



Brussel, 13.10.2015
COM(2015) 495 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**over de toepassing van Verordening (EG) 1896/2006 van het Europees Parlement en de
Raad tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure**

1. INLEIDING

1.1. Doelstelling en voornaamste kenmerken van de procedure

Bij Verordening (EG) nr. 1896/2006 van 12 december 2006¹ werd de eerste echte Europese civiele procedure ingevoerd: de Europese betalingsbevelprocedure. Zij wordt sinds december 2008 toegepast in alle lidstaten, met uitzondering van Denemarken. Het gaat om een facultatieve procedure die in grensoverschrijdende zaken kan worden gebruikt als alternatief voor binnenlandse betalingsbevelen. Dit verslag werd opgesteld overeenkomstig artikel 32 van de verordening op grond waarvan de Commissie bij het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een uitvoerig verslag moet indienen over de werking van de Europese betalingsbevelprocedure.

De snelle en efficiënte invordering van niet-betwiste openstaande schulden is van het grootste belang voor het bedrijfsleven in de Europese Unie. Betalingsachterstanden zijn een belangrijke oorzaak van insolventie, vooral van kleine en middelgrote bedrijven, en leiden tot een groot verlies aan banen. Dit heeft een aantal lidstaten ertoe gebracht een vereenvoudigde betalingsbevelprocedure in te voeren. Een betalingsbevelprocedure heeft als doel een snel en kosteneffectief rechterlijk bevel tegen een schuldenaar te verstrekken om een geldsom te betalen, in de veronderstelling dat de vordering niet door de schuldenaar zal worden betwist. Binnenlandse procedures zijn echter vaak niet-ontvankelijk of in de praktijk niet haalbaar in grensoverschrijdende zaken en de doeltreffendheid ervan varieert aanzienlijk.

Om deze redenen werd de Europese betalingsbevelprocedure ingevoerd. Daarmee kunnen schuldeisers niet-betwiste civiele en handelsvorderingen invorderen volgens een uniforme procedure die in 27 lidstaten beschikbaar is. Het is een schriftelijke procedure die geen aanwezigheid in de rechtbank noch de bijstand van een advocaat vereist. De eiser hoeft alleen zijn verzoek in te dienen. Het verzoek hoeft niet door enig bewijsstuk te worden ondersteund en de eiser dient in de loop van de procedure geen verdere stappen te ondernemen. Het Europees betalingsbevel wordt uitgevaardigd door rechtbanken of andere justitiële autoriteiten. Het kan vrijelijk circuleren in alle lidstaten zonder dat in de lidstaat van tenuitvoerlegging enige intermediaire procedure voor erkenning en tenuitvoerlegging (*exequatur*) is vereist. Dit betekent dat een Europees betalingsbevel in andere lidstaten ten uitvoer kan worden gelegd zoals elk ander lokaal betalingsbevel dat daar is uitgevaardigd, d.w.z. zonder dat een uitvoerbaarverklaring is vereist.

Deze gestroomlijnde en efficiënte procedure is uitsluitend ingesteld voor niet-betwiste schuldvorderingen. Ter waarborging van de effectieve uitoefening van het recht van verdediging, kan de verweerder daarom binnen een termijn van dertig dagen een verweerschrift indienen. De verweerder moet enkel aangeven dat hij de schuldvordering betwist, zonder gehouden zijn te verklaren op welke gronden de betwisting berust, en behoeft niet te worden vertegenwoordigd door een advocaat. In dat geval wordt de Europese betalingsbevelprocedure beëindigd. De vordering mag echter worden voortgezet volgens de regels van het gewone burgerlijk procesrecht, en zo zullen de argumenten van de verweerder ten gronde kunnen worden onderzocht.

De verordening voorziet in standaardformulieren in het kader van de vereenvoudigde procedure, die in alle talen online beschikbaar is op het Europees e-justitieportaal². De

¹ PB L 399 van 30.12.2006, blz. 1.

² https://e-justice.europa.eu/content_european_payment_order_forms-156-nl.do

formulieren werden bijgewerkt bij Verordening (EU) nr. 936/2012 van de Commissie van 4 oktober 2012³. Informatie over welke gerechten bevoegd zijn om een Europees betalingsbevel uit te vaardigen, is beschikbaar in de Europese justitiële atlas voor burgerlijke en handelszaken⁴. In 2010 werd door het Europees justitieel netwerk een praktische handleiding over de verordening gepubliceerd.⁵

1.2. Methodologie en informatieverzameling

Dit verslag is gebaseerd op informatie afkomstig van verschillende bronnen.

In juni 2010 werd een Eurobarometer-enquête gehouden onder 26 690 burgers in de 27 EU-lidstaten.

De Europese Commissie cofinancierde een project "Simplification of debt collection in the EU" (vereenvoudiging van de inning van schuldvorderingen in de EU) dat door de universiteit van Maribor (Slovenië) werd beheerd en waarbij 14 lidstaten (Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Spanje, Finland, Frankrijk, Italië, Nederland, Polen, Portugal, Zweden) waren betrokken. Het project heeft geleid tot twee deskundigenverslagen over Verordening (EG) nr. 1896/2006 en 14 nationale verslagen⁶.

Om informatie te verkrijgen over de werking van de procedure, heeft de Commissie in april 2013 een enquête uitgevoerd door de lidstaten een vragenlijst toe te sturen. De statistische gegevens over het gebruik van de procedure werden verder bijgewerkt en vervolledigd in juni 2014.

Tijdens de 45e vergadering van de contactpunten van het *Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken* van 29-30 mei 2013 werd op basis van twee werkdOCUMENTEN van de Commissie de werking van Europese procedures, met inbegrip van de Europese betalingsbevelprocedure, op technisch niveau besproken.

Ten slotte werd bij het opstellen van dit verslag ook rekening gehouden met drie prejudiciële beslissingen van het Europees Hof van Justitie over de uitlegging van de verordening⁷.

2. ALGEMENE BEOORDELING VAN DE VERORDENING

In het algemeen werd het doel van deze verordening, namelijk de beslechting van een geschil in zaken betreffende niet-betwiste geldvorderingen te vereenvoudigen, te versnellen en goedkoper te maken en het vrije verkeer van Europese betalingsbevelen in de EU te bewerkstelligen zonder *exequatur*, grotendeels bereikt, maar in de meeste lidstaten werd de procedure slechts in een relatief beperkt aantal gevallen toegepast.

³ PB L 283 van 16.10.2012, blz. 1.

⁴ http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/epo_information_nl.htm

⁵ http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm

⁶ Zie <http://www.acj.si/en/pres-simpf>.

⁷ Zaken C-215/11, C-324/12 en gevoegde zaken C-119/13 en C-120/13.

Uit de uitgevoerde studies en raadpleging blijkt dat er geen sprake was van belangrijke juridische of praktische problemen bij het gebruik van de procedure of in het feit dat het exequatur werd afgeschaft voor de erkenning en tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissingen die uit de procedure voortvloeien.

2.1. Statistische gegevens

Volgens de beschikbare informatie ontvangen de rechtbanken van de lidstaten jaarlijks tussen 12 000 en 13 000 verzoeken om een Europees betalingsbevel⁸. Het hoogste aantal verzoeken (meer dan 4 000 per jaar) werd ingediend in Oostenrijk en Duitsland, waar ook de meeste Europese betalingsbevelen zijn uitgevaardigd. In België, de Tsjechische Republiek, Frankrijk, Hongarije, Nederland, Portugal en Finland worden jaarlijks tussen 300 en 700 verzoeken ontvangen. In de andere lidstaten werd de procedure in meer beperkte mate gebruikt. Meer gedetailleerde informatie over het werkelijke gebruik van de Europese betalingsbevelprocedure per lidstaat is in de bijlage te vinden.

2.2. Bekendheid met het bestaan en de werking van de procedure

Uit een Eurobarometer van 2010⁹ bleek dat de bekendheid met en het gebruik van de Europese procedures met inbegrip van de Europese betalingsbevelprocedure onder burgers relatief beperkt is: slechts 6 % van de respondenten had van de Europese betalingsbevelprocedure gehoord. Dit kan worden verklaard door het feit dat de procedure vooral door ondernemingen en advocaten wordt gebruikt en door het feit dat relatief weinig burgers bij grensoverschrijdende geschillen betrokken zijn.

Wanneer burgers bekend zijn met de Europese betalingsbevelprocedure, beschouwen zij deze over het algemeen als een nuttige procedure voor de tenuitvoerlegging van grensoverschrijdende civiele geldvorderingen die waarschijnlijk niet door de verweerder zullen worden betwist.

De Commissie heeft een project uitgevoerd ter ondersteuning van kleine en middelgrote ondernemingen die grensoverschrijdend actief zijn, door de grensoverschrijdende invordering van schuldvorderingen te vergemakkelijken teneinde het gebruik en het begrip van, en de bekendheid met de beschikbare rechtsinstrumenten, met inbegrip van de verordening, te versterken¹⁰.

3. SPECIFIEKE PUNTEN VAN DE BEOORDELING

3.1. Geografisch toepassingsgebied: "grensoverschrijdende zaken"

De verordening is van toepassing op geschillen waarin ten minste een van de partijen haar woonplaats of haar gewone verblijfplaats heeft in een andere lidstaat dan de lidstaat van het aangezochte gerecht. Deze beperking tot "grensoverschrijdende" zaken stemt overeen met het

⁸ Zie de bijlage (statistische gegevens over het gebruik van de Europese betalingsbevelprocedure) voor nadere gegevens en gegevensbronnen.

⁹ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/growth/smes/support/cross-border-enforcement/index_en.htm

toepassingsgebied van andere instrumenten op dit gebied, zoals de Europese procedure voor geringe vorderingen¹¹. Gebruikers van de procedure zijn misschien niet op de hoogte van het beperkte toepassingsgebied of begrijpen deze beperking misschien niet. Zij verwachten misschien dat meer van hun zaken onder de verordening zouden vallen. Dit wordt bevestigd door bepaalde ondernemingen die kunstmatig een grensoverschrijdend scenario creëren zoals bedoeld in de verordening, om te kunnen profiteren van de voordelen, door bijvoorbeeld hun vordering aan een buitenlandse onderneming toe te kennen. Dit illustreert dat deze procedure als doeltreffend wordt beschouwd.

3.2. Rechterlijke bevoegdheid

Vijf lidstaten hebben de rechterlijke bevoegdheid voor de behandeling van Europese betalingsbevelen bij één specifieke rechtbank/autoriteit ondergebracht¹². In de andere lidstaten zijn districts- en regionale rechtbanken (of in Hongarije bijvoorbeeld notarissen) bevoegd voor het uitvaardigen van Europese betalingsbevelen.

Specialisatie kan bepaalde voordelen hebben, zoals het waarborgen van gespecialiseerde kennis van de procedure en taalvaardigheden. Ook al is de Europese betalingsbevelprocedure een schriftelijke procedure, toch zouden burgers, met name consumenten, er nog steeds de voorkeur kunnen aan geven om vorderingen in te dienen bij de plaatselijke bevoegde rechter. Of de voordelen van specialisatie opwegen tegen de nadelen, kan ook afhankelijk zijn van de geografische omvang van de lidstaat. In het algemeen geven de gegevens over het gebruik van de procedure in de bijlage geen uitsluitsel over de vraag of een gecentraliseerd systeem leidt tot een frequenter gebruik van de procedure. Niettemin lijkt de Europese betalingsbevelprocedure, in het licht van de schriftelijke en niet-contentieuze aard van de procedure, waarin geen debat over de gegrondheid van de schuldvordering plaatsvindt, en die dus bijzonder geschikt is voor elektronische verwerking (zie punt 3.5. hieronder), beter geschikt voor gecentraliseerde behandeling door een rechtbank dan andere procedures, die een debat over de gegrondheid en een beoordeling van het bewijsmateriaal vereisen en daarom een grotere nabijheid van de rechtbank voor de justitiabelen kunnen vergen.

3.3. Verzoek om een Europees betalingsbevel

3.3.1. Hoofdsom en rente

De vordering moet betrekking hebben op een specifiek bedrag, dat opeisbaar is op het tijdstip waarop het verzoek om een Europees betalingsbevel wordt ingediend. Het bedrag van de schuldvordering omvat de hoofdsom en, in voorkomend geval, de rente, de contractuele boetes en de kosten. Ingeval rente over de schuldvordering wordt geëist, moet het verzoek de rentevoet vermelden en de termijn waarvoor rente wordt gevorderd. In zaak C-215/11¹³ heeft het Hof van Justitie verduidelijkt dat een eiser in een verzoek de lopende rente tot aan de dag van betaling van de hoofdsom moet kunnen eisen. In een dergelijk geval staat het de nationale

¹¹ Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, PB L 199 van 31.7.2007, blz. 1.

¹² De handelsrechtbank van Zagreb, het kantongerecht van Berlin-Wedding, de districtsrechtbank van Porto, de districtsrechtbank van Helsinki en de Zweedse tenuitvoerleggingsinstantie.

¹³ *Iwona Szyrocka*, arrest van het Hof van 13 december 2012.

rechter vrij te bepalen hoe formulier E voor het Europees betalingsbevel concreet wordt ingevuld, mits de verweerder in kennis wordt gesteld van de berekening van de rente.

Verordening (EU) nr. 936/2012 van de Commissie van 4 oktober 2012¹⁴ tot wijziging van de bijlagen bij de verordening betreffende het Europees betalingsbevel, zorgt ervoor dat de verweerder in formulier E in de tabel "Belangrijke informatie voor de verweerder" wordt ingelicht over het feit dat rente verschuldigd kan zijn tot de datum van tenuitvoerlegging van het bevel en dat in dat geval het verschuldigde totaalbedrag hoger zal liggen. Niettemin lijkt formulier E niet voldoende ontwikkeld om een passende beschrijving te bevatten van de te vorderen rente. Een extra wijziging van de formulieren moet daarom worden overwogen.

3.3.2. Taal van het verzoek

In de meeste lidstaten moeten de verzoeken worden ingediend in de officiële taal (talen). Sommige lidstaten aanvaarden echter ook vreemde talen: Tsjechië, Estland, Cyprus en Zweden aanvaarden Engels; Frankrijk aanvaardt Engels, Duits, Italiaans en Spaans.

Vertaalverplichtingen hebben een negatief effect op de kosten en de termijnen van de procedure, ook al is de Europese betalingsbevelprocedure een procedure waarbij de partijen niet verplicht zijn om bewijsmateriaal aan te voeren en daarover te debatteren. Het verzoekformulier kan automatisch worden vertaald in de officiële taal van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld. Aangezien het aankruisvakjes bevat, is een vertaling in de meeste gevallen niet nodig. Ter verwezenlijking van de doelstelling van een echte Europese procedure zouden alle lidstaten verzoeken om een Europees betalingsbevel moeten aanvaarden in ten minste één andere taal dan hun nationale taal (talen).

3.3.3. Elektronische indiening van het verzoek

Veel lidstaten staan de elektronische indiening van het verzoek toe¹⁵ of overwegen de ontwikkeling van elektronische verwerking in de toekomst in alle rechtbanken die bevoegd zijn om de Europese betalingsbevelprocedure te behandelen¹⁶.

Na een onderzoek van de Commissie naar de haalbaarheid van een elektronische toepassing voor Europese betalingsbevelen, wordt een proefproject over deze kwestie medegefinancierd door de Europese Commissie. Negen lidstaten nemen deel aan het proefproject e-CODEX voor de Europese betalingsbevelprocedure¹⁷. De deelnemers zijn actief als verzendende partij, als ontvangende partij, of als beide. Een verzendende partij maakt het gebruikers mogelijk vorderingen (d.w.z. formulier A) voor Europese betalingsbevelen te zenden naar een ontvangende partij. Een ontvangende partij aanvaardt vorderingen en zendt deze elektronisch door naar de aangewezen rechtbank in het ingediende formulier A. De betrokken rechtbank kan later elektronische antwoorden terugsturen (bv. formulier B, formulier E, enz.) via

¹⁴ PB L 283 van 16.10.2012, blz. 1.

¹⁵ Tsjechië, Duitsland, Estland, Frankrijk, Litouwen, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk, Cyprus.

¹⁶ Ierland, Italië, Malta, Portugal.

¹⁷ Oostenrijk, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Nederland, Polen en Frankrijk.

hetzelfde kanaal. In deze fase beschikken niet alle lidstaten over een operationeel systeem: sommige van hen zijn nog in de testfase met plannen om in 2015 of 2016 operationeel te worden. De "verzendende" lidstaten aanvaarden in het algemeen het elektronisch indienen van vorderingen uitsluitend voor belangrijke "klanten" van justitie, bijvoorbeeld advocaten, banken, verzekeringsondernemingen en instellingen voor sociale zekerheid, en niet noodzakelijkerwijs voor het grote publiek. Voorbeelden van dergelijke nationale gegevensbestanden die toegankelijk zijn voor belangrijke klanten, bestaan reeds in Duitsland en Oostenrijk. In de nabije toekomst zal het Europees e-justitieportaal, als verzendende partij, ook het grote publiek de mogelijkheid bieden om elektronisch vorderingen in te dienen. Indiening zal alleen mogelijk zijn bij "ontvangende" lidstaten die met succes de nodige integratietests met het Europees e-justitieportaal doorstaan en werken met een e-CODEX-systeem.

3.3.4. Behandeling van het verzoek

Drie lidstaten¹⁸ hebben melding gemaakt van een groot deel van de verzoeken die voor aanvulling of correctie door de rechtbanken zijn teruggezonden. Vaak voorkomende oorzaken van terugzending zijn onjuiste of onvolledige informatie over de partijen (het adres of de handtekening van de eiser ontbreekt bijvoorbeeld), onvolledige verzoeken voor rente en niet-betaalde gerechtskosten.

De dynamische formulieren die op het Europees e-justitieportaal beschikbaar zijn, helpen gebruikers reeds bij het correct invullen van verzoeken. Momenteel staat het portaal gebruikers ook toe om via de website van de Europese justitiële atlas de bevoegde rechtbank te bepalen. Vanaf de tweede helft van 2015, na de lancering van de Europese databank van rechtbanken, zal de procedure om de bevoegde rechtbank aan te wijzen waaraan het verzoek moet worden gericht, nog verder worden verbeterd. Nagegaan zou kunnen worden hoe op het Europees e-justitieportaal verdere uitleg kan worden gegeven over het invullen van de formulieren en hoe de elektronische formulieren meer details zouden kunnen bevatten over de gevorderde rente. Ook al is er geen wettelijke verplichting voor de lidstaten om bijstand te bieden bij het invullen van de formulieren, zoals wel het geval is in Verordening (EG) nr. 861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, de lidstaten zouden de in de Europese procedure voor geringe vorderingen aan burgers geboden bijstand kunnen uitbreiden tot bijstand in de Europese betalingsbevelprocedure ten behoeve van burgers en van een efficiënte rechtsbedeling in termen van tijd en kosten.

De verordening bepaalt uitdrukkelijk dat de behandeling van een verzoek om een Europees betalingsbevel via een geautomatiseerde procedure kan worden uitgevoerd. Dit is het geval in Oostenrijk en Duitsland. De Europese betalingsbevelprocedure — een schriftelijke procedure zonder onderzoek van bewijsmateriaal of hoorzittingen — lijkt bijzonder geschikt voor volledige elektronische verwerking. Dit zou positieve effecten kunnen opleveren voor de tijd die nodig is voor het voeren van de procedure (zie ook punt 3.4 hieronder). Aangezien een bezwaar tegen een uitgevaardigd betalingsbevel gemakkelijk met een geautomatiseerde procedure kan worden ingediend en de procedure in de effectieve betekening of kennisgeving van stukken garandeert, zijn de rechten van de verdediging naar behoren gevrijwaard.

¹⁸ Duitsland, Nederland en Zweden.

3.4. Uitvaardiging van een Europees betalingsbevel

Uit de beschikbare informatie blijkt dat de verplichting voor rechtbanken om binnen 30 dagen na het verzoek Europese betalingsbevelen uit te vaardigen, in het algemeen slechts in enkele lidstaten wordt nagekomen. Van de lidstaten die relevante gegevens hebben verstrekt, vaardigen de rechtbanken op Malta (1 week), in België en Ierland (2 weken), Duitsland (2-3 weken), Bulgarije en Litouwen (30 dagen) het bevel tijdig uit. Rechtbanken geven hun beslissing binnen 1-2 maanden in Griekenland en Luxemburg, binnen 2 maanden in Frankrijk en Finland, maximaal 4 maanden in Oostenrijk, Tsjechië, Cyprus, Estland, Polen, Nederland, Portugal, Zweden, Slovenië, maximaal 6 maanden in Hongarije, 8 maanden in Spanje en maximaal 9 maanden in Slowakije.

Langdurige procedures zijn nauwelijks te rechtvaardigen in het licht van het feit dat de procedure geen onderzoek van bewijsmateriaal of hoorzittingen van partijen vergt. Een vermindering van de duur is absoluut noodzakelijk omdat de snelle invordering van niet-betwiste schuldvorderingen een belangrijk effect heeft op de kasstroom van bedrijven, in het bijzonder van kmo's. Voorts kan een systematische niet-naleving van de bij de verordening opgelegde termijnen als een inbreuk op de verordening worden beschouwd. Verdere werkzaamheden ter ontwikkeling van de elektronische verwerking van de procedure kunnen helpen om het probleem aan te pakken. De diensten van de Commissie zullen nauw blijven toezien op de verbetering op dit gebied.

3.5. Betekening of kennisgeving van Europese betalingsbevelen en andere stukken

Er werden geen noemenswaardige problemen gemeld betreffende de betekening of kennisgeving van stukken in de specifieke context van de Europese betalingsbevelprocedure. De enige ontvangen klachten hebben betrekking op de kosten van grensoverschrijdende betekening of kennisgeving. Volgens het verslag van de Commissie van december 2013 over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1393/2007¹⁹, hebben Europese regels de betekening of kennisgeving tussen de lidstaten helpen te versnellen, ondanks het steeds toenemende aantal zaken. De termijnen waarbinnen gerechtelijke stukken worden bezorgd, is gedaald in Oostenrijk, België, Finland, Duitsland, Griekenland en Portugal. In de lidstaten bestaan er uiteenlopende wijzen van betekening of kennisgeving. Voor de toepassing van de Europese betalingsbevelprocedure worden de lidstaten aangemoedigd gebruik te maken van goedkope wijzen van betekening of kennisgeving, zoals de betekening of kennisgeving per post met ontvangstbevestiging.

Hoewel de artikelen 13 en 14 van de verordening voorzien in de betekening of kennisgeving langs elektronische weg, is dit nog geen realiteit in het justitiële landschap van de EU. De onderliggende redenen kunnen zowel van juridische als van technische aard zijn. De artikelen 13 en 14 bepalen dat betekening of kennisgeving langs elektronische weg plaatsvindt overeenkomstig het nationale recht van de staat waar de betekening of kennisgeving moet worden verricht. Derhalve zou het bestaan van een nationale regeling voor elektronische betekening of kennisgeving van stukken een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een dergelijke dienst. Bovendien is uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1393/2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke

¹⁹ Verslag over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1393/2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken, COM(2013) 858 final.

stukken²⁰, die van toepassing is op elektronische betekening of kennisgeving in het kader van het Europees betalingsbevel²¹, rechtstreekse elektronische betekening of kennisgeving van een stuk door een rechtbank aan een partij in een andere lidstaat, zelfs theoretisch niet mogelijk. Tot slot kunnen technische redenen en onverenigbaarheden tussen nationale systemen voor elektronische betekening of kennisgeving de ontwikkeling van grensoverschrijdende elektronische betekening of kennisgeving van stukken verder belemmeren.

3.6. Kosten

Uit de verordening vloeit voort dat de gerechtskosten worden vastgesteld in overeenstemming met het nationale recht. In geval van een verweerschrift van de verweerder tegen een Europees betalingsbevel, schrijft de verordening voor dat de totale gerechtskosten van de Europese betalingsbevelprocedure en de gewone procedure, niet hoger mogen zijn dan de gerechtskosten van een gewone procedure alleen. Uit de beschikbare gegevens over de gerechtskosten van de Europese betalingsbevelprocedure blijkt dat deze kosten vergelijkbaar zijn met de kosten van geschillenbeslechting in vergelijkbare nationale procedures en dat er aanzienlijke verschillen zijn, afhankelijk van de lidstaat waar het verzoek wordt ingediend. Ook de berekeningswijze van de kosten verschilt tussen lidstaten (vaste kosten of kosten als een percentage van de waarde van de vordering of een combinatie van beide). In de praktijk hebben burgers in sommige gevallen geklaagd over de hoogte van de kosten in sommige lidstaten.

Het grootste probleem met de gerechtskosten dat aan de Commissie is gemeld, is echter het gebrek aan transparantie inzake die kosten voor potentiële verzoekers. Om dit probleem aan te pakken, heeft het *Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken* die informatie gepubliceerd op het Europese e-justitieportaal²².

3.7. Verweer tegen een Europees betalingsbevel

Het blijkt dat verweerders slechts in beperkte mate een verweerschrift tegen het Europees betalingsbevel indienen, maar de mate waarin dat gebeurt, verschilt van lidstaat tot lidstaat. Het verweer is bijvoorbeeld marginaal in Oostenrijk (4 %), terwijl het in Frankrijk en Duitsland oploopt tot ongeveer 16 % en in Griekenland tot meer dan 50 %.

In het algemeen werden geen problemen gemeld over het verweer tegen Europese betalingsbevelen. Overeenkomstig artikel 17, lid 2, heeft het verweer de overgang naar een gewone procedure als gevolg. Aangezien Europese betalingsbevelen betrekking kunnen hebben op geringe vorderingen in de zin van de Europese verordening geringe vorderingen, heeft de Commissie voorgesteld om het mogelijk te maken de zaak, na verweer in een

²⁰ PB L 324 van 10.12.2007, blz. 79.

²¹ Zie artikel 27.

²² https://e-justice.europa.eu/content_court_fees_epo-305-nl.do

Europese betalingsbevelprocedure, ook te verwijzen naar de Europese procedure voor geringe vorderingen, voor zover deze procedure van toepassing kan zijn²³.

3.8. Heroverweging

Het buitengewone middel waarin artikel 20 voorziet, is bedoeld als een oplossing voor de situatie waarin de verweerder niet van de procedure in de lidstaat van oorsprong op de hoogte was en niet in staat was naar behoren verweer te voeren. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer het adres waarnaar het verzoek werd verzonden, niet correct was. De verordening legt weliswaar de voorwaarden vast voor het ontstaan van het recht op heroverweging, maar de procedure zelf wordt door het nationale recht beheerst. De informatie over de verschillende heroverwegingsprocedures in de lidstaten is beschikbaar in de Europese justitiële atlas.

In zaak C-324/12²⁴ heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het feit dat de termijn voor het indienen van een verweerschrift tegen een Europees betalingsbevel niet in acht is genomen vanwege een fout van de vertegenwoordiger van de verweerder, geen heroverweging van dat betalingsbevel kan rechtvaardigen, in de zin van artikel 20, aangezien een dergelijke niet-inachtneming geen buitengewone omstandigheden en geen uitzonderingsgeval in de zin van dat artikel oplevert.

De nationale procedures voor de uitvoering van de heroverweging verschillen sterