uden en vis tilnærmelse af forkyndelsesreglerne. Den mulighed for fuldbyrdelse i samtlige medlemsstater, som skal være indbygget i et EF-betalingspåbud, lader sig næppe gøre uden fælles forkyndelsesregler. Det illustreres klart af det forberedende arbejde til det forordningsforslag om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument for ubestridte krav, hvor det med enstemmighed blev fastslået, at konsekvenserne af artikel 27, nr. 2 i Bruxelles-konventionen⁸⁴ af 1968 i praksis udgjorde en væsentlig hindring for anerkendelse og tvangsfuldbyrdelse, og at det derfor var bydende nødvendigt at sikre visse minimumsstandards for forkyndelse som en forudsætning for at afskaffe eksekvaturproceduren. Selve forslaget indeholder forholdsvis detaljerede minimumskrav herom, men ikke nogen lovbestemmelse om, at medlemsstaterne skal tilpasse deres lovgivning efter standarderne. Men reglerne skal være overholdt, for at retsafgørelsen kan attesteres som et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument, så den kan tvangsfuldbyrdes overalt i EU.

Hvis der ikke findes bindende fælles forkyndelsesregler for et EF-betalingspåbud, vil det være svært at undgå en tilsvarende attesteringsproces eller sågar en eksekvaturprocedure. Det ville være en trist konsekvens, som ville gøre proceduren noget mindre tillokkende, og derfor bør en retsakt i princippet gå et skridt videre og iværksætte en reel tilnærmelse af forkyndelsesreglerne⁸⁵.

⁸³ EFT L 160 af 30.6.2000, s. 37.

⁸⁴ Nu i let ændret form artikel 34, stk. 2 i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001, som trådte i kraft den 1. marts 2002.

⁸⁵ Der kan også henvises til programmet om gensidig anerkendelse, hvor følgende angives i pkt. II B 1: *“For at gøre forkyndelsen af retslige dokumenter mere pålidelig, effektiv og hurtig, idet dette helt indlysende er et af grundelementerne i medlemsstaternes tillid til hinandens retspleje, påtænkes der*

De mange spørgsmål i denne forbindelse skal drøftes grundigt. Det kan f.eks. være: Skal tilnærmelsen kun gælde betalingspåbudsproceduren, så der bliver et særskilt regelsæt for én bestemt procesform, eller skal den også omfatte forkyndelse i almindelighed, eventuelt i en særskilt retsakt? Skal det foregå via minimumsstandarder eller med sigte på en bredere harmonisering? Hvilke forkyndelsesmåder eller alternative metoder skal godkendes? Kan man finde inspiration i de relevante bestemmelser i rådsforordningsforslaget om et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument?

Denne grønbog skal være startskuddet til en bred debat om alle disse aspekter, først og fremmest i forbindelse med forkyndelse af et bestemt dokument i en bestemt sammenhæng, nemlig betalingspåbuddet, men overvejelserne kan i sidste ende række langt videre

Spørgsmål 20:

Skal en retsakt om EF-betalingspåbud indeholder bestemmelser om forkyndelse af dokumenter i forbindelse med proceduren, eller skal der i stedet ske en generel sideløbende harmonisering af forkyndelsesreglerne? Og hvad skal reglerne i så fald bestå i?

3.3.9. Sagsøgtes indsigelse

3.3.9.1. Tidsfrister for indsigelse

Tidsfristen for indsigelse i de nationale love svinger fra en uge⁸⁶ til tres dage⁸⁷, som gælder fra den dato, hvor betalingspåbuddet forkyndes for sagsøgte, idet de fleste medlemsstater dog lægger sig omkring to uger⁸⁸. Nogle af medlemsstaterne (Italien, Sverige) foreskriver ingen fast frist, men giver mulighed for en vis fleksibilitet ved at overlade det til retten eller den kompetente myndighed ud fra sagens omstændigheder at fastsætte en frist inden for visse grænser. Frankrig og Portugal sammenkæder direkte betalingspåbuddets forkyndelsesmåde med beregningen af tidsfristens varighed, så man f.eks. er mere eftergivende over for den sagsøgte, som ikke har fået overdraget påbuddet personligt⁸⁹. I Tyskland er fristen over dobbelt så lang, hvis sagsøgte har hjemsted i en anden medlemsstat eller et land, som er medlem af Lugano-konventionen.

Denne gennemgang viser de mange forskellige løsningsmuligheder hvad angår tidsfristen, som er et langt mere komplekst spørgsmål end blot at tælle dage og uger. Fristfastlæggelsen

iværksat en harmonisering af de relevante regler eller udarbejdet minimumsstandarder". Proceduren for betalingspåbud ser umiddelbart ud til at være det område, som har det mest bydende behov for fremskridt i denne forbindelse.

⁸⁶ I Tyskland gælder tidsfristen på en uge kun for søgsmål ved arbejdsretten. I Sverige fastlægges fristen fra sag til sag, men ti dage betragtes i almindelige sager ofte som tilstrækkeligt.

⁸⁷ I Italien er den normale lovbestemte frist 40 dage, men den kan tilpasses efter sagens omstændigheder, dog ikke til mindre end 10 dage eller mere end 60.

⁸⁸ Belgien (15 dage), Finland (som regel 14 dage), Tyskland (14 dage for søgsmål ved ordinære domstole), Grækenland (15 dage), Luxembourg (15 dage), Portugal (15 dage), Spanien (20 dage). I Sverige må fristen ikke overstige to uger, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. I Østrig forlænges den nuværende frist på 14 dage til 4 uger pr. 1. januar 2003, samtidig med at maksimalbeløbet for søgsmål om betalingspåbud hæves til 30.000 EUR. I Frankrig har sagsøgte en måned til at bestride kravet.

⁸⁹ I Portugal forlænges fristen i så fald med 5 dage (dvs. til 20 dage). I Frankrig har det langt mere drastiske konsekvenser, hvis sagsøgte ikke selv får forkyndt påbuddet ved personlig overdragelse: tidsfristen er den samme, men den løber først fra det øjeblik, hvor påbuddet tvangsfuldbyrdes mod sagsøgtes ejendom (retsplejelovens § 1416).

kan ende som et teknisk indviklet spørgsmål, som nok kan give store problemer. Man bør dog holde sig for øje, at det vil kræve længere tid at forberede et forsvar, jo mere krævende de formelle og materielle krav til svarskriftet er. Indsigelsesfristens betydning afhænger desuden i vidt omfang af, om proceduren som helhed er i ét eller to trin. Hvis sagsøgte får en mulighed mere for at bestride kravet ved at gøre indsigelse mod den anden afgørelse, der træffes efter tidsfristens udløb, kan en forsinket indsigelse mod den første afgørelse blot betragtes som en indsigelse mod den anden afgørelse⁹⁰. I en ettrinsprocedure kan betalingspåbuddet derimod efter udløb af indsigelsesfristen ikke blot tvangsfuldbyrdes, det får samtidig også fuld retskraft.

Spørgsmål 21:

Hvad skal tidsfristen være for at bestride kravet? Skal fristens varighed afhænge af visse omstændigheder i de enkelte sager, og i så fald hvilke?

3.3.9.2. Regler for svarskrift

I mange medlemsstater (Frankrig, Tyskland, Sverige) har man holdt de formelle og materielle regler for bestridelse af krav på et absolut minimum. Det er nok, at sagsøgte fremlægger en skriftlig erklæring om at han bestrider kravet, uden yderligere forklaring. Ofte vedlægges selve betalingspåbuddet en yderst enkel indsigelsesformular, som skal udfyldes, underskrives og sendes tilbage til retten⁹¹.

I andre medlemsstater (Italien, Luxembourg, Portugal, Spanien) skal svarskriftet mindst indeholde en oversigt over, hvorfor kravet bestrides. I Italien skal sagsøgte tilmed fremlægge en fuldstændig liste over årsagerne til indsigelsen - i modsat fald fortaber han retten til at påberåbe sig disse årsager senere i sagen. I Østrig kan et ubegrundet indsigelsesskrift kun optages i sager ved den distriktsdomstol, som har kompetence i søgsmål op til 10.000 EUR (*Bezirksgericht*). I sager med højere kravsværdi (dvs. ved *Gerichtshof*) skal sagsøgtes svarskrift overholde de almindelige procesregler for svarskriftet⁹².

En sådan bestemmelse kan trække en mængde andre komplicerede juridiske spørgsmål med sig, hvis den forudsætter en bestemt minimumsstandard for indholdet af svarskriftet om realiteten i kravet, for at selve indsigelsen kan antages⁹³. Det kan være et ømtåleligt

⁹⁰ I Tyskland, hvor betalingspåbuddet først kan tvangsfuldbyrdes efter fristens udløb, men følges af et tvangsfuldbyrdespåbud, som udstedes efter begæring fra rekvirenten, angives det i retsplejelovens § 694, at en ikke-rettidig indsigelse mod betalingspåbuddet skal optages, så længe der ikke er udstedt et tvangsfuldbyrdespåbud (dvs. en sådan indsigelse forhindrer udstedelse af tvangsfuldbyrdespåbud, uanset hvor sent den indgives), og at det skal betragtes som en indsigelse mod tvangsfuldbyrdespåbuddet, hvis der allerede er udstedt et sådant. Det samme gælder tilsyneladende i Luxembourg.

⁹¹ I Tyskland skal sagsøgte f.eks. blot ved hjælp af en række afkrydsningsfelter angive, om han bestrider kravet, eller eventuelt angive, om han bestrider en del af det.

⁹² På baggrund af de østrigske domstoles retspraksis i ordinære søgsmål kan det dog forventes, at et svarskrift kan antages, selv om den ikke overholder de indholdsmæssige krav. Konsekvenserne af sådanne regelbrud er begrænset til, at sagsøgte senere ikke kan anfægte domstolens kompetence og visse omkostningsaspekter.

⁹³ Det gælder nok for den finske betalingspåbudsprocedure, hvor en sagsøgt, som vil bestride kravet, skal fremlægge årsagerne til sin indsigelse og angive, hvilken dokumentation han har til hensigt at fremlægge, og hvor sagen kun henvises til ordinært søgsmål, hvis sagsøgte har angivet rimelige årsager til, hvorfor kravet bestrides. I Sverige kan sagsøgtes indsigelse ligeledes afvises, hvis den er tydeligt ubegrundet. Den reelle forskel på disse to indfaldsvinkler afhænger af fortolkningen i den daglige sagsgang og praksis.

spørgsmål, som ikke nødvendigvis gør proceduren for betalingspåbud mere gennemskuelig eller letforståelig, hvis retten kan afvise at optage en indsigelse, fordi den ikke er tilstrækkeligt underbygget. Selv en nok så ubegrundet indsigelse er stadig en indsigelse, hvilket vil sige, at kravet bestrides, medmindre sagsøgte svarskrift er så absurd, at det ikke en gang kan siges at udgøre en indsigelse. En vurdering af, om kravsbestriddelsen er velbegrundet eller ej, vedrører sagens realitet og bør derfor foregå som led i et ordinært civilt søgsmål.

Det ville være mere fornuftigt at stille krav om at få oplyst årsagerne til indsigelsen i en så tidlig fase som muligt, dvs. i indsigelsesskriftet, ikke som forudsætning for at optage indsigelsen, men for at give mulighed for en grundig forberedelse og for at strømline det efterfølgende ordinære søgsmål⁹⁴. Strenge bestemmelser herom kan dog ikke undgå at få konsekvenser for, hvor lang tid sagsøgte skal have til at fremlægge sin indsigelse. Eventuelle effektivitets- og tidsmæssige forringelser i betalingspåbudsproceduren i denne forbindelse må afvejes mod de gavnlige virkninger, som kravet om fremlæggelse af et begrundet svarskrift vil have for et eventuelt efterfølgende ordinært søgsmål.

Hvis betalingspåbudsproceduren ses som en hurtig og effektiv metode til at finde ud af, om et krav bestrides af sagsøgte og udstede en eksigibel afgørelse, når dette ikke er tilfældet, må man efter samme logik kunne nøjes med, at bestriddelsen udtrykkes med et simpelt "nej".

Spørgsmål 22:

Skal der stilles formalitets- eller realitetskrav til svarskriftet? Og hvilke krav skal der i givet fald være tale om?

3.3.10. Konsekvenser af indsigelsen

Hvis sagsøgte bestrider kravet inden for fristen, får betalingspåbuddet ikke retskraft. Hvis sagsøger vil opnå en eksigibel afgørelse, må han fortsætte via et ordinært civilt søgsmål. Det gælder for alle betalingspåbudssystemer⁹⁵, dog med visse forskelle, især hvad angår følgende to aspekter, som her skal beskrives kort.

For det første har medlemsstaterne valgt forskellige strategier for, hvad der sker med selve betalingspåbuddet, når kravet bestrides. I nogle (Frankrig, Grækenland, Italien, Luxembourg) danner påbuddet grundlag for det efterfølgende ordinære søgsmål. Det vil sige, at man i den efterfølgende dom omstøder eller tiltræder betalingspåbuddet. I andre (Østrig, Tyskland, Sverige⁹⁶) gør selve indsigelsen praktisk talt betalingspåbuddet ugyldigt, og det efterfølgende ordinære søgsmål gennemføres, som om betalingspåbuddet aldrig havde eksisteret. Da dette valg ikke direkte berører betalingspåbudsproceduren, men nærmere de ordinære søgsmål, som

⁹⁴ Det er sikkert tanken bag det nye østrigske system for søgsmål ved *Gerichtshof erster Instanz*.

⁹⁵ Det skal i den forbindelse nævnes, at man i Luxembourg kun viderefører et betalingspåbud, som bestrides, efter reglerne for ordinære civile søgsmål, som indbringes for en fredsdommer. I sager, som falder ind under arrondissementsdomstolens kompetence, gælder reglerne for foreløbige foranstaltninger (*procédure référé*).

⁹⁶ For Tyskland og Sveriges vedkommende må man huske, at systemet har to trin. Sagens ensidige første fase fører til en retsafgørelse, i henhold til hvilken sagsøgte skal honorere kravet eller bestride det, men afgørelsen får aldrig retskraft. Hvis sagsøgte hverken betaler eller gør indsigelse, afsiger retten endnu en afgørelse, som kan tvangsfuldbyrdes (i Tyskland benævnt *Vollstreckungsbescheid* eller tvangsfuldbyrdesdom) og som i status svarer til en udeblivelsesdom. Beskrivelsen af indsigelsens konsekvenser i hovedteksten gælder kun, hvis sagsøgte har gjort indsigelse mod den første afgørelse. Hvis han ikke overholder fristen og først gør indsigelse mod tvangsfuldbyrdesdommen, er det denne anden dom, som danner grundlag for det efterfølgende ordinære søgsmål.

indsigelsen giver anledning til, er det ikke sikkert, at en EF-retsakt behøver at beskæftige sig med dette aspekt. Hvis det betragtes som nødvendigt, må man vælge.

Det andet emne, som bør nævnes, er overgangen til et ordinært søgsmål, når sagsøgte bestrider kravet. I nogle medlemsstater (Østrig, Italien, Portugal, Spanien) henvises sagen automatisk, når kravet bestrides, i andre (Tyskland, Luxembourg, Sverige, Spanien⁹⁷) forudsætter det, at en af parterne⁹⁸ anmoder herom⁹⁹. Automatisk overførsel er bestemt den hurtigste og nemmeste løsning, og derfor skal der meget overbevisende argumenter på bordet, hvis der skal stilles krav om en særlig anmodning. Man kan måske hævde, at sagsøger i visse tilfælde ikke ønsker at anlægge et ordinært søgsmål, som vil tage længere tid og blive dyrere, f.eks. når det drejer sig om krav af mindre værdi, og at han derfor kun vil forsøge at inddrive sit tilgodehavende via betalingspåbud. Problemet kunne måske bedst løses med en anmodning, som kunne foretages blot ved hjælp af et afkrydsningsfelt på selve begæringsformularen.

Spørgsmål 23:

Skal en retsakt om EF-betalingspåbud indeholde regler for, om sagsøgtes indsigelse bevirker, at betalingspåbuddet bliver ugyldigt eller om det skal danne grundlag for det efterfølgende ordinære søgsmål? Og i så fald hvilke regler?

Spørgsmål 24:

Hvis kravet bestrides, skal sagen så automatisk henvises til et ordinært søgsmål, eller skal det forudsætte anmodning fra en af parterne?

3.3.11. Konsekvenser af manglende rettidig indsigelse

3.3.11.1. Behovet for endnu en afgørelse - en procedure i ét eller to trin

En afgørende forskel på de forskellige betalingspåbudsprocedurer er, om de foregår i ét eller to trin.

Ettrinsmodellen (Østrig, Frankrig, Italien, Portugal, Grækenland¹⁰⁰) kendetegnes ved, at retten kun udsteder én afgørelse vedrørende kravets realitet, nemlig det betalingspåbud, som

⁹⁷ Det er ikke en fejl, at Spanien optræder i begge kategorier - i henhold til den spanske retsplejelovs § 818 indkaldes parterne i et søgsmål under grænsen på 3.000 EUR automatisk til et retsmøde, men hvis det drejer sig om et højere beløb, skal sagsøger anmode herom. I Sverige og Spanien er det tilsyneladende kun sagsøger, som har ret til at anmode herom.

⁹⁸ I Tyskland og Luxembourg kan begge parter anmode om at få sagen henvist til ordinært søgsmål, idet sagsøgte i visse tilfælde kan have interesse i at få en afgørelse med retskraft, som fastslår, at kravet ikke kan anerkendes.

⁹⁹ I Spanien, Sverige og Luxembourg skal anmodningen indgives inden for en frist på henholdsvis en måned, fire uger og seks måneder efter indsigelsen. I Tyskland (retsplejelovens § 696 (1)) og Luxembourg kan sagsøger allerede som led i begæringen om betalingspåbud anmode om, at sagen henvises i tilfælde af indsigelse.

¹⁰⁰ Afsnittet G. Nikolopoulos: *Order for Payment in Greece* i Walter Rechberger/Georg Kodek (eds.), *Orders for payment in the European Union*, Kluwer Law International 2001, s. 165, 167 er noget dobbelttydigt, idet det angives, at sagsøger kan forkynde betalingspåbuddet for sagsøgte igen, hvilket medfører en ny tidsfrist for bestridelse af kravet. Hvis denne anden forkyndelse er frivillig, som ordlyden antyder, står det ikke helt klart, hvorfor en sagsøger, som allerede har opnået en endelig og eksigibel retsafgørelse, skulle vælge at give endnu en mulighed for indsigelse. Hvis den anden

udstedes efter procedures ensidige fase. Hvis tidsfristen for indsigelse er udløbet, uden at sagsøgte har bestridt kravet, får denne afgørelse retskraft. Generelt attesteres tidsfristens udløb og den deraf følgende retskraft blot ved, at en embedsmand ved retten tilføjer en tvangsfuldbyrdelespåtegning på betalingspåbuddet¹⁰¹.

I de øvrige medlemsstater med en betalingspåbudsprocedure (Belgien, Finland, Tyskland, Luxembourg, Sverige) kan det oprindelige påbud ikke i sig selv få retskraft, men skal følges op med en afgørelse om tvangsfuldbyrdelse, i det følgende benævnt "tvangsfuldbyrdelespåbud"¹⁰². Det er forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvor stor en ekstrabyrde det medfører for sagsøger og navnlig for retten, når der skal udstedes en opfølgende afgørelse, alt efter landenes retsplejeregler. Hvis både betalingspåbuddet og tvangsfuldbyrdelespåbuddet som i Luxembourg skal udstedes af en dommer, betyder det, at en dommer skal behandle den samme sag to gange i løbet af en betalingspåbudsprocedure. Dermed giver det ikke nogen videre lettelse af dommernes arbejdsbyrde i forbindelse med enkle og ubestridte sager, hvilket ellers i nogle medlemsstater er hovedformålet med betalingspåbudsproceduren. Hvis tvangsfuldbyrdelespåbuddet derimod udstedes af en embedsmand som i Tyskland eller af fogedretten som i Sverige, er der muligvis ikke den store forskel på, om der udstedes en tvangsfuldbyrdelespåbud eller om der tilføjes en tvangsfuldbyrdelespåtegning.

Eftersom ettrinsmodellen generelt ser ud til at medføre en højere effektiviseringsgrad, må det undersøges, om der er overbevisende eller sågar tvingende grunde til at indføre endnu et trin. Hvis hovedformålet er at få sagsøger til at angive, om der er sket en hel eller delvis afregning inden for tidsfristen¹⁰³, kunne man overveje andre metoder, som ikke nødvendiggør endnu en retsafgørelse. I det efterfølgende gennemgås et andet tænkt argument, nemlig at tvangsfuldbyrdelespåbuddet udløser tidsfristen for at appellere afgørelsen, hvilket naturligvis forudsætter, at påbuddet skal kunne appelleres.

Spørgsmål 25:

Skal proceduren for EF-betalingspåbud have ét eller to trin, dvs. skal afgørelsen kunne tvangsfuldbyrdes eller skal der udstedes endnu en afgørelse (et "tvangsfuldbyrdelespåbud") efter udløb af indsigelsesfristen?

forkyndelse derimod var lovbestemt, skulle den græske betalingspåbudsprocedure kategoriseres som en tottrinsprocedure.

¹⁰¹ I Frankrig tilføjer retten ikke automatisk tvangsfuldbyrdelespåtegningen, da sagsøger i henhold til retsplejelovens § 1422 særskilt skal anmode herom. I Østrig attesteres påbuddets retskraft og muligheden for tvangsfuldbyrdelse ikke af rettens administrative medarbejdere, men af en dommer eller en *Rechtspfleger*. Denne attestering kan der normalt gøres indsigelse mod uden nogen form for frist (lovens § 7 (3)).

¹⁰² I Sverige and Finland består første trin ikke i et betalingspåbud, men et påbud om at reagere og tilkendegive, om kravet anerkendes eller bestrides. Dermed er det første trin strengt taget ikke noget betalingspåbud. Det, som alle tottrinsprocedurerne har til fælles er, at retten (i Sverige fogedretten) skal tage stilling til sagen to gange, hvor først det andet trin resulterer i en afgørelse med retskraft. For nemheds skyld bruges derfor i det følgende betegnelserne "betalingspåbud" og "tvangsfuldbyrdelespåbud", når der henvises til første og andet trin i tottrinsprocedurer, selv om dette for disse to medlemsstaters vedkommende ikke er teknisk korrekt.

¹⁰³ I Tyskland og Luxembourg udstedes tvangsfuldbyrdelespåbuddet først, når sagsøger anmoder retten herom, hvilket skal ske senest seks måneder efter udløbet af betalings- eller indsigelsesfristen. I Tyskland må anmodningen i henhold til retsplejelovens § 699 (1) ikke fremlægges inden fristens udløb, og det skal angives, om og i hvilket omfang sagsøgte har afregnet kravet.

3.3.11.2.Appel af betalingspåbud

Der er en klar sammenhæng mellem, om proceduren er i ét eller to trin, og om der gives mulighed for at bestride kravet ved en ordinær appel efter udløb af indsigelsesfristen¹⁰⁴. I de medlemsstater, som har valgt en ettrinsmodel, bliver betalingspåbuddet på samme tid bindende og får retskraft, hvis sagsøgte ikke gør indsigelse, men de EU-lande, som har to trin, giver pr. definition sagsøgte endnu en mulighed for at bestride kravet og lade sagen overgå til ordinært søgsmål ved at gøre indsigelse mod tvangsfuldbyrdespåbuddet¹⁰⁵. Disse to aspekter må derfor overvejes under ét.

Som tidligere omhandlet kan en yderligere mulighed for appel i en vis grad ses som kompensation for, at der ikke stilles krav om dokumentation og ikke fra en dommers side tages stilling til, om kravet er berettiget, inden betalingspåbuddet forkyndes. Men i visse af de medlemsstater, som bruger en ettrinsmodel og ikke giver mulighed for yderligere appel (Østrig¹⁰⁶, Portugal), foretager retten slet ingen juridisk vurdering af kravet. I Belgien og Luxembourg kan det tvangsfuldbyrdespåbud, der er udstedt via en tottrinsprocedure, appelleres selv om påbuddet er udstedt af en dommer efter en juridisk vurdering på grundlag af skriftlig dokumentation. Det skal også nævnes, at muligheden for at appellere et tvangsfuldbyrdespåbud som led i en tottrinsprocedure ikke automatisk giver en bedre sikring af kontradiktionsretten, især i forbindelse med reglerne om dokumentforkyndelse. Hvis et sådant påbud skulle bestemme appellfristen, skulle det også forkyndes formelt for sagsøgte efter samme regler som betalingspåbuddet¹⁰⁷. Sandsynligheden for, at der opstår problemer i forbindelse med forkyndelsen af et dokument, bliver tilsyneladende ikke mindre blot fordi dokumentet tidligere er blevet forkyndt for den samme person. Så selv om sagsøgte er blevet underrettet om betalingspåbuddet, kan retten også sagtens blive nødt til at behandle en begæring om ophævelse af præklusion for appellmuligheden, fordi sagsøgte ikke har modtaget tvangsfuldbyrdespåbuddet. Hvis sagsøgte har modtaget betalingspåbuddet og er blevet underrettet behørigt om den verserende sag, herunder den præklusion for appellmuligheden, som gøres gældende efter indsigelsesfristens udløb, kan der sættes spørgsmålstejn ved, hvorfor han skulle have endnu en chance til at bestride kravet i form af en ordinær appel. På den anden side lægger en ettrinsprocedure uden appellmulighed og uden retlig vurdering af kravet utvivlsomt et stort, og måske også for stort, ansvar over på sagsøgte

¹⁰⁴ Det udelukker dog ikke, at der kan indgives særlig appel, f.eks. begæring om tilladelse til fristoverskridelse, for at bestride kravet hvis sagsøgte f.eks. uforskyldt ikke har modtaget betalingspåbuddet og derfor ikke har haft mulighed for at bestride kravet.

¹⁰⁵ I disse medlemsstater har afgørelsen generelt samme status som en udeblivelsesdom, og der kan derfor også indgives ordinær appel af den efter de samme regler som en udeblivelsesdom. I Tyskland kan tvangsfuldbyrdespåbuddet (*Vollstreckungsbescheid*) appelleres indtil to uger efter forkyndelsesdatoen (én uge i arbejdsretssager). I Luxembourg kan der gøres indsigelse indtil 15 dage efter forkyndelsesdatoen. I Sverige kan sagsøgte anmode om genoptagelse af sagen indtil en måned efter påbuddets udstedelse. I henhold til den belgiske retsplejelovs § 1343, stk. 3 kan sagsøgte vælge mellem to forskellige måder at gøre indsigelse mod afgørelsen på, enten ved at appellere den (retlig efterprøvelse ved en højere ret eller appelinstans) eller ved at bestride den (hvilket fører til et kontradiktisk søgsmål ved den samme ret, som har udstedt afgørelsen). I Finland kaldes afgørelsen faktisk en udeblivelsesdom, som normalt forkyndes for sagsøgte i forbindelse med selve tvangsfuldbyrdelsen. Efter forkyndelse har sagsøgte 30 dage til at appellere.

¹⁰⁶ For Østrigs vedkommende gælder dette kun indtil den 31. december 2002, eftersom retten efter denne dato skal foretage en summarisk efterprøvelse af kravets berettigelse; se mere herom i ovenstående pkt. 3.3.5.

¹⁰⁷ I Finland påhviler forkyndelsen af den anden afgørelse sagsøger, og den forudsættes ikke gennemført inden tvangsfuldbyrdelsen finder sted, men foretages normalt, når denne påbegyndes. Det kunne tænkes at give færre problemer, da det så måske er lettere utvetydigt at fastslå, hvornår sagsøgte har fået kendskab til, at der foreligger en eksigibel afgørelse, end hvornår dokumentet blev forkyndt.

som f.eks. almindelige forbrugere, som ikke kan forventes at være bekendte med reglerne for, hvordan retssager foregår.

Spørgsmål 26:

Skal der være mulighed for ordinær appel af et EF-betalingspåbud (eller for en totinsprocedures vedkommende tvangsfuldbyrdespåbuddet), når indsigelsesfristen er udløbet?

3.3.11.3. Afgørelsens retskraft

I langt de fleste medlemsstater (Østrig, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Spanien, Sverige og til dels Luxembourg¹⁰⁸) får retsafgørelsen retskraft og kan tvangsfuldbyrdes, uanset om proceduren er i ét eller to trin, hvis sagsøgte ikke bestrider kravet eller appellerer betalingspåbuddet inden for den gældende tidsfrist i de medlemsstater, hvor der er mulighed for at appellere. Det er ikke tanken i denne grøn bog at gå ind i en tilbundsgående analyse af de juridiske bevæggrunde, men det skal alligevel bemærkes, at "retskraft" skal forstås som at søgsmålet er endeligt bilagt mellem parterne, ikke blot så afgørelsen ikke længere kan appelleres, men også så søgsmålet ikke kan genoptages til behandling ved retten.

Belgien og Portugal er undtagelsen, eftersom sagsøgte i disse medlemsstater også kan bestride kravets realitet eller berettigelse, efter at betalingspåbuddet ikke længere kan appelleres, enten som led i efterfølgende ordinære søgsmål¹⁰⁹ eller ved at gøre indsigelse mod at afgørelsen tvangsfuldbyrdes¹¹⁰.

For at sikre den juridiske vished og få opstillet en procedure, som ikke er en foreløbig foranstaltning, men fører frem til en endelig afgørelse af sagen, vil det sikkert være at foretrække, at der ikke gives mulighed for at anfægte betalingspåbuddet efter indsigelses- eller appellfristens udløb, medmindre tvingende omstændigheder nødvendiggør eller berettiger dette¹¹¹. Det skal dog også bemærkes, at otte ud af de ti medlemsstater, som har en betalingspåbudsprocedure, uden betænkeligheder lader sådanne afgørelser få retskraft. Hvis de gældende retsplejeregler sikrer kontradiktionsretten fyldestgørende, burde dette ikke udgøre nogen hindring for, at et betalingspåbud får retskraft som en endelig afgørelse.

Spørgsmål 27:

Skal et EF-betalingspåbud få retskraft, når indsigelses- og/eller appellfristen er udløbet?

¹⁰⁸ I Luxembourg er proceduren ved arondissementsdomstolen en procedure med foreløbige foranstaltninger, som kun kan munde ud i en foreløbig afgørelse. Kun betalingspåbud, der er udstedt af underretten, får retskraft.

¹⁰⁹ Denne mulighed findes i Belgien.

¹¹⁰ For Portugals vedkommende gælder det, at kun domme kan have retskraft, og da betalingspåbud udstedes af en embedsmand ved retten uden vurdering af kravet og der ikke findes særskilte regler vedrørende sådanne påbuds retskraft, sidestilles de, medmindre bestemte regler foreskriver andet, ikke med domme, hvorfor det må konkluderes, at sagsøgte i sin indsigelse mod tvangsfuldbyrdelsen af et betalingspåbud kan rejse påstand om, at tilgodehavendet ikke eksisterer.

¹¹¹ Det ville naturligvis ikke udelukke muligheden for en ekstraordinær appel, såsom begæring om ophævelse af præklusion (*relèvement de forclusion*, *Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*), hvis det f.eks. viste sig, at betalingspåbuddet ikke var fyldestgørende forkyndt for sagsøgte, som derfor uforskyldt ikke havde haft mulighed for at bestride kravet.

3.3.12. Regler om repræsentation ved en advokat?

Spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang en sagspart skal lade sig repræsentere ved en advokat, gribes meget forskelligt an i medlemsstaterne og hænger tæt sammen med deres generelle regler for juridisk repræsentation i retssager. I Italien, Belgien og Grækenland har man helt overordnet advokattvang, også ved indgivelse af en begæring om betalingspåbud eller indsigelsesskrift. I Finland, Frankrig, Tyskland, Luxembourg, Portugal og Sverige behøver hverken sagsøger eller sagsøgte lade sig repræsentere ved en advokat. I Spanien kan en begæring om betalingspåbud indgives uden advokatbistand, men svarskriftet skal underskrives af en advokat, hvis det kræves i de generelle regler om lovbestemt repræsentation i ordinære søgsmål¹¹². I Østrig skal sagsøger repræsenteres ved en advokat, hvis kravet overstiger den beløbsgrænse, som normalt medfører advokattvang ved ordinære søgsmål, mens sagsøgte altid selv kan gøre indsigelse og kun behøver advokatbistand til et eventuelt efterfølgende ordinært søgsmål¹¹³.

Det ligger ganske vist ikke fast, at en EF-retsakt om en specifik procedure skal indeholde bestemmelser om, at parterne (ikke) skal lade sig repræsentere ved en advokat, hvilket uvægerligt vil være i modstrid med den ene eller den anden medlemsstats regler herom, men det kunne være en fordel at holde kravene i forbindelse med indsigelsen så beherskede som muligt og ikke forpligte sagsøgte til at lade sig repræsentere ved en advokat, blot fordi han skal svare nej til et påstået krav.

Spørgsmål 28:

Skal en retsakt om proceduren for EF-betalingspåbud indeholde regler om, at der ikke er advokattvang ved proceduren? Og hvordan skal reglerne i så fald være?

3.3.13. Regler for omkostninger (retsafgifter og lignende) og godtgørelse heraf

For at give mulighed for tvangsfuldbyrdelse af et betalingspåbud i andre medlemsstater, hvis retshåndhævende myndigheder ikke har kendskab til den relevante lovgivning i domsstaten, for slet ikke at nævne beregningen af, hvilke omkostninger der skal afregnes, skal EF-betalingspåbuddet udtrykkeligt og utvetydigt angive disse omkostninger. Der er stor forskel på medlemsstaternes lovgivning på dette punkt¹¹⁴, og derfor er det tvivlsomt, om det ville være klogt at foreslå omfattende regler for godtgørelse af sagsomkostninger i en retsakt om EF-betalingspåbud, idet det kunne give anledning til uoverensstemmelser mellem disse regler og reglerne for ordinære søgsmål.

Det ville nærmere være at foretrække, hvis man prøvede at indkredse visse enkeltspørgsmål vedrørende betalingspåbudsproceduren, som er af afgørende betydning for, hvor

¹¹² Retsplejelovens § 814, stk. 2 og § 818, stk.1.

¹¹³ Beløbsgrænsen er i dag på 4.000 EUR. Pr. 1. januar 2003 udvides betalingspåbudsprocedurens anvendelsesområde til også at omfatte sager mellem 10.000 og 30.000 EUR. Ved sager under det nye anvendelsesområde bliver der advokattvang for begge parter, også i forbindelse med svarskriftet. Ved søgsmål om betalingspåbud anlagt ved arbejdsretten af første instans er det dog frivilligt for begge parter, om de vil lade sig repræsentere, uanset kravsværdien.

¹¹⁴ Som eksempel på denne forskellighed skal her blot nævnes Sverige, hvor sagsøgers muligheder for at få sine udgifter godtgjort begrænses i henhold til § 46 og 48 i lov om summarisk rettergang og en bekendtgørelse, eftersom sagsøgte ikke kan forpligtes til at godtgøre denne for arbejde og advokatudgifter ud over et vist rimeligt beløb (i dag 315 svenske kroner). I tysk retspraksis diskuteres det kraftigt, om og i hvilket omfang sagsøger er berettiget til godtgørelse for omkostninger til gældsinddrivelse (inkassofirmaer), inden han går rettens vej.

omkostningseffektiv og tillokkende den er for parterne. Det kunne måske være en god idé f.eks. at sikre, at betalingspåbudsproceduren ikke bliver dyrere for parterne, hvis sagsøgte bestrider kravet, men at retsafgifter og advokatsalærer indregnes i de omkostninger, der beregnes for det efterfølgende ordinære søgsmål, eftersom det ellers kan få kreditorer til at fravælge betalingspåbudsproceduren ud fra rent økonomiske hensyn.

Spørgsmål 29:

Skal en retsakt om EF-betalingspåbud indeholde bestemmelser om omkostningerne ved procesformen og erstatning heraf? Og hvordan skal reglerne i så fald være?

3.3.14. Tvangsfuldbyrdelse

Der ser overordnet ikke ud til at være brug for en tilnærmelse mellem landenes regler om tvangsfuldbyrdelse i denne forbindelse, men nedenstående to aspekter bør nok overvejes nærmere.

3.3.14.1. Foreløbig eksigibilitet

Den type spørgsmål, der bliver stillet om et betalingspåbuds foreløbige eksigibilitet, afhænger stærkt af, om proceduren er i ét eller to trin og om påbuddet kan appelleres. Hvis et påbud som led i en ettrinsprocedure umiddelbart får retskraft, når indsigelsesfristen er udløbet, og derefter ikke kan appelleres, kan der kun være tale om foreløbig eksigibilitet forud for fristens udløb eller efter indgivelse af en indsigelse. Med undtagelse af Grækenland¹¹⁵ har de medlemsstater, der har indført en ettrinsprocedure (Østrig, Frankrig, Italien, Portugal, Spanien) ikke foreløbig eksigibilitet for selve påbuddet, som derimod først efter fristens udløb tilføjes en tvangsfuldbyrdespåtegning. Det gælder dog ikke krav, som retten har modtaget god dokumentation for, f.eks. checks eller veksler¹¹⁶. Hvis der gøres indsigelse i tide, og denne indsigelse ikke i sig selv gør betalingspåbuddet ugyldigt¹¹⁷, har påbuddet ikke foreløbig eksigibilitet¹¹⁸.

De fleste medlemsstater med en tottrinsprocedure (Finland, Tyskland, Luxembourg, Sverige) har det til fælles, at rettens første afgørelse ("betalingspåbuddet") ikke kan tvangsfuldbyrdes på nogen måde, men den anden afgørelse, som udstedes efter indsigelsesfristens udløb ("tvangsfuldbyrdespåbuddet") "kun" har foreløbig eksigibilitet, ind til afgørelsens

¹¹⁵ Hvor en debitor, som gør indsigelse, kan anmode om at få ophævet eksigibiliteten, indtil der er truffet endelig afgørelsen i sagen.

¹¹⁶ § 642 i den italienske retsplejelov, som i artikel 649 også giver mulighed for at ophæve en sådan foreløbig eksigibilitet efter anmodning fra sagsøgte, hvis der er uomstridelig begrundelse herfor. Østrig har en særlig betalingspåbudsprocedure for denne type krav (*Mandats- und Wechselmandatsverfahren*), som således har foreløbig eksigibilitet også efter at der er gjort indsigelse, uden at sagsøger behøver at påvise nogen særlig risiko for tilgodehavendet.

Muligheden for at træffe sikrende foranstaltninger ved risiko for uoprettelig skade (f.eks. hvis sagsøger kan påvise en vis sandsynlighed for, at sagsøgte forsøger at unddrage sig betaling eller tilrane sig aktiver) er en integreret del af nogle medlemsstaters system for foreløbig eksigibilitet (f.eks. § 642 i den italienske retsplejelov). Dette spørgsmål falder nærmere ind under det generelle spørgsmål om foreløbig eksigibilitet og behandles derfor ikke nærmere i denne grønbog.

¹¹⁷ Jf. ovenstående pkt. 3.3.10.

¹¹⁸ Italien er en undtagelse i denne henseende, da retsplejelovens § 648 giver mulighed for, at påbuddet under visse omstændigheder kan udstedes som foreløbigt eksigibelt også efter at der er gjort indsigelse, f.eks. hvis indsigelsen ikke understøttes af dokumentation.

appelfrist er udløbet. Der er stor forskel på de nærmere betingelser for foreløbig eksigibilitet (f.eks. sikkerhedsstillelse fra sagsøger)¹¹⁹.

Spørgsmål 30:

Skal et EF-betalingspåbud have foreløbig eksigibilitet? Og hvilke betingelser skal der i så fald gælde for den foreløbige eksigibilitet eller ophævelse heraf?

3.3.14.2. Grænseoverskridende tvangsfuldbyrdelse – betalingspåbuddet som et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument uden eksekvatur.

Hvis det forudsættes, at Rådet med tiden vedtager en forordning på grundlag af Kommissionens forslag til en forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument for ubestridte krav¹²⁰, som har til formål at afskaffe eksekvaturproceduren for alle retsafgørelser om ubestridte pengekrav, der opfylder visse betingelser, kan der ikke være tvivl om, at denne forordnings anvendelsesområde også vil omfatte EF-betalingspåbud. Når der indføres en procedure for EF-betalingspåbud, bør man ideelt set gå et skridt videre, så kreditor ikke behøver få retten i oprindelseslandet til at attestere afgørelsen som et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument. Hvis et EF-betalingspåbud automatisk skulle have status som europæisk tvangsfuldbyrdesdokument, ville det forudsætte, at der ikke var brug for at sikre kontradiktionsprincippet ved at kontrollere overholdelsen af visse minimumsstandarde, primært vedrørende forkyndelsen af det dokument, som søgsmålet anlægges ved, i attesteringsproceduren. Det kan dog tilsyneladende kun lade sig gøre, hvis selve retsakten om EF-betalingspåbud indeholder bindende regler og minimumsstandarde for forkyndelse af dokumenter, hvilket leder tilbage til de spørgsmål, som drøftes i det foregående¹²¹.

¹¹⁹ I Tyskland er tvangsfuldbyrdespåbud som hovedregel foreløbigt eksigible uden sikkerhedsstillelse (retsplejelovens § 700 (1) og 708 (2)). Sagsøgte kan anmode om ophævelse af eksigibiliteten, som kun kan efterkommes, hvis sagsøgte stiller sikkerhed, undtagen i ekstraordinære tilfælde (§ 719 og 707). I Luxembourg er et tvangsfuldbyrdespåbud, som udstedes af en arrondissementsdomstol, pr. definition en foreløbig foranstaltning; den kan gøres foreløbigt eksigibel med eller uden sikkerhedsstillelse. Det må også bemærkes, at det svenske system tager udgangspunkt i den formodning, at en begæring om betalingspåbud samtidig er en begæring om tvangsfuldbyrdelse af påbuddet, når dette udstedes. I modsætning til de fleste andre medlemsstater, hvor sagsøger skal træffe yderligere tiltag for at få iværksat tvangsfuldbyrdelsen, skrider fogedretten derfor automatisk til tvangsfuldbyrdelse, medmindre sagsøger udtrykkeligt frabeder sig dette på begæringsformularen.

¹²⁰ KOM (2002) 159 endelig udgave af 18.4.2002.

¹²¹ Ovenstående pkt. 3.3.8.

Spørgsmål 31:

Skal et EF-betalingspåbud umiddelbart kunne tvangsfuldbyrdes i andre medlemsstater uden eksekvatur og uden attestation i domsstaten, som det i dag er tanken for det europæiske tvangsfuldbyrdesdokument for ubestridte krav? Og hvilke betingelser skal der i så fald gælde for en sådan umiddelbar tvangsfuldbyrdesret?

4. DEL III: FORANSTALTNINGER TIL FORENKLING OG FREMSKYNDELSE AF SØGSMÅL OM KRAV AF MINDRE VÆRDI

Borgerne og de små og mellemstore virksomheder tvivler i stigende grad på, om medlemsstaternes retssystemer kan opfylde deres behov fuldt ud. Mange finder retssystemet for dyrt, for langsomt og for besværligt. Jo mindre et krav er, jo tungere vejer disse problemer, fordi prisen, tidsforbruget og besværet (den "trehovedede hydra"¹²²) ikke nødvendigvis reduceres i takt med kravsbeløbet. Disse problemer har ført til, at mange medlemsstater har indført forenkledte civilprocesformer for de såkaldte *småkrav*.

Samtidig kan der komme flere og flere grænseoverskridende tvister, fordi der også gøres større brug af EF-traktatens frie bevægelsesret for personer, varer og tjenesteydelser. Hindringerne for at opnå en hurtig og billig retsafgørelse er ganske givet større i en grænseoverskridende sag: det vil f.eks. ofte være nødvendigt at have to advokater, og der løber yderligere udgifter på til oversættelse og tolkning og diverse andre faktorer, såsom sagsparter, vidners og advokaters rejseudgifter og lignende. Det kan dreje sig om mange forskellige slags sager: enkeltpersoner kan blive indblandet i trafikuheld på ferien eller indkøbsturen i udlandet, eller de køber varer, som senere viser sig at være fejlbehæftede eller farlige. En forbruger bestiller på internettet varer fra udlandet, som aldrig fremsendes eller som viser sig at være fejlbehæftede. Og der behøver selvfølgelig ikke kun være tale om tvister mellem enkeltpersoner. Også indehavere af små virksomheder kan støde på problemer, når de vil inddrive deres tilgodehavender i en anden medlemsstat. En hotelejer, hvis gæst løber fra regningen, bør have mulighed for at forfølge sit lovmæssige krav. Men da der ikke findes en procesform, som er "proportional" med søgsmålbeløbet, er der for kreditoren i mange tilfælde ikke økonomisk fornuft i at gå rettens vej. I dag står udgifterne til at opnå en retsafgørelse mod en skyldner i en anden medlemsstat ofte i skærende kontrast til det pågældende tilgodehavende. Mange vælger derfor, når de ser hvad sagen vil koste og hvilke praktiske problemer den vil medføre, at opgive at inddrive de beløb, som de ellers mener, de har ret til.

Med ikrafttrædelsen af Amsterdam-traktaten må EU, som det fremgår af Det Europæiske Råds konklusioner på mødet i Tammerfors, tage den udfordring op, der ligger i at sikre, at enkeltpersoner og virksomheder i et reelt europæisk retsområde ikke forhindres i eller afskrækkes fra at udøve deres rettigheder som følge af uoverensstemmende eller indviklede lov- og retssystemer i medlemsstaterne. Da problemet er særlig udtalt i forbindelse med *småkrav*, betragtes det som mest presserende at træffe tiltag inden for dette særlige retsplejeområde.

4.1. EKSISTERENDE EF-LOVGIVNING - TIDLIGERE FÆLLESSKABSFORANSTALTNINGER

EF-lovgivningen har indtil nu kun haft begrænset indvirkning på de nationale retsplejeregler. Der er dog én undtagelse: EF-Domstolen har fortolket EF-traktatens artikel 12 [tidligere 6] (forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet) således, at den sætter grænser for anvendelsen af indenlandske retsplejeregler i tilfælde, hvor dette ville medføre forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

¹²²

Jacob, J.: *Justice between man and man*, i: Current legal problems, 1985, 211.

Den har i flere sager¹²³ fastslået, at “En national civilprocesretlig regel i en medlemsstat, hvorefter en anden medlemsstats statsborgere og juridiske personer, som ønsker at anlægge sag mod en af førstnævnte medlemsstats statsborgere eller et selskab med hjemsted dér, skal stille sikkerhed for sagsomkostningerne (*cautio judicatum solvi*), falder inden for EF-traktatens anvendelsesområde i artikel 6, stk. 1's forstand, og er underlagt det generelle forbud mod forskelsbehandling i denne bestemmelse”.

Det blev dog allerede tidligere erkendt, at denne begrænsede indvirkning på den nationale lovgivning ikke er tilstrækkelig, da den kun kan afhjælpe de nationale loves værste konsekvenser, hvilket ikke er nok, hvis det indre marked skal fungere fyldestgørende. Der er brug for en tilnærmelse af de nationale love, hvis borgerne og virksomhederne skal sikres en bedre retsadgang.

Derfor satte Kommissionen i 1990 en gruppe eksperter (Kommissionsgruppen vedrørende europæisk retsplejelov) til at udarbejde en undersøgelse om tilnærmelse af medlemsstaternes love og regler for visse aspekter af procedurerne for civile søgsmål. Gruppens rapport (den såkaldte “Storme-rapport”¹²⁴) blev offentliggjort i 1994. Den indeholdt en række forslag til tilnærmelse af forskellige aspekter af civilretten, som dog aldrig er blevet gennemført.

Debatten om småkrav er på fællesskabsplan tidligere blevet taget op fra to sider:

Dels blev emnet berørt med henblik på at forbedre forbrugernes retsadgang:¹²⁵ Med udgangspunkt i *grønbogen om forbrugernes klagemuligheder og om bilæggelse af tvister på forbrugerområdet inden for enhedsmarkedet*¹²⁶ fra 1993 vedtog Kommissionen i 1996 en *handlingsplan vedrørende forbrugernes klagemuligheder og bilæggelse af tvister på forbrugerområdet i det indre marked*¹²⁷. I handlingsplanen foreslår Kommissionen, at der indføres en forenklet europæisk procesform for at forbedre adgangen til søgsmål.

Ligeledes foreslog Kommissionen i 1998 i sit direktivforslag om bekæmpelse af overskridelse af betalingsfrister i handelstransaktioner, at der blev indført småkravsprocedurer i alle medlemsstater¹²⁸.

4.2. BAGGRUND

Baggrunden for dette tiltag er Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse og konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors, hvori målsætningen er gradvis at oprette et “område med frihed, sikkerhed og retfærdighed”. Sammenlignet med Storme-rapporten er sigtet her ret begrænset, eftersom det ikke er tanken at opstille fælles regler for alle civilretlige procesformer, men kun for en bestemt type søgsmål, nemlig krav af mindre værdi, *småkrav*.

¹²³ Se: C-323/95, *Hayes mod Kronenberger*, Sml. 1997, s. I-1711; Sag C-43/95, *Data Delecta Aktiebolag*, Sml. 1996, s. I-4661; Sag C-122/96, *Saldanha*, Sml. 1997, s. I-5325.

¹²⁴ Storme, M.: *Study on the approximation of the laws and rules of the Member States concerning certain aspects of the procedure for civil litigation*, Final Report, Dordrecht, 1994.

¹²⁵ Se i denne forbindelse også KOM(1984) 692 endelig udgave og KOM (1987) 210 endelig udgave.

¹²⁶ KOM(1993) 576 endelig udgave.

¹²⁷ KOM(1996) 13 endelig udgave.

¹²⁸ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af overskridelse af betalingsfrister i handelstransaktioner (EFT C 168 af 3.6.1998, s. 13). Artikel 6 indeholdt bestemmelser om “forenklete retsprocedurer for mindre gæld”. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/35/EF af 29. juni 2000 om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner (EFT L 200 af 8.8.2000, s. 35) indeholder dog ikke nogen sådan bestemmelse.

Nødvendigheden af tiltag på området er blevet understreget adskillige gange:

- I **handlingsprogrammet fra Wien**¹²⁹ konstateres det, at der er behov for at fastlægge, “hvilke civilretlige regler med grænseoverskridende følger der hurtigt bør tilnærmes for at lette de europæiske borgeres adgang til domstolene, og efterfølgende undersøge udarbejdelsen af supplerende foranstaltninger for at skabe større overensstemmelse mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler”.
- I konklusionerne fra **Det Europæiske Råds møde i Tammerfors** (oktober 1999) opfordres til at gøre procedurerne i grænseoverskridende retssager om mindre krav på handels- og forbrugerområdet enklere og hurtigere:

“V. Bedre adgang til domstolene og tilsvarende organer i Europa

30. Det Europæiske Råd opfordrer Rådet til på grundlag af forslag fra Kommissionen at udarbejde minimumsstandards, som sikrer et passende retshjælpsniveau i grænseoverskridende retssager i hele EU samt særlige fælles procedureregler for **forenklet og hurtig afgørelse af grænseoverskridende tvister om mindre krav på handels- og forbrugerområdet** samt krav vedrørende underholdsbidrag og ubestridte krav. Medlemsstaterne bør også indføre alternative udenretlige procedurer.
 31. Der bør fastsættes fælles minimumsstandards for **flersprogede formularer** eller dokumenter til brug for grænseoverskridende retssager i hele EU. Sådanne dokumenter eller formularer bør derefter accepteres gensidigt som gyldige i alle retssager i EU”.
- Ved **ekspertmøder afholdt af Kommissionen** den 29. november 1999 og den 28. maj 2002 blev der peget på *småkrav* som et område, der burde prioriteres.
 - I **Rådets program om gensidig anerkendelse**¹³⁰ opfordres til “forenklet og hurtig afgørelse af grænseoverskridende tvister om mindre krav”.
 - Behovet for forenklede og hurtige procesformer for mindre krav på handels- og forbrugerområdet er også blevet fastslået af **Europa-Parlamentet**¹³¹.

4.3. EKSISTERENDE PROCESFORMER FOR SMÅKRAV I MEDLEMSSTATERNE

Som opfølgning på Tammerfors-konklusionerne sendte Kommissionen et spørgeskema til samtlige medlemsstater for at få en beskrivelse af landenes procesformer for *småkrav*. Medlemsstaternes svar¹³² opsummeres i en samlet analyse¹³³.

¹²⁹ Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres, EFT C 19 af 23.1.1999, s.1, pkt. 41, litra d).

¹³⁰ EFT C 12 af 15.1.2001, s. 1.

¹³¹ EFT C 146 af 17.5.2001, s. 4.

¹³² Grækenland besvarede ikke spørgeskemaet. I henhold til *grønbogen om forbrugernes klagemuligheder og om bilæggelse af tvister*, KOM(1993)576 endelig udgave har Grækenland en procesform for småkrav (retsplejelovens § 466 - 472). I Italien findes en særlig procesform (“Giudice di Pace”, retsplejelovens § 316 ff.), som dog ikke er en forenklet form. Her tager dommeren i stedet stilling til krav under 1.000 EUR ud fra billighedsretlige hensyn.

Der findes forenklede procesformer for småkrav i Tyskland, Spanien, Frankrig, Irland, Sverige og Det Forenede Kongerige. De kendetegnes især ved følgende forhold:

- I Spanien, Irland, Sverige og Det Forenede Kongerige (England/Wales, Skotland og Nordirland) har man særskilte procesformer for småkrav, som bevirker forskellige forenklinger i forhold til et ordinært søgsmål: i mange tilfælde er det lettere at fremføre kravet, ofte via en særlig formular. Visse regler angående bevisførelse lempes, og der er også mulighed for en rent skriftlig proces. Derudover begrænses eller udelukkes muligheden for appel.
- I Tyskland har man ingen særskilt procesform for småkrav, men retten må selv fastlægge sine egne procedurer i sager om småkrav¹³⁴.
- I Frankrig findes ingen særprocedure for småkrav, men det er gjort lettere at anlægge sagen ved distriktsdomstolen via en formular fra justitskontoret.

Der findes ingen særprocedurer for småkrav i Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Luxembourg, Nederlandene og Portugal.¹³⁵

I Finland indeholder retsplejeloven imidlertid mange forskellige enklere alternativer til det ordinære søgsmål. Der findes f.eks. formularer til indgivelse eller bestridelse af krav, dommere og andre embedsmænd ved retten kan tilpligtes at vejlede parterne, der kræves ikke juridiske henvisninger, parterne behøver ikke lade sig repræsentere ved en advokat, reglerne for bevisoptagelse er lempeligere, der anvendes ikke sagkyndige vidner, og sagen kan gennemføres som en rent skriftlig procedure. Men valget mellem den ordinære procesform og de forenklede former afhænger ikke af kravsbeløbet (dvs. kvantiteten), men afgøres ud fra forskellige kvalitetskriterier. De forenklede procesformer anvendes i enkle, ukomplicerede sager uden hensyn til kravets beløb.

Østrigs retsplejelov indeholder også bestemmelser om forenkling af procesreglerne for sager ved distriktsdomstolene ("*Bezirksgerichte*"), som har kompetence vedrørende krav op til 10.000 EUR. Forenklingerne vedrører (frivillig) repræsentation ved en advokat, dommerens pligt til at bistå en part, som ikke er repræsenteret ved en advokat, anlæggelsesreglerne, lempelse af visse regler om bevisoptagelse og begrænsninger i appelmulighederne. Selv om dette måske ikke strengt taget kan betragtes som en særlig procesform for småkrav, angives forenklingerne i nærmere detaljer nedenfor.

De vigtigste særkender ved de eksisterende procesformer for småkrav kan opsummeres som følger:

¹³³ Des Procédures de traitement judiciaire des demandes de faible importance ou non contestées dans les droits des Etats-membres de l'Union Européenne, Exploitation de l'enquête de la Commission européenne "Les procédures judiciaires applicables aux demandes de faible importance", Rapport final: Evelyne Serverin, Directeur de recherche au CNRS IDHE-ENS CACHAN, Cachan, 2001. Denne grøn bog tager udgangspunkt i medlemsstaternes svar og deres vurderinger i denne analyse.

¹³⁴ Den tyske retsplejelovs § 495a.

¹³⁵ Dette fremgår af medlemsstaternes svar på spørgeskemaet. I to af disse medlemsstater har man dog procesformer for småkrav ifølge *grøn bogen om forbrugernes klagemuligheder og om bilæggelse af tvister*, KOM(1993)576: I Nederlandene indførtes ved lov af 30. december 1991 en ny procesform ved "*Kantongerecht*". I Portugal har man "*processo sumarissimo*" (retsplejelovens § 793 ff). Kommissionen sætter pris på enhver henvendelse med rettelser til forkerte eller mangelfulde oplysninger i spørgeskemaet.

4.3.1. Beløbsgrænser

Alle medlemsstater med småkravsprocedurer har beløbsgrænser for procedurene, som der dog er betydelig forskel på:¹³⁶

600 EUR (Tyskland), 1.235 og 2.470 EUR (Skotland¹³⁷), 1.270 EUR (Irland), 2.038 EUR (Sverige), 3.005 EUR (Spanien), 3.294 EUR (Nordirland), 3.811 EUR (Frankrig) og 8.234 EUR (England/Wales)¹³⁸.

4.3.2. Kravstyper

I de fleste medlemsstater med småkravsprocedurer gælder disse ikke kun for pengekrav.

I Skotland¹³⁹, Irland¹⁴⁰ og England/Wales¹⁴¹ er den forenkledede procesform forbeholdt visse typer tvister.

I England/Wales¹⁴², Irland¹⁴³ og Sverige¹⁴⁴ må den forenkledede procesform ikke bruges til visse typer tvister.

I Tyskland¹⁴⁵ er der ingen begrænsninger for, hvilke typer sager den forenkledede procesform må bruges til.

4.3.3. Småkravsproceduren som en valgmulighed eller en obligatorisk procesform

I Tyskland¹⁴⁶, England/Wales¹⁴⁷, Skotland¹⁴⁸, Spanien¹⁴⁹ og Sverige¹⁵⁰ skal den forenkledede procesform anvendes (ved krav under beløbsgrænsen), men i de fleste af disse medlemsstater

¹³⁶ De gældende beløbsgrænser i national valuta (før 1. januar 2002) er her omregnet til EUR.

¹³⁷ I Skotland har man to forenkledede procesformer: *småkravsproceduren* (til og med £750), som er beregnet for lægfolk, og *eksekutivproceduren* (over £ 750 til og med £1500), som groft sagt omfatter forbrugersager, inddrivelsessøgsmål anlagt af virksomheder og udlejerkrav om indsættelse i arveretligt erhvervet fast ejendom.

¹³⁸ Eksklusive hovedkravets renter og omkostninger. Bemærk, at den beløbsgrænse, der blev foreslået i artikel 6 i Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af overskridelse af betalingsfrister i handelstransaktioner (EFT C 168 af 3.6.1998, s. 13), var betydelig højere (mindst 20.000 EUR).

¹³⁹ I Skotland er småkravsproceduren forbeholdt søgsmål om krav af en værdi på højst £750 (eksklusiv renter og omkostninger), dog ikke vedrørende underholdsbidrag, bagvaskelsessager og sager "*ad factum praestatum*" (fuldbgyrdelse i anden form end betaling af pengebeløb), eller om inddrivelse af et beløb på højst £750 (eksklusiv renter og omkostninger) som subsidier opfyldelse af kravet.

¹⁴⁰ I Irland omfatter småkravsproceduren fejlbehæftede varer eller fremstillingsfejl, mindre tingsskader og depositumsbeløb, som ikke er blevet refunderet.

¹⁴¹ I England omfatter småkravsproceduren krav på under £1.000 ved personskaade, krav om vedligeholdelse af boliger på under £1.000 og alle andre typer krav på under £5.000.

¹⁴² I England/Wales omfatter småkravsproceduren ikke erstatningskrav som følge af chikane eller ulovlig udsættelse fra lejemål.

¹⁴³ I Irland omfatter småkravsproceduren ikke krav vedrørende kontrakter, afbetalings-/kreditkøb, erstatningssager eller familieret.

¹⁴⁴ I Sverige omfatter småkravsproceduren ikke familieretlige forhold.

¹⁴⁵ Småkravsproceduren kan bruges ved enhver tvist, som er underlagt det dommerkontor, som har kompetence på området. Dommerkontorerne har ingen kompetence i arbejdsretlige tvister, krav mod skattemyndighederne i henhold til loven om offentlige tjenester og krav mod domstole og embedsmænd, som hævdes at have overskredet eller fraveget deres beføjelser.

¹⁴⁶ I Tyskland kan parterne ikke lade sagen overgå til normalt søgsmål. Det påhviler retten at tage stilling til, om sagen skal henvises til normalt søgsmål, men det sker kun yderst sjældent i praksis.

¹⁴⁷ I England/Wales kan retten dog henvise småkrav til en anden procesform (f.eks. eksekutivproces).

kan en sag henvises til en ordinær eller mere formel procesform af en dommer eller efter anmodning fra en af parterne. I Frankrig og Irland er småkravsproceduren frivillig. I Nordirland behandles krav under £2.000 efter småkravsproceduren, medmindre søgsmålet omhandler gæld eller dagbøder og rekvirenten vælger at gå videre via et ordinært civilt søgsmål. Selv da kan sagsøgte indgive en erklæring, hvori det angives, at han har til hensigt at forsvare sig og at sagen ønskes behandlet som småkrav, hvilket retten har pligt til at efterkomme.

4.3.4. Anlæggelse af søgsmålet

I dag kan krav indgives på standardformularer i England/Wales¹⁵¹, Skotland¹⁵², Nordirland¹⁵³, Sverige¹⁵⁴, Irland¹⁵⁵, Spanien¹⁵⁶ og Frankrig.

I Frankrig kan søgsmål om småkrav anlægges ved hjælp af en forenklet procedure ved distriktsdomstolen via en formular fra justitskontoret. Formularen er dog ikke obligatorisk. Søgsmålet kan også anlægges mundtligt. Som led i denne procedure (*déclaration au greffe*) informeres parterne om retsmødet pr. brev (eller mundtligt) af en embedsmand ved retten.

I Tyskland har man ingen formular, men sagsparterne kan vælge at indgive alle former for begæringer eller erklæringer mundtligt.

I Østrig kan kravet indgives til distriktsdomstolen for rekvirentens retskreds, som så finder ud af, hvilken ret der er kompetent til at behandle kravet, og henviser sagen dertil.

Ingen af medlemsstaterne stiller krav om juridiske henvisninger i begæringerne, dvs. der kræves kun faktuelle henvisninger. Dermed behøver rekvirenterne ikke nødvendigvis at antage en advokat.

4.3.5. Repræsentation og bistand

I de fleste medlemsstater kan rekvirenter få hjælp fra en retsfunktionær eller "helpdesk" til at anlægge søgsmålet (Tyskland, England/Wales, Skotland, Nordirland, Sverige, Irland, Østrig). Endvidere bistår dommeren under retsmødet parter, som ikke er repræsenteret ved en advokat (navnlig vedrørende formalitetsspørgsmål), på uvildig vis (Irland, Frankrig, Tyskland, Sverige¹⁵⁷, England/Wales, Nordirland¹⁵⁸ og Østrig).

¹⁴⁸ I Skotland kan retten dog af egen drift eller efter anmodning fra en af parterne henvise kravet til en mere formel procesform, hvis sagen vurderes at omfatte vanskelige og højst komplekse juridiske eller faktiske spørgsmål. Retten skal henvise sagen til denne procesform, hvis begge parter anmoder herom.

¹⁴⁹ I Spanien foreskriver loven en mundtlig procesform (ved krav under 500.000 pesetas).

¹⁵⁰ I Sverige kan en part begære sagen henvist til ordinært søgsmål, hvis kravet er af særlig betydning for parternes juridiske forhold ud over den verserende sag.

¹⁵¹ Der findes en standardformular for alle krav, herunder også småkrav.

¹⁵² Standardformularen skal anvendes. Der findes vejledningsfoldere om hvordan formularen udfyldes, og rettens embedsmænd vejleder rekvirenter mundtligt.

¹⁵³ Rettens procesreglement foreskriver en formular, som skal anvendes.

¹⁵⁴ Der foreligger en standardformular til alle typer krav, herunder også småkrav.

¹⁵⁵ I Irland har man særlige formularer til indgivelse af kravet og sagsøgtes svarskrift hertil, som kan fås ved henvendelse til justitskontoret, hvor man også hjælper med at udfylde disse.

¹⁵⁶ Der arbejdes på at indføre en formular (i henhold til retsplejelovens § 437 og 812).

¹⁵⁷ Rekvirenten kan ved henvendelse til distriktsdomstolen eller fogedretten få hjælp til at anlægge søgsmålet. Retsgrundlaget for denne hjælp er de offentlige myndigheders overordnede pligt til at bistå borgerne. Denne pligt indebærer, at borgerne kan ringe eller henvende sig til distriktsdomstolen for at få råd om proceduren og reglerne i denne forbindelse. Domstolens formand skal i søgsmålets indledende

Ingen af medlemsstaterne har i dag advokattvang i småkravsprocedurer¹⁵⁹. I Frankrig forsvarer parterne i praksis ofte sig selv uden advokatbistand og møder frem til retsmødet med mere eller mindre fyldestgørende sagsdokumentation.

Alle de eksisterende småkravsprocedurer tillader dog, at parterne lader sig repræsentere ved en advokat.

I Sverige, Tyskland, England/Wales, Skotland og Nordirland kan en part også lade sig repræsentere ved en person, som ikke er uddannet jurist.

4.3.6. *Alternativ konfliktløsning*

I flere medlemsstater har man indført alternative konfliktløsningsmetoder som led i retssager.

I Irland indgår den alternative konfliktløsning ligefrem som et led i småkravsproceduren. Justitskontoret for småkrav skal lette mægling, forlig og uformelle drøftelser for at nå frem til en løsning uden at der nødvendigvis afsiges en retsafgørelse.

I Skotland angives det ikke udtrykkeligt i de nuværende regler, at retten skal mægle med henblik på et udenretligt forlig. Det er dog tanken, at retten i første omgang om muligt skal forsøge at afklare forholdet mellem parterne ved det indledende retsmøde uden bevisførelse. Denne politik styrkes i de nye regler, som man er ved at gennemgå, og som, hvis de godkendes, kommer til udtrykkeligt at pålægge retten at søge at bilægge tvisten ved et mæglet forlig. En af retterne prøvekører for tiden en statsfinansieret retsordning med en forligsinstant, som søgsmål kan henvises til. Denne henvisning kan foretages af advokaten eller af retten. Det vurderes nu, hvor godt ordningen har fungeret.

Også andre medlemsstater har bestemmelser, som skal lette alternativ konfliktløsning som led i retssager, uanset om de har småkravsprocedurer eller ej. I henhold til disse bestemmelser kan retten tillade alternativ konfliktløsning (f.eks. i Belgien¹⁶⁰ og Frankrig¹⁶¹) eller tilråde den (i Spanien¹⁶², Italien¹⁶³, Sverige¹⁶⁴ og England/Wales¹⁶⁵), og i nogle lande foreskriver lovgivningen endog, at parterne først skal forsøge alternativ konfliktløsning, eller at retten kan

fase desuden sikre sig, at man får afklaret alle spørgsmål vedrørende søgsmålet og at parterne fremlægger alle de forhold, som de har tænkt sig at påberåbe sig.

¹⁵⁸ Dommeren ved distriktsdomstolen vejleder parterne under retsmødet og bistår parterne, hvis de anmoder herom. Han hjælper med at formulere de spørgsmål, vidnerne skal stilles, og udspørger selv vidnerne efter at de er blevet afhørt kontradiktorisk af parterne.

¹⁵⁹ I Spanien er der dog advokattvang, hvis kravsværdien overstiger 150.000 pesetas. I Østrig er det ved krav op til 4.000 EUR frivilligt for parterne, om de vil repræsenteres ved advokater.

¹⁶⁰ Ifølge den belgiske retsplejelovs § 665, der blev indført ved lov om mediation i familieforhold af 21. januar 2001, kan dommeren, efter fælles anmodning fra parterne eller på eget initiativ, men med parternes samtykke, udpege en mediator.

¹⁶¹ Jf. den nye franske civilretsplejelovs § 131, stk.1 - 131, stk.15 om mediation i retstvister.

¹⁶² Ifølge § 414 og 415 i lov nr. 1/2000, der trådte i kraft den 9. januar 2001, skal dommeren ved indledningen af den "ordinære" behandling ved retten og umiddelbart efter partsindlæggene opfordre parterne til at søge forlig eller forhandling.

¹⁶³ Ifølge den italienske retsplejelovs § 183, 185 og 350 skal dommeren bestræbe sig på at foretage en konkret vurdering af, om der er forudsætninger for at standse de igangværende domsforhandlinger og udfærdige et dokument, hvori det fastslås, at der er opnået forlig mellem parterne.

¹⁶⁴ Ifølge den svenske retsplejelovs kapitel 42, 17, skal dommeren gøre, hvad der står i hans magt, for at finde frem til en mindelig løsning på tvisten.

¹⁶⁵ Ifølge § 26.4 og 44.5 i retsplejereglerne for England og Wales, der trådte i kraft den 26. april 1999, kan dommeren stille behandlingen af en sag i bero for at åbne mulighed for mægling mellem parterne. Domstolene kan dømme parterne til at betale bøder, hvis de har nægtet mægling.

træffe afgørelse om, at dette skal forsøges først (f.eks. i Tyskland¹⁶⁶, Belgien¹⁶⁷ og Grækenland¹⁶⁸).

4.3.7. *Lempelse af visse regler vedrørende bevisoptagelse*

En lempelse af reglerne for bevisoptagelse er et af de vigtigste elementer i småkravsproceduren i de fleste af medlemsstaterne. I mange tilfælde har dommeren en vis indflydelse herpå:

I småkravsprocedurer i England/Wales og Nordirland gælder de strenge bestemmelser om bevisoptagelse ikke. I England/Wales må sagkyndige hverken vidne mundtligt eller skriftligt i sagen uden rettens godkendelse. Retten behøver ikke foretage afhøring under ed, og den kan begrænse den kontradiktoriske afhøring. Vidneudsagn må fremlægges i skriftlig form, men det tilrådes dog generelt, at vidner møder frem under behandlingen eller til det afsluttende retsmøde. Retten fastlægger selv, hvordan den finder det rimeligt, at sagen skal foregå. Dommeren kan stille spørgsmål direkte til vidnerne, inden andre får mulighed for at udspørge dem.

I Skotland og Sverige er reglerne om bevisførelse også lempeligere. I Skotland afholdes et retsmøde, hvor der eventuelt fastsættes yderligere retsmøder til bevisfremlæggelse. Dommeren skal ved det første retsmøde om muligt fastslå stridsspørgsmålet mellem parterne uden at optage bevis. Der stilles ikke krav om detaljerede skriftlige indlæg til dokumentation for kravet. Bevisreglerne er lempeligere end normalt, og alle former for dokumentation tillades. Skriftlige vidneudsagn betragtes som dokumentation.

I Tyskland må retten selv vælge, hvilke typer bevis den bruger, og der findes ingen regler om dokumentation eller bevisførelse. Retten skal dog sikre en retfærdig rettergang og parternes rettigheder i denne forbindelse, forhindre, at udfaldet afhænger af tilfældigheder, og sikre, at afgørelsen træffes med rimelighed og uvildighed.

I Østrig kan retten i visse tilfælde nægte at optage beviser fra parterne¹⁶⁹.

I England og Wales, Nordirland, Sverige¹⁷⁰ og Tyskland er der mulighed for telefonkonferencer.

¹⁶⁶ I henhold til en forbundslov af 15. december 1999 kan delstaterne ifølge § 15a, stk. 1 i den tyske retsplejelov vedtage love om, at et krav kun må indbringes for distriktsdomstolen, hvis det er højere end 750 EUR, eller (hvor det drejer sig om genevoldende forhold eller disciplinærsager) hvis der forinden er gjort forsøg på at nå til forlig ved at fremlægge sagen for en anerkendt forligsinstant: et krav, som ikke opfylder disse betingelser, kan ikke optages. Fire delstater har indtil nu gjort brug af denne mulighed for at gøre udenretlige forligsforhandlinger lovbestemte. Når et søgsmål anlægges, skal retten ifølge den tyske retsplejelovs § 279 overveje, om der kan opnås forlig om tvisten eller dens enkelte elementer; retten kan således til enhver tid under den mundtlige eller skriftlige behandling foreslå parterne forskellige forlig eller pålægge dem at søge en mindelig ordning. I søgsmål efter bestemmelserne i retsplejelovens § 495a (småkravsprocedurer) kan retten også vælge at stille behandlingen af en sag i bero for at åbne mulighed for et udenretligt forlig mellem parterne.

¹⁶⁷ Den belgiske retsplejelov foreskriver, at der skal tilstræbes en udenretlig løsning i søgsmål vedrørende f.eks. ansættelseskontrakter og forpagtningsaftaler. Der er fremsat lovforslag om en generel reform af dette område i retsplejeloven, som giver dommere mulighed for at udstede mæglingsspåbud.

¹⁶⁸ I henhold til § 214 i retsplejeloven kan tvister, som omfattes af distriktsdomstolens kompetence ikke optages til behandling, medmindre der først har været gjort forsøg på at nå til en udenretlig løsning.

¹⁶⁹ Denne mulighed findes i dag kun for krav af mindre værdi (højst 10 %) i forhold til det samlede krav. Fra og med den 1. januar 2002 kommer den til at gælde for alle krav under 1.000 EUR.

I Spanien¹⁷¹, Sverige¹⁷², Tyskland og Irland må vidner fremlægge skriftlige udsagn i stedet for at møde frem til retsmøderne. I Nordirland kan der også vidnes ved skriftlige indlæg, men det bruges ikke meget.

4.3.8. *Mulighed for en rent skriftlig procedure*

I dag er der mulighed for en rent skriftlig procedure (i stedet for mundtlige retsmøder) i Sverige¹⁷³, Nordirland¹⁷⁴, Skotland¹⁷⁵, Tyskland, England/Wales og Spanien.

I Tyskland foregår sådanne søgsmål i praksis via skriftlige procedurer. Parterne kan dog kræve et mundtligt retsmøde.

I England kan en retsafgørelse udstedes udelukkende på grundlag af en skriftlig procedure, hvis dommeren finder det hensigtsmæssigt og parterne indvilger, men det sker kun sjældent.

4.3.9. *Lempeligere regler for retsafgørelsens indhold og sagsbehandlings varighed*

I Tyskland behøver afgørelsen i en småkravsprocedure ikke indeholde en sagsfremstilling. Hvad angår den retlige begrundelse er det tilstrækkeligt med en angivelse af de grundlæggende betragtninger.

Ingen af medlemsstaterne har opstillet en generel tidsfrist for afvikling af sagsforløbet.

Der skal dog udstedes en afgørelse inden for en vis frist i Spanien¹⁷⁶ (10 dage), Sverige (14 dage), Skotland (28 dage) og Østrig (4 uger)¹⁷⁷.

4.3.10. *Sagsomkostninger*

Procesreglerne for godtgørelse af sagsomkostninger er vidt forskellige. I mange medlemsstater skal sagsøgte alene afholde alle sagsomkostninger, hvis afgørelsen går ham imod.

I England/Wales, Skotland, Frankrig¹⁷⁸, Irland, Nordirland¹⁷⁹ og Sverige er der dog visse grænser for godtgørelsen. Det varierer fra ingen godtgørelse (Irland) til begrænset godtgørelse

¹⁷⁰ Retsmødet kan afholdes telefonisk, hvis det findes hensigtsmæssigt under hensyntagen til stridsspørgsmålet og de omkostninger og det besvær, som det vil forvolde parterne at skulle møde frem personligt. Der tages også hensyn til parternes påstande. I praksis foregår møderne undertiden på denne måde, især ved krav af ringe værdi.

¹⁷¹ I Spanien tillades skriftlige vidneudsagn i visse sager (retsplejelovens § 381).

¹⁷² Skriftlige vidneudsagn optages kun, hvis vidnet ikke har mulighed for at give møde ved selve retsmødet eller for retten, hvis det vil forvolde vidnet uforholdsmæssige omkostninger eller besvær at skulle give møde i forhold til vidnets eller udsagnets betydning eller hvis der foreligger andre omstændigheder. Muligheden anvendes kun sjældent og derfor meget restriktivt.

¹⁷³ Denne mulighed anvendes i sager, hvor der under hensyn til sagsbehandlingen ikke er brug for mundtlige møder, og hvor ingen af parterne anmoder herom.

¹⁷⁴ Lovgivningen giver ganske vist mulighed for en rent skriftlig procedure, men den anvendes sjældent i praksis, hvilket dog ikke betyder, at rekvirenter uden for retskredsen ikke kan fremlægge skriftlige erklæringer til støtte for deres begæringer frem for at møde frem i retten. Men hvis kravet bestrides, står rekvirenten svagere, hvis han ikke møder frem og afgørelsen udelukkende skal træffes på grundlag af sådanne erklæringer.

¹⁷⁵ Den skriftlige procedure anvendes i Skotland kun ved ubestridte krav.

¹⁷⁶ Det får dog ingen juridiske konsekvenser hvis tidsfristen overskrides.

¹⁷⁷ Det får dog ingen juridiske konsekvenser hvis tidsfristen overskrides.

¹⁷⁸ Omkostningerne kan i henhold til den nye civilretsplejelovs § 695 kun godtgøres i begrænset omfang.

af retsafgifter (Nordirland) og faste maksimumsbeløb, i nogle tilfælde afhængigt af kravsværdien (England/Wales, Skotland, Sverige).

4.3.11. Udelukkelse/begrænsning af appelmuligheder

Medlemsstaternes love om mulighederne for at appellere retsafgørelser i småkravsprocedurer er meget forskellige.

I Irland og Spanien kan retsafgørelser i småkravssager altid appelleres.¹⁸⁰

I Skotland er appel begrænset til retsspørgsmål.

I Sverige kræver appel særlig tilladelse, som gives under hensyntagen til særlige omstændigheder, såsom sagens betydning for retsanvendelsen.

I England/Wales kræver appel altid særlig tilladelse, undtagen i særlige tilfælde vedrørende enkeltpersoners frihedsrettigheder.

I Nordirland er appelmulighederne i dag meget begrænsede i småkravsprocedurer¹⁸¹. Der er dog foreslået lovændringer, som giver bedre mulighed for appel.

Der er fastlagt beløbsgrænser for appel i Frankrig (25.000 FF = 3.811 EUR) og Tyskland (600 EUR), som i praksis betyder, at der ikke er mulighed for appel i småkravsproceduren. I Tyskland kan der dog gives tilladelse til appel, hvis sagen er af generel betydning.

I Østrig kan retsafgørelser vedrørende krav under 2.000 EUR kun appelleres på grund af manglende retsvirkning (dvs. hvis der har været alvorlige procedurefejl) eller retsspørgsmål.¹⁸²

4.4. BEHOVET FOR TILTAG PÅ EU-PLAN

Som tidligere nævnt bliver omkostningerne, tidsforbruget og besværet i forbindelse med brugen af retsmidler ikke nødvendigvis mindre, fordi kravsbetøbet gør det. Disse problemer kommer tværtimod til at veje forholdsmæssigt tungere, jo mindre kravet er. Derfor har mange medlemsstater indført forenklede civile procesformer for *småkrav*.

Undersøgelsen om *omkostninger i forbindelse med hindringer for forbrugernes retsadgang i det indre marked* fra 1995¹⁸³ viste følgende vedrørende småsager på forbrugerområdet, som dog også er af bredere relevans:

¹⁷⁹ Der tilskrives kun en gangs retsafgift, medmindre en af parterne efter dommerens klare opfattelse har udvist urimelig adfærd (i hvilket tilfælde han kan pålægge denne part at betale sagens omkostninger og vidnernes udgifter) eller sagen er anlagt som ordinært søgsmål (i hvilket tilfælde den tabende part kan pålægges at betale omkostningerne).

¹⁸⁰ I Spanien gælder der dog visse begrænsninger for, hvilke typer beviser der optages (retsplejelovens § 460).

¹⁸¹ Distriktsdomstolen kan - og skal, hvis landsretten kræver det - redegøre for ethvert retsspørgsmål, som udspringer af en retsafgørelse, så landsretten kan tage stilling hertil.

¹⁸² Der kan ikke appelleres vedrørende faktuelle forhold og vurdering af bevismateriale (retsplejelovens § 501).

¹⁸³ *Cost of Judicial Barriers for Consumers in the Single Market*, Hanno von Freyhold, Volkmar Gessner, Enzo L. Vial, Helmut Wagner (Eds.), rapport til Europa-Kommissionen (generaldirektorat XXIV), Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, oktober/november 1995, kan findes på adressen: <http://www.freyvial.de/Publications/egi-2.pdf>

- 24 % af borgerne i medlemsstaterne køber indimellem (for det meste på udlandsrejser) varer eller tjenesteydelser til beløb på op til 2.000 EUR i andre EU-lande¹⁸⁴. 10 % af disse forbrugere er utilfredse, og to tredjedele af disse kan eller vil ikke forfølge deres krav. Undersøgelsen viser også, at der dårligt kan tales om et indre marked for varige forbrugsgoder. Sådanne varer købes sjældent i udlandet som følge af forbrugernes frygt for ikke at kunne kræve varerne repareret eller lade handlen gå tilbage.
- De samlede omkostninger ved at forfølge et grænseoverskridende forbrugerkrav til en værdi af 2.000 EUR varierer, afhængigt af hvilke kombinationer af medlemsstater der er tale om, fra 980 EUR til 6.600 EUR og beløber sig i gennemsnit til 2.489 EUR for et søgsmål gennemført i sagsøgtets hjemland. Minimums- og gennemsnitssatserne for et søgsmål gennemført i sagsøgers hjemland er ca. 3 % lavere, mens de maksimale omkostninger er hele 11 % lavere end ved et søgsmål i sagsøgtets hjemland. Selv sagsøgere, som får medhold, skal betale en del af omkostningerne, og da de altid kan risikere at skulle betale alle sagens omkostninger, hvis afgørelsen går dem imod, afstår enhver fornuftig forbruger fra at lægge sag an for 2.000 EUR.
- Forbrugerne tænker også på, hvor længe søgsmålet kan trække ud. Det afhænger især af retsbehandlingen (herunder dokumentforkyndelsen) og tvangsfuldbyrdelsen. Nogle medlemsstater giver mulighed for procesformer, som højst varer et år, men de domstole, som har kompetence vedrørende småkrav på forbrugerområdet i Irland og navnlig i Italien tager flere år om at træffe afgørelser om sådanne tvister. Gennemsnitsvarigheden af et grænseoverskridende civil søgsmål i Europa er næsten 2 år i sagsøgtets hjemland og et halvt år mere i sagsøgers hjemland (fordi forkyndelsen og anerkendelses- og tvangsfuldbyrdesprocedurerne tager endnu længere tid).
- Disse oplysninger viser, at forbrugerne juridisk står svagt i det indre marked. Derfor undgår velorienterede forbrugere anonyme markeder, mens de mindre velorienterede løber en risiko ved køb i udlandet. De systemer, der findes til grænseoverskridende civile søgsmål, kan langt fra opfattes som pålidelige, lettilgængelige og effektive. Beregninger af forbrugernes direkte omkostninger herved viser, at deres juridiske uvished i den grænseoverskridende handel koster dyrt. De forskellige omkostningskategorier gav i sidste ende et samlet beløb på mellem 7.230 og 73.790 mio. EUR.

Hindringerne for en hurtig og billig retsafgørelse spiller således tydeligvis en større rolle i den grænseoverskridende samhandel, hvilket også understreges i rapporten fra den tværfaglige ekspertkonference om *behandling af småkrav på tværs af de europæiske grænser*, som det britiske EU-formandskab var vært for i 1998¹⁸⁵. Manglende kendskab til andre medlemsstaters retssystemer og det deraf følgende behov for advokatbistand, tidskrævende forkyndelse af retslige dokumenter over for parter i andre medlemsstater end den, hvor sagen verserer, og oversættelsesudgifter er blot nogle af de faktorer, som spiller ind i denne forbindelse. Derfor er det ofte uforholdsmæssigt dyrt at opnå en retsafgørelse mod en skyldner i en anden medlemsstat i forhold til kravsbetøbet, især hvis det drejer sig om et krav af mindre værdi. Hvis en medlemsstats retssystem i denne situation ikke har en procesform, som er "proportional" med kravsbetøbet, eller hvis denne procesform ikke omfatter grænseoverskridende sager, er der for kreditoren i mange tilfælde ikke økonomisk fornuft i at

¹⁸⁴ Eurobarometers undersøgelse af 17. maj 1995 (43.0).

¹⁸⁵ Tværfaglig ekspertkonference, *Resolving Small Claims Across European Borders*, 22.-23. juni 1998, Down Hall, Hatfield Heath, Hertfordshire.

gå rettens vej. Mange vælger derfor, når de ser hvad sagen vil koste og hvilke praktiske problemer den vil medføre, at opgive at inddrive de beløb, som de ellers mener, de har ret til.

Kommissionen vil gerne have bedre mulighed for at vurdere behovet for tiltag på fællesskabsplan og tage stilling til, hvilke tiltag der skal træffes, og derfor er et af formålene med denne grønbog at skaffe flere oplysninger om, hvordan de eksisterende småkravsprocedurer fungerer. Man kan ikke blot ved at analysere de eksisterende procesregler konkludere nok om, hvordan en given procesform virker i det daglige. Jo større forskel der er på, hvor anerkendte og hvor velfungerende de procedurer er, som skal gøre det enklere og hurtigere at gennemføre søgsmål om småkrav mellem medlemsstaterne, desto større bliver den uligevægt, som omhandles i det ovenstående, og desto mere haster det at få tilnærmet reglerne i hele Fællesskabet.

I den forbindelse bør det også pointeres, at en eventuel fremtidig EF-retsakt om småkrav ville passe fint ind i den eksisterende fællesskabslovgivning om samarbejde på det civilretlige område og andre eventuelle fremtidige retsakter på området. I grænseoverskridende småsager ville dokumenter blive forkyndt i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1348/2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager¹⁸⁶. Skyldnerens bestridelse af et krav som led i en fremtidig betalingspåbudsprocedure jf. grønbogens del II får i sig selv ingen indflydelse på, om betalingspåbudsproceduren følges af en ordinær eller en småkravsprocedure (hvis søgsmålet altså vedrører et "småkrav"). Og endelig ville en ubestridt retsafgørelse i en småkravsprocedure også udgøre et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument (når der er blevet vedtaget en rådsforordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument for ubestridte krav¹⁸⁷, forudsat at de øvrige betingelser for udstedelse af påbuddet er opfyldt).

Spørgsmål 32:

Hvilke problemer har der eventuelt været med anvendelsen af småkravsprocedurer i Deres medlemsstat? Angiv, hvor godt procedurerne er blevet modtaget og hvor godt de har fungeret i praksis. Kommer disse procedurer også til anvendelse i grænseoverskridende sager, hvor sagsøger eller sagsøgte har hjemsted i en anden medlemsstat? Hvilke problemer er der med at forfølge småkrav over landegrænserne?

Apropos hvor godt de eksisterende procedurer er blevet modtaget og fungerer, må det også understreges, at et af de centrale aspekter for borgerne efter vedtagelsen af en fremtidig EF-retsakt om småkrav bliver at informere dem om, at småkravsproceduren findes, så man sikrer en effektiv retsadgang i praksis. Denne information kan f.eks. foregå via samarbejde mellem de kompetente nationale myndigheder, hvor lægfolk og fagfolk underrettes om

¹⁸⁶ EFT L 160 af 30.6.2000, s. 37.

¹⁸⁷ Se KOM(2002) 159 endelig udgave, forslag til Rådets forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument for ubestridte krav.

småkravsproceduren, navnlig via det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område, som er oprettet ved Rådets beslutning nr. 2001/470/EF.¹⁸⁸

Spørgsmål 33:

Hvordan kan man bedst informere borgerne om en fremtidig EF-retsakt om en småkravsprocedure?

¹⁸⁸ Rådets beslutning af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område, EFT L 174 af 27.6.2001, s. 25.

5. ANVENDELSESOMRÅDET FOR EN RETSAKT VEDRØRENDE SMÅKRAV

Bortset fra de to emner, som omhandles i indledningen (Del I: hensigtsmæssig retsakt, kun til anvendelse i grænseoverskridende sager eller også til rent indenlandske sager), rejser en eventuel fremtidig EF-retsakt om småkrav også visse andre spørgsmål. Der kan skelnes mellem to typer:

- Den ene type vedrører anvendelsesområdet for en retsakt om småkrav. Anvendelsesområdet betyder bl.a., hvilken beløbsgrænse der skal gælde for “småkrav”, hvilke typer tvister småkravsproceduren skal omfatte og om den skal være obligatorisk eller frivillig. Disse spørgsmål tages op i dette kapitel.
- Den anden type vedrører de konkrete retsplejeregler, som kunne adskille småkravsproceduren fra ordinære søgsmål, dvs. spørgsmålet om, hvilke retsplejeregler der kunne påtænkes, som ville være hensigtsmæssige for at sikre, at enkeltpersoner og virksomheder ikke forhindres i eller afskrækkes fra at udøve deres rettigheder. De retsplejeregler, som disse parametre måtte hænge sammen med, har forbindelse til alle faser i et civilt søgsmål, nemlig anlæggelsen af søgsmålet, sagsbehandlingen, retsafgørelsen og retsafgifterne herved, tvangsfuldbyrdelsen af retsafgørelsen og muligheden for appel. Disse spørgsmål gennemgås senere (i pkt. 6).

Hvis der skal indføres en EF-retsakt om småkrav, må man også spørge, hvad retsaktens anvendelsesområde skal omfatte. Der er også en vis sammenhæng mellem de tre aspekter, som dette omfatter, nemlig beløbsgrænsen for småkravsproceduren, de typer søgsmål, som småkravsproceduren kan anvendes på, og spørgsmålet om hvorvidt proceduren skal være frivillig eller obligatorisk.

5.1. Beløbsgrænse

Betegnelserne *småkrav* eller *krav af mindre værdi* kan opfattes således, at der skal opstilles en målbar grænse (på grundlag af kravets værdi) for, hvornår et krav betragtes som “småt” eller “af mindre værdi”. Der findes ganske vist retssystemer, hvor valget mellem den ordinære procesform og de forenklede ikke foretages ud fra kravets værdi (dvs. en kvantitativ vurdering), men i stedet med udgangspunkt i forskellige kvalitetskriterier (se pkt. 4.3). Her anvendes de forenklede procesformer i enklere, mindre komplekse sager uanset kravets beløbsstørrelse. Men en kvantitativ definition af småkrav virker alligevel som det bedste udgangspunkt; selv om et krav ikke indebærer vanskelige juridiske spørgsmål og den faktuelle situation er let at overskue, kan det dårligt kaldes et småkrav, hvis det vedrører en høj beløbsværdi.

I alle de medlemsstater, som har småkravsprocedurer, gælder visse beløbsgrænser, som dog er vidt forskellige (mellem 600 EUR og 8.234 EUR). Der er i alle medlemsstaterne en tendens til at disse grænser efterhånden sættes op (men aldrig ned).

Grænsen bør ikke sættes for lavt, da det skal sikres, at småkravsproceduren har et anvendelsesområde, som i praksis er tilstrækkelig bredt og - i overensstemmelse med Tammerfors-konklusionerne - har direkte indflydelse på borgernes dagligdag. På den anden side kan det også give problemer, hvis grænsen sættes for højt. Det er kun berettiget at forenkle retsplejereglerne i tilfælde, hvor sagsomkostningerne er uforholdsmæssigt høje i

forhold til det krav, der søges fuldbyrdet. En for høj grænse kan blokere mulighederne for at indføre omfattende forenklinger, fordi det kunne forringe borgernes retsstilling. En grænse mellem 1.000 og 2.000 EUR kunne være en gylden middelvej. Grænsen kan sættes højere, hvis procesformen er frivillig (se pkt. 5.3), idet rekvirenten så fortsat vil kunne benytte sig af den ordinære procesform.

Man kunne også fastlægge en fælles *minimumsgrænse* for alle medlemsstater, hvor søgsmål under denne grænse skal foregå efter småkravsproceduren, men med mulighed for, at medlemsstaterne selv kan fastlægge en højere grænse. Der kunne også fastlægges en maksimumsgrænse.

Spørgsmål 34:

Skal der gælde en beløbsgrænse for småkrav?

Hvilken beløbsgrænse skal det i så fald være?

Skal der være en fælles grænse for alle medlemsstater?

Eller kunne man nøjes med en EU-dækkende minimums- (og maksimums-) grænse?

5.2. Søgsmålstyper

I modsætning til proceduren for betalingspåbud, som inden for en rimelig tid skal munde ud i en eksigibel afgørelse vedrørende *ubestridte krav* (eventuelt via edb), gælder småkravsproceduren for krav, som *bestrides* af skyldneren. Derfor er det svært at argumentere for, at småkravsproceduren udelukkende skulle gælde for pengekrav. Sagen behandles af en dommer - uanset hvilken forenklet procesform der er tale om - og derfor er det ikke nødvendigt, at afgørelsens ordlyd passer til en formular, som udfyldes ved at krydse felter af (hvilket kan være vanskeligt i forbindelse med andre former for krav end pengekrav). I de fleste medlemsstater med småkravsprocedurer er disse procedurer derfor ikke forbeholdt pengekrav.

Det er også spørgsmålet, om proceduren skal være forbeholdt bestemte typer krav, eller om visse krav skal udelukkes fra proceduren. Flere af medlemsstaterne har i deres lovgivning sådanne begrænsninger.

I Tammerfors-konklusionerne nævnes særlige procedureregler for forenklet og hurtig afgørelse af grænseoverskridende tvister om "mindre krav på handels- og forbrugerområdet samt krav vedrørende underholdsbidrag".

Formålet med småkravsproceduren er at undgå langvarige og dyre procedurer for småkrav. Umiddelbart virker det derfor logisk at anvende proceduren på alle typer krav på det civil- og handelsretlige område. Men det kan give problemer i sager, som forudsætter omfattende og dyre former for bevisførelse (f.eks. sagkyndige vidner). På den anden side kunne det også være en idé at lempe reglerne om bevisoptagelse, så disse i højere grad overlades til rettens eget skøn (se nedenstående pkt. 6.4). Det kan også være vanskeligt at fastlægge, hvilken slags søgsmål der typisk er mere komplekse og derfor ikke egner sig til en småkravsprocedure. Selv i erstatningssøgsmål - der som regel er mere komplekse - ville eventuelle nødvendige sagkyndige vidneudsagn kunne fremlægges skriftligt, så det kunne lade sig gøre at gennemføre proceduren skriftligt. I den forbindelse er det også relevant, hvilke omkostninger der skal godtgøres, og om proceduren er frivillig eller obligatorisk. Hvis der skal sættes

begrænsninger for godtgørelse til sagkyndige vidner (som kan være nødvendige selv i sager om simple kontraktkrav) i en obligatorisk småkravsprocedure, ville det formodentlig ikke kunne betale sig at forfølge sådanne krav i sager, som forudsætter sagkyndige vidner.

Når det skal fastlægges, hvilke søgsmålstyper der egner sig til proceduren, skal det også bemærkes, at visse krav (f.eks. bestemte familieretlige forhold) i nogle medlemsstater ikke behandles via et ordinært civilt søgsmål. Derfor kan det være svært at indføre en småkravsprocedure (en forenklet ordinær procedure) for disse typer krav.

Ved andre former for krav end pengekrav er det som regel rekvirenten, som fastlægger kravets værdi. Hvis småkravsproceduren gøres obligatorisk, bliver det således op til rekvirenten at afgøre, om proceduren kan anvendes på hans krav eller ej. For at forhindre misbrug efterkontrollerer retten i nogle medlemsstater den angivne kravsværdi.

Spørgsmål 35:

Skal småkravsproceduren være forbeholdt pengekrav eller ej?

Spørgsmål 36:

Hvilke typer tvister skal småkravsproceduren kunne anvendes på?

Skal visse civil- og handelsretlige tvister udelukkes fra proceduren?

Eller skal proceduren kun kunne anvendes på bestemte angivne civil- og handelsretlige tvister?

5.3. Småkravsproceduren som frivillig eller obligatorisk procesform

Frivillig procesform

En frivillig procedure (som det i dag findes i Frankrig, Irland og Nordirland) kan indføres som en ny EF-procedure, der ikke er i strid med de eksisterende nationale procesregler. Det kunne dog medføre, at småkravsproceduren kun i meget ringe omfang ville blive brugt i praksis, især hvis den kun gjaldt for sager med grænseoverskridende aspekter.

Det skal også overvejes, hvem der kan vælge småkravsproceduren. Hvis parterne skal sikres en ligelig proceduremæssig beskyttelse, vil der være fornuft i, at rekvirenten kan anlægge sagen som en småkravsprocedure, men at skyldneren kan gøre indsigelse herimod og få sagen henvist til ordinært søgsmål. Dermed ville småkravsproceduren kun finde anvendelse, hvis begge parter gik med til det. Men da parterne ofte vil have modstridende interesser og ikke nødvendigvis altid begge vil være interesseret i en hurtig procesform, kan det også medføre kraftige begrænsninger i procedurens anvendelse i praksis.

Obligatorisk procesform

Som obligatorisk procesform (som den i dag findes i Tyskland, England/Wales, Skotland, Spanien og Sverige) ville småkravsproceduren have et bredere anvendelsesområde, især hvis den ikke kun omfattede grænseoverskridende sager. I visse tilfælde ville det dog være mere hensigtsmæssigt at anvende en ordinær procesform selv om kravsværdien ligger under småkravsgrænsen. For at undgå, at denne afgørelse overlades til sagsparterne, kunne det overvejes at lade dommeren tage stilling til, om en småkravsprocedure skal henvises til ordinært søgsmål. En sådan beslutning ville have konsekvenser for alle andre

proceduremæssige forenklinger i en småkravsprocedure (såsom begrænsninger i appelmulighederne og lignende). I de fleste tilfælde, hvor en dommer overvejer at lade sagen overgå til ordinært søgsmål, vil det være fordi han ønsker at gøre de almindelige regler for bevisoptagelse gældende. Derfor kunne det overvejes - i stedet for at sagen skal henvises - blot at give dommeren mulighed for at gøre bevisreglerne gældende. Dermed ville gennemførelsen af de øvrige proceduremæssige forenklinger ikke afhænge af dommerens eget skøn (se nedenstående pkt. 6.4).

Man må også holde sig for øje, at der er en sammenhæng mellem dette aspekt og mulighederne for at forenkle retsplejereglerne, f.eks. behovet for mundtlige retsmøder eller konsekvenserne af begrænsninger for godtgørelsen af omkostninger.

Spørgsmål 37:

Skal småkravsproceduren være obligatorisk eller frivillig?

Skal retten kunne henvise et småkrav til ordinært søgsmål?

Hvilke betingelser skal dette i så fald foregå under?

Skal sagsparterne kunne få et småkrav henvist til ordinært søgsmål?

Hvilke betingelser skal dette i så fald foregå under?

6. FORENKLING AF RETSPLEJEREGLERNE

De måder, som retsplejereglerne kan forenkles på i en småkravsprocedure i forhold til den ordinære vedrører alle procedures faser (anlæggelse, sagsbehandling, udstedelse, omkostninger og appelmulighed). De valgmuligheder, som omhandles her, findes i den ene eller den anden form i de eksisterende småkravsprocedurer (og i et vist omfang også i andre medlemsstaters ordinære procedurer), men de repræsenterer en bredere vifte af valgmuligheder. Da det drejer sig om små krav, er det tanken med nedenstående forslag til forenkling af retsplejereglerne at holde omfanget af procedurearbejdet så småt som muligt og proceduren så brugervenlig som mulig, men samtidig at sikre retsbeskyttelsen af borgerne, når de anvender en procedure baseret på almindelige retsregler.

6.1. Fælles minimumsstandarder for formularer

En standardformular, som er let at udfylde og kun indeholder det allermest nødvendige oplysninger, ville gøre det betydelig lettere at anlægge søgsmålet.

Det allermest nødvendige kunne f.eks. være:

- Parterne og rettens navn og adresse
- Kravet, herunder en kortfattet fremstilling af omstændighederne
- Dato og underskrift.

Tammerfors-konklusionerne (pkt. 31) foreslår også, at der fastlægges fælles minimumsstandarder for flersprogede formularer.

Målet må være at indføre en formular, der ikke indeholder oplysninger, som ville gøre det nødvendigt for rekvirenten at indhente advokatbistand (f.eks. krav om juridiske betragtninger eller korrekte juridiske formuleringer). Dommeren eller retsfunktionæren kan om nødvendigt vejlede parterne om nødvendige ændringer under sagens videre forløb (se nedenstående pkt. 6.2). For at foregribe problemer kan formularen indeholde en vejledning om, hvordan den skal udfyldes. Man kunne tage udgangspunkt i den forenkledede EF-formular, som Kommissionen foreslog i 1996 i sin *handlingsplan vedrørende forbrugernes klagemuligheder og bilæggelse af tvister på forbrugerområdet i det indre marked*¹⁸⁹ og de *forbrugerklageformularer*¹⁹⁰, som Kommissionen allerede har opstillet.

I handlingsplanen foreslår Kommissionen, at der indføres en forenklet europæisk standardformular for at lette adgangen til retsbehandling.

Det kunne også overvejes at indføre formularer til procedures senere faser (f.eks. sagsøgte svarskrift).

Sådanne formularer kunne også lægges ud på internettet. Det ville gøre det lettere især for parter med hjemsted i en anden medlemsstat end retten, navnlig hvis det på trods af alle bestræbelser på at harmonisere området skulle vise sig nødvendigt med små forskelle i medlemsstaternes formularer.

¹⁸⁹ KOM(1996) 13 endelig udgave.

¹⁹⁰ http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just03_da.html

Det kunne overvejes at tillade moderne kommunikationsmidler såsom fax og e-mail til anlæggelsen af søgsmålet og den videre kommunikation mellem sagsparterne og retten. Faxmeddelelser godtages i stigende omfang af retten, men elektronisk kommunikation tillades kun i undtagelsestilfælde, og da kun via særlige datakommunikationssystemer. Kommunikation via e-mail giver også problemer, fordi det er vanskeligt at kontrollere ægtheden af dokumentet. EU har dog opstillet principper for elektroniske signaturer¹⁹¹, og derfor kunne det måske i fremtiden blive mere almindeligt at anlægge søgsmål via e-mail. De tekniske detaljer omkring kommunikationen er dog nærmere et spørgsmål om de generelle retsplejeregler end om selve småkravsproceduren.

Spørgsmål 38:

Skal der indføres fælles minimumsstandarder for formularer?

Hvordan skal standarderne i så fald være?

I hvilke trin af proceduren skal der anvendes formularer?

Skal der gives mulighed for brug af moderne kommunikationsmidler?

6.2. Repræsentation og bistand

En af målsætningerne med en småkravsprocedure er at give rekvirenten mulighed for nemt og billigt at opnå en retsafgørelse, og derfor er der *ikke advokattvang* i nogen af medlemsstaterne. På den anden side kan parterne i alle medlemsstater *vælge* at lade sig repræsentere ved en advokat. Det ser ud til at fungere godt, idet småkravsproceduren letter især lægfolks retsadgang, men ikke forhindrer parterne i at få en advokat ind i sagen.

I nogle medlemsstater (Tyskland, England/Wales, Skotland og Nordirland) kan parterne også lade sig repræsentere ved en tredjemand, som ikke er jurist, og det er måske endnu bedre. Det kunne især være interessant for virksomheder, som i ukomplicerede sager kunne lade sig repræsentere ved en medarbejder.

I mange tilfælde repræsenteres parterne faktisk ikke ved en advokat. For at sikre disse parter en effektiv bistand foreskriver mange af medlemsstaterne, at embedsmænd ved retten skal rådgive om, hvordan søgsmålet skal anlægges, især hvad angår udfyldelsen af formularer. En sådan rådgivning kan være med til at forhindre forsinkelser som følge af ufuldstændige begæringer og efterfølgende rettelser.

Ofte får lægfolk dog senere i proceduren brug for hjælp. De fleste medlemsstaters småkravsprocedure indeholder derfor bestemmelser om, at der ikke stilles krav om detaljerede partsindlæg, og at dommeren har pligt til på forskellig vis at vejlede parterne. Han skal bestræbe sig på at få afklaret sagens faktiske omstændigheder og bistå parterne, især hvad angår proceduremæssige aspekter. For at gøre småkravsproceduren mere brugervenlig kunne man forpligte dommeren til at belære parterne. Det kunne ganske vist få vidtrækkende konsekvenser, men det ville først og fremmest indebære, at dommeren skal forholde sig neutralt og ikke må gennemføre sin egen forudgående undersøgelse.

¹⁹¹ Se f.eks. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/93/EF af 13. december 1999 om en fællesskabsramme for elektroniske signaturer, EFT L 13 af 19.1.2000, s. 12.

Man kunne sætte prikken over i'et for hjælpen til lægfolk ved at give mulighed for, at krav indgives direkte til retten i mundtlig form - så burde der ikke længere være problemer selv for personer, som ikke er vant til at have med myndighederne at gøre.

Spørgsmål 39:

Skal sagsparter, som ikke er repræsenteret ved en advokat, have hjælp vedrørende proceduremæssige aspekter?

I så fald i hvilket omfang?

Må sagsparterne lade sig repræsentere ved tredjemænd, som ikke er jurister?

6.3. Alternativ konfliktløsning

En yderligere proceduremæssig ændring kun være at indføre alternativ konfliktløsning (såsom mægling, forlig og uformelle drøftelser) som led i småkravsprocedurer. Det kunne have en positiv effekt på såvel rettens arbejdsbyrde som på omkostningerne til søgsmål. Det kunne også give store besparelser i retsafgifter og andre sagsomkostninger og spare både parterne og dommerne tid og besvær. Desuden er det som regel hurtigere at nå frem til et kompromis end at få afsagt og tvangsfuldbyrdet en retsafgørelse. Alternativ konfliktløsning kan derfor bidrage kraftigt til at nedbringe omkostningerne og spare tid, hvilket vil være positivt for alle procedurer i civil- og handelsretlige sager, men af indlysende grunde især for småkravssager.

Der kan overvejes forskellige løsningsmuligheder for, om alternativ konfliktløsning skal være frivillig eller obligatorisk. Den kan foreskrives af retten som led i sagsbehandlingen, eller retten kan tilråde den. Det kan endog bestemmes, at der skal være forsøgt alternativ konfliktløsning, inden der kan udstedes en retsafgørelse.

Alternativ konfliktløsning er dog nærmere et spørgsmål om de generelle retsplejeregler end om selve småkravsproceduren. Kommissionen har derfor taget spørgsmålet op i sin *grøn bog om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område*¹⁹².

Spørgsmål 40:

Skal småkravsprocedurerne omfatte alternativ konfliktløsning?

Skal den alternative konfliktløsning i så fald være frivillig eller obligatorisk?

6.4. Lempelse af visse regler om bevisoptagelse

Et af de vigtigste elementer i de fleste eksisterende småkravsprocedurer er forenklingen af reglerne om bevisoptagelse, som skal gøre proceduren hurtigere og billigere.

Det kan bl.a. ske ved at opstille begrænsninger for, hvilke bevismidler der kan antages. Man kan f.eks. udelukke bevismidler, som er specielt dyre (såsom sagkyndige vidner). Det kan dog i visse tilfælde nærmest gøre det umuligt at fastlægge sagens omstændigheder.

¹⁹²

Grøn bog om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område, KOM(2002) 196 endelig udgave (http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/gpr/2002/com2002_0196da01.pdf). I forbindelse med småkrav er især grøn bogens kapitel om "alternativ konfliktløsning ved domstolene" af interesse.

Næsten alle småkravsprocedurer indeholder derfor bestemmelser om forenkling af bevisoptagelsesreglerne i stedet for begrænsninger for bevismidlerne.

Man kan forestille sig følgende:

- Antagelse af skriftlige udsagn fra vidner og/eller sagsparter.

Det ville give store besparelser i rejseomkostninger, navnlig i grænseoverskridende sager.

- Telefon- og videokonferencer

Denne mulighed ville også give besparelser i rejseomkostninger, og den ville desuden indebære den fordel, at retten ville komme i direkte kontakt med parterne og vidnerne. Det gør det måske lettere for retten at vurdere beviserne, ligesom der således bliver mulighed for kontradiktorisk afhøring. Det forudsætter naturligvis, at de tekniske muligheder foreligger.

- Fremlæggelse af visse bevismidler for retten til godkendelse. Hvis småkravsproceduren skal have så bredt et anvendelsesområde som muligt og kunne anvendes på meget forskellige typer krav, bør reglerne for bevisoptagelse være fleksible. Man kunne også overlade det til dommeren at tage stilling til, om bestemte bevismidler kan antages i en given sag, således at han ikke er underlagt de sædvanlige regler om bevisoptagelse. I en given sag kan dommeren så - med sin uddannelses- og arbejdsmæssige erfaring - selv tage stilling til, hvilke bevismidler der er brug for, og gennemføre proceduren mere eller mindre formelt alt efter sagens omstændigheder. Det virker umiddelbart som en radikal ordning. Men det bør overvejes, om en sådan ukompliceret og fleksibel løsning ikke kunne være en acceptabel metode til at gøre proceduren enklere og hurtigere, når det drejer sig om krav af mindre værdi. I Tyskland fungerer denne ordning godt. Der kunne eventuelt også indføres en udtrykkelig bestemmelse om, at proceduren altid skal sikre retten til en retfærdig rettergang, som fastlægges i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 og i artikel 47 i EU-charteret om grundlæggende rettigheder.

Ligesom man har gjort i nogle medlemsstater (Skotland og Tyskland), kan dette tiltag kombineres med en begrænsning i appelmulighederne (se pkt. 6.8). Det kunne også bestemmes, at appel kun kunne begrundes i retsspørgsmål eller krænkelser af princippet om retfærdig rettergang, herunder kontradiktionsretten og forbuddet mod vilkårlige afgørelser. Det kunne også overlades til appelretten at tage stilling til, om en påstand om proceduremæssige fejl kan antages.

Spørgsmål 41:

Skal man lempe visse regler for bevisoptagelse?

I så fald hvilke, og i hvilket omfang?

6.5. Mulighed for en rent skriftlig procedure

En mere vidtrækkende procedureløsning er at give mulighed for at indføre en rent skriftlig procedure (i stedet for mundtlige retsmøder). Denne mulighed kan i "lette" sager give en kraftig reduktion såvel af omkostningerne, især i grænseoverskridende sager, som af den tid, der går, inden der udstedes en afgørelse.

Ligesom ovenstående forslag om at overlade valget af bevismidler til dommeren (pkt. 6.4), kunne det overvejes også at lade ham tage stilling til, om der i en given sag er behov for et mundtligt retsmøde. Det ville igen give en fleksibel løsning, som kunne tilpasses efter den enkelte sag. Navnlig hvis småkravsproceduren gøres obligatorisk burde det overvejes at opstille en bestemmelse om, at der skal afholdes et mundtligt retsmøde, hvis en af parterne anmoder herom, så der ikke sker en krænkelse af parternes proceduremæssige rettigheder jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 samt artikel 47 i EU-charteret om grundlæggende rettigheder. Hvis proceduren gøres frivillig, kan parterne under alle omstændigheder få et mundtligt retsmøde ved at vælge den ordinære procedure, eventuelt også efter anlæggelse af sagen efter småkravsproceduren.

Spørgsmål 42:

Skal der gives mulighed for en rent skriftlig procedure (i stedet for mundtlige retsmøder)?

Skal den i så fald foregå under bestemte betingelser?

6.6. Lempelse af reglerne om retsafgørelsens indhold og sagsbehandlingens varighed

Ud over at forenkle sagsbehandlingen kan man også sikre, at retsafgørelsen udstedes hurtigere ved at lempe reglerne om, hvad den skal indeholde.

Man kunne f.eks. lempe reglerne om afgørelsens præmisser. Det kunne eventuelt kombineres med begrænsninger i appelmulighederne (se pkt. 6.8). I sager, hvor der ikke er mulighed for appel, kan retsafgørelsen blot bestå af de mest nødvendige juridiske og faktuelle angivelser. Hvis der kun er mulighed for appel med begrundelse i retsspørgsmål, kan man i det mindste lempe reglerne om bevisvurdering.

Det kunne også overvejes at foreskrive, at der skal indgives en skriftlig appel i sager, hvor retsafgørelsen er afsagt mundtligt. Hvis der ikke indgives appel og afgørelsen får retskraft, kan man i den skriftlige udgave måske nøjes med at angive de mest nødvendige oplysninger om sagens omstændigheder og afgørelsen.

Ingen af medlemsstaterne har en generel tidsplan for sagsbehandlingen, som nok også ville være svær at foreskrive, eftersom det er forskelligt, hvor komplekse sagerne er. Et søgsmåls varighed påvirkes også af forskellige omstændigheder, som retten ikke har nogen indflydelse på (f.eks. problemer vedrørende dokumentforkyndelse eller vidner, som retten ikke kan komme i kontakt med).

Hvis der skal indføres mere lempelige regler for indholdet af retsafgørelsen, kunne det også overvejes at foreskrive en tidsfrist for udstedelse af en retsafgørelse efter sagsbehandlingens afslutning. De gældende tidsfrister i medlemsstaterne ligger i dag fra 10 dage (Spanien) til 28 dage (Skotland). Alt efter hvor meget reglerne for retsafgørelsens indhold skal lempes ville det sikkert være passende med en tidsfrist mellem 14 og 28 dage.

Spørgsmål 43:

Skal reglerne for afgørelsens indhold lempes?

I så fald i hvilket omfang?

Skal der fastlægges en tidsfrist for udstedelsen af retsafgørelsen?

6.7. Sagsomkostninger

Spørgsmålet om godtgørelse af omkostninger og udgifter såsom retsafgifter og udgifter til vidner, eksperter og advokater er vigtigt for en kreditor, som skal vurdere, om der er økonomisk fornuft i at føre sag. Det må ikke undervurderes, hvilken betydning reglerne om godtgørelse af omkostninger og udgifter har. Nogle medlemsstater (England/Wales, Skotland, Nordirland, Frankrig, Irland, Sverige) fraviger i deres småkravsprocedurer den generelle regel om, at sagsomkostningerne fordeles efter, i hvilken grad parterne har fået medhold. Disse regler skal også sammenholdes med, om småkravsproceduren er obligatorisk eller frivillig.

Obligatorisk procedure

I sager, hvor småkravsproceduren er obligatorisk (se pkt. 5.3) og kreditor ikke kan vælge den ordinære procedure i stedet, kan det afskrække kreditorer fra at forfølge småkrav (eller i hvert fald få dem til at lade være med at antage en advokat), hvis godtgørelsen af sagsomkostningerne er underlagt omfattende restriktioner, fordi det i sidste ende kan komme til at koste dem penge, selv hvis de vinder sagen. Hvis det ikke foreskrives, at sagsøger skal have godtgjort sine omkostninger til retsafgifter (og eventuelle vidner), er det højst tvivlsomt, om det kan betale sig at føre sag om meget små krav. Det vil nok ikke fremme målsætningen om lettere retsadsang. Selv hvis kravsværdien overstiger omkostningerne, får kreditor i sidste ende ikke det fulde beløb, som han har til gode. Det ville så betyde, at han - i en vis forstand - skulle "købe sig til" at få en hurtigere retsafgørelse. På den anden side kunne en person, som uberettiget indstævnes som skyldner, måske blive nødt til at bruge betydelige beløb på at forsvare sig. Lignende betragtninger kan gøres gældende, hvis godtgørelsen af omkostninger begrænses til et bestemt maksimumsbeløb.

Hvad angår advokatsalærer kan det hævdes, at selve idéen bag småkravsproceduren gør det overflødigt at antage en advokat. En part, som alligevel vælger at gøre det, bør selv afholde advokatens salær. Ingen bør involveres i en dyr retssag, blot fordi den anden part antager en advokat. På den anden side kunne en kraftig begrænsning i godtgørelsen af advokatsalærer - i en obligatorisk småkravsprocedure - i praksis medføre, at parterne aldrig lod sig repræsentere ved advokater. De færreste går i gang med en retssag med deres gode vilje, men dermed ville de reelt blive berøvet muligheden for at antage en advokat og være tvunget til at repræsentere sig selv i retten. I modsætning til advokaten, som kun skal varetage sin klients interesser og yder denne omfattende rådgivning, skal selv den bedste vejledning, som retten måtte yde, til stadighed være neutral, hvilket vil sige, at den må begrænse sig til proceduremæssige aspekter eller oplysninger vedrørende den juridiske situation. Det er ganske vist målsætningen at sikre, at småkravsproceduren kan gennemføres også uden advokatbistand. Men undertiden er der ikke noget alternativ.

Hvis der indføres en obligatorisk småkravsprocedure, skal det derfor overvejes nøje, om der skal opstilles begrænsninger for godtgørelsen af omkostninger.

Frivillig procedure

Hvis proceduren gøres frivillig for begge parter (se pkt. 5.3), er disse overvejelser mindre afgørende. Men de får indflydelse på, i hvilket omfang småkravsproceduren i praksis kommer til at blive brugt i retten. En part, som ikke ønsker at repræsentere sig selv i retten, eller som forventer betydelige udgifter (f.eks. til vidner) vil sandsynligvis vælge den ordinære procesform. Store og mellemstore virksomheder har desuden tit advokater ansat. Eftersom småkravssager ofte anlægges mellem virksomheder eller mellem virksomheder og forbrugere,

kan en begrænsning i omkostningsgodtgørelsen medføre, at småkravsproceduren i praksis kun kommer i brug i sager mellem enkeltpersoner, som hver især afstår fra at antage en advokat.

Spørgsmål 44:

Skal der opstilles begrænsninger for godtgørelse af omkostninger?

I så fald i hvilket omfang?

6.8. Udelukkelse af eller begrænsninger i appelmuligheden

Begrænsninger i appelmuligheden kan betragtes som en metode til at nedbringe omkostningerne og sikre den juridiske vished hurtigere. Sådanne restriktioner findes i større eller mindre grad i den ordinære procedure og i de eksisterende småkravsprocedurer i medlemsstaterne (Skotland, Sverige, England/Wales, Nordirland, Frankrig, Tyskland) som et vigtigt middel til at gøre proceduren mindre langvarig.

En fuldstændig udelukkelse af appelretten ville naturligvis være det mest effektive middel til at gøre proceduren hurtig og billig. En sådan løsning kan dog være problematisk, idet parterne dermed ikke ville have mulighed for at appellere selv mod en - fra deres synspunkt - yderst grov fejl fra førsteinstansrettens side. Det kunne tolkes som udtryk for en vilkårlig afgørelse.

Det kunne også overvejes ikke at udelukke enhver mulighed for appel, men i stedet at begrænse den. Eftersom dommeren er bundet af den materielle ret og - uanset hvor meget bevisoptagelsen bliver forenklet - af princippet om en retfærdig rettergang (se ovenstående pkt. 6.4 og 6.5), kunne man også overveje kun at antage appel med begrundelse i retsspørgsmål (hvilket ville udelukke faktuelle spørgsmål). Dermed kunne man undgå den tidskrævende og dyre omstødelse af retsafgørelsen og hjemvisning af sagen til førsteinstansretten med henblik på en ny procedure som følge af fejl i udredningen af de faktiske omstændigheder. Krænkelser af de grundlæggende principper for retfærdig rettergang kunne også overvejes som antagelige appelbegrundelser. Det ville indebære den fordel, at det ikke ville blive overladt udelukkende til førsteinstansretten at udspecificere dette ret generelle princip i en konkret retspraksis.

For at undgå, at proceduren trækkes i langdrag af udsigtsløse appeller, kunne man også stille krav om, at appeller skulle godkendes af appelretten eller førsteinstansretten. Det ville være rimeligt f.eks. hvis der var tale om grove procedurefejl. Det ville være bedst, om denne beslutning blev truffet af appelretten, da det kunne give indtryk af vilkårlighed, hvis førsteinstansretten skulle tage stilling til en appel mod en afgørelse, den selv havde udstedt.

I betragtning af den lave kravsværdi bør der ikke være mulighed for appel til en tredje instans, eftersom det kan medføre en meget lang sagsbehandlingstid.

Spørgsmål 45:

Skal appelmuligheden udelukkes eller begrænses?

I så fald i hvilket omfang?

6.9. Yderligere muligheder for forenkling

Retsplejereglerne for småkrav kan måske forenkles på flere måder, så procesformen kan gøres endnu hurtigere, billigere, mere brugervenlig og enkel.

Spørgsmål 46:

Kan der tænkes andre måder at forenkle retsplejereglerne for småkrav på?

7. OVERSIGT OVER SPØRGSMÅL

Spørgsmål 1:

Skal EF-retsakter for søgsmål om betalingspåbud og krav af mindre værdi kun gælde for grænseoverskridende sager, eller skal de også gælde for rent indenlandske sager?

Spørgsmål 2:

Hvilken retsakt er mest hensigtsmæssig om betalingspåbud og krav af mindre værdi, en forordning eller et direktiv?

Spørgsmål 3:

Hvilke problemer har der eventuelt været med gennemførelsen af proceduren for betalingspåbud eller andre procedurer til inddrivelse af ubestridte krav i Deres medlemsstat?

Angiv, hvor godt procedurerne er blevet modtaget og hvor godt de har fungeret i praksis.

Kommer disse procedurer også til anvendelse i grænseoverskridende sager, hvor sagsøger eller sagsøgte har hjemsted i en anden medlemsstat?

Hvis dette er tilfældet, hvilke problemer har der så eventuelt været i denne forbindelse?

Hvis det ikke er tilfældet, hvordan skal ubestridte krav med grænseoverskridende aspekter så retsprøves?

Spørgsmål 4:

Skal en EF-procedure for betalingspåbud kun omfatte pengekrav?

Hvis det ikke skal være tilfældet, hvilke typer ikke-økonomiske krav skal den så omfatte?

Spørgsmål 5:

Skal en EF-procedure for betalingspåbud kun gælde for krav vedrørende bestemte civil- og handelsretlige områder, eller skal bestemte typer krav udelukkes?

Angiv i begge tilfælde hvilke typer krav der tænkes på.

Spørgsmål 6:

Skal en EF-procedure for betalingspåbud kun finde anvendelse på krav op til en bestemt værdi?

Og i så fald hvilken?

Spørgsmål 7:

Skal anvendelsen af en EF-procedure for betalingspåbud være obligatorisk eller kun være frivillig, hvis kreditor mener, at kravet ikke vil blive bestridt?

Spørgsmål 8:

Skal retterne i den medlemsstat, hvor sagsøgte har hjemsted, have enekompetence i forbindelse med en procedure for EF-betalingspåbud i grænseoverskridende søgsmål?

Spørgsmål 9:

Skal en EF-retsakt om en procedure for betalingspåbud indeholder regler om retternes kompetence i de enkelte medlemsstater?

Og i så fald hvilke regler?

Spørgsmål 10:

Skal en retsakt om et EF-betalingspåbud indeholde nøjagtige regler om, hvilke personer ved retten der forestår proceduren (dommere, embedsmænd) og har bemyndigelse til at udstede et betalingspåbud?

Og i så fald hvilke regler?

Spørgsmål 11:

Hvilke bestemmelser skal der opstilles for indholdet af begæringen om EF-betalingspåbud?

Hvilke betingelser skal der f.eks. gælde for beskrivelsen af de omstændigheder, der påberåbes som grundlag for kravet?

Spørgsmål 12:

Skal der fremlægges dokumentation for kravet ved begæring om EF-betalingspåbud?

Og hvilke typer dokumenter skal i så fald betragtes som fyldestgørende dokumentation for kravet?

Spørgsmål 13:

Skal det være obligatorisk at anvende en standardformular til begæring om EF-betalingspåbud?

Og hvad skal standardformularen i så fald indeholde?

Spørgsmål 14:

Hvilken rolle skal computerteknologi og edb spille i kommunikationen mellem retten og parterne og i rettens forvaltning af proceduren for EF-betalingspåbud?

Spørgsmål 15:

Skal der foretages en vurdering af kravets realitet, inden der udstedes et EF-betalingspåbud?

Og hvilke kriterier skal der i så fald lægges til grund for vurderingen?

Spørgsmål 16:

Skal der kunne udstedes EF-betalingspåbud, som kun gælder en del af det krævede beløb?

Spørgsmål 17:

Skal EF-betalingspåbud udstedes på standardformularer?

Og hvad skal den standardiserede afgørelse i så fald indeholde?

Spørgsmål 18:

Skal lovgivningen forhindre, at en (delvis) afvisning af en begæring om EF-betalingspåbud appelleres?

Skal det være muligt at indgive begæring om betalingspåbud for det samme krav igen efter en sådan afvisning?

Spørgsmål 19:

Hvilke elementer skal den information, der medsendes til sagsøgte angående dennes rettigheder og pligter i forbindelse med et EF-betalingspåbud, indeholde?

Hvilke konsekvenser skal det have, hvis denne informationspligt ikke opfyldes?

Spørgsmåls 20:

Skal en retsakt om EF-betalingspåbud indeholder bestemmelser om forkyndelse af dokumenter i forbindelse med proceduren, eller skal der i stedet ske en generel sideløbende harmonisering af forkyndelsesreglerne?

Og hvad skal reglerne i så fald bestå i?

Spørgsmål 21:

Hvad skal tidsfristen være for at bestride kravet?

Skal fristens varighed afhænge af visse omstændigheder i de enkelte sager, og i så fald hvilke?

Spørgsmål 22:

Skal der stilles formalitets- eller realitetskrav til svarskriftet?

Og hvilke krav skal der i givet fald være tale om?

Spørgsmål 23:

Skal en retsakt om EF-betalingspåbud indeholde regler for, om sagsøgtes indsigelse bevirker, at betalingspåbuddet bliver ugyldigt eller om det skal danne grundlag for det efterfølgende ordinære søgsmål?

Og i så fald hvilke regler?

Spørgsmål 24:

Hvis kravet bestrides, skal sagen så automatisk henvises til et ordinært søgsmål, eller skal det forudsætte anmodning fra en af parterne?

Spørgsmål 25:

Skal proceduren for EF-betalingspåbud have ét eller to trin, dvs. skal afgørelsen kunne tvangsfuldbyrdes eller skal der udstedes endnu en afgørelse (et "tvangsfuldbyrdespåbud") efter udløb af indsigelsesfristen?

Spørgsmål 26:

Skal der være mulighed for ordinær appel af et EF-betalingspåbud (eller for en totinsprocedures vedkommende tvangsfuldbyrdsespåbuddet), når indsigelsesfristen er udløbet?

Spørgsmål 27:

Skal et EF-betalingspåbud få retskraft, når indsigelses- og/eller appelfristen er udløbet?

Spørgsmål 28:

Skal en retsakt om proceduren for EF-betalingspåbud indeholde regler om, at der ikke er advokattvang ved proceduren?

Og hvordan skal reglerne i så fald være?

Spørgsmål 29:

Skal en retsakt om EF-betalingspåbud indeholde bestemmelser om omkostningerne ved procesformen og erstatning heraf?

Og hvordan skal reglerne i så fald være?

Spørgsmål 30:

Skal et EF-betalingspåbud have foreløbig eksigibilitet?

Og hvilke betingelser skal der i så fald gælde for den foreløbige eksigibilitet eller ophævelse heraf?

Spørgsmål 31:

Skal et EF-betalingspåbud umiddelbart kunne tvangsfuldbyrdes i andre medlemsstater uden eksekvatur og uden attestation i domsstaten, som det i dag er tanken for det europæiske tvangsfuldbyrdsedokument for ubestridte krav? Og hvilke betingelser skal der i så fald gælde for en sådan umiddelbar tvangsfuldbyrdsesret?

Spørgsmål 32:

Hvilke problemer har der eventuelt været med anvendelsen af småkravsprocedurer i Deres medlemsstat?

Angiv, hvor godt procedurerne er blevet modtaget og hvor godt de har fungeret i praksis.

Kommer disse procedurer også til anvendelse i grænseoverskridende sager, hvor sagsøger eller sagsøgte har hjemsted i en anden medlemsstat?

Hvilke problemer er der med at forfølge småkrav over landegrænserne?

Spørgsmål 33:

Hvordan kan man bedst informere borgerne om en fremtidig EF-retsakt om en småkravsprocedure?

Spørgsmål 34:

Skal der gælde en beløbsgrænse for småkrav?

Hvilken beløbsgrænse skal det i så fald være?

Skal der være en fælles grænse for alle medlemsstater?

Eller kunne man nøjes med en EU-dækkende minimums- (og maksimums-) grænse?

Spørgsmål 35:

Skal småkravsproceduren være forbeholdt pengekrav eller ej?

Spørgsmål 36:

Hvilke typer tvister skal småkravsproceduren kunne anvendes på?

Skal visse civil- og handelsretlige tvister udelukkes fra proceduren?

Eller skal proceduren kun kunne anvendes på bestemte angivne civil- og handelsretlige tvister?

Spørgsmål 37:

Skal småkravsproceduren være obligatorisk eller frivillig?

Skal retten kunne henvise et småkrav til ordinært søgsmål?

Hvilke betingelser skal dette i så fald foregå under?

Skal sagsparterne kunne få et småkrav henvist til ordinært søgsmål?

Hvilke betingelser skal dette i så fald foregå under?

Spørgsmål 38:

Skal der indføres fælles minimumsstandarder for formularer?

Hvordan skal standarderne i så fald være?

I hvilke trin af proceduren skal der anvendes formularer?

Skal der gives mulighed for brug af moderne kommunikationsmidler?

Spørgsmål 39:

Skal sagsparter, som ikke er repræsenteret ved en advokat, have hjælp vedrørende proceduremæssige aspekter?

I så fald i hvilket omfang?

Må sagsparterne lade sig repræsentere ved tredjemænd, som ikke er jurister?

Spørgsmål 40:

Skal småkravsprocedurerne omfatte alternativ konfliktløsning?

Skal den alternative konfliktløsning i så fald være frivillig eller obligatorisk?

Spørgsmål 41:

Skal man lempе visse regler for bevisoptagelse?

I så fald hvilke, og i hvilket omfang?

Spørgsmål 42:

Skal der gives mulighed for en rent skriftlig procedure (i stedet for mundtlige retsmøder)?

Skal den i så fald foregå under bestemte betingelser?

Spørgsmål 43:

Skal reglerne for afgørelsens indhold lempes?

I så fald i hvilket omfang?

Skal der fastlægges en tidsfrist for udstedelsen af retsafgørelsen?

Spørgsmål 44:

Skal der opstilles begrænsninger for godtgørelse af omkostninger?

I så fald i hvilket omfang?

Spørgsmål 45:

Skal appelmuligheden udelukkes eller begrænses?

I så fald i hvilket omfang?

Spørgsmål 46:

Kan der tænkes andre måder at forenkle retsplejereglerne for småkrav på?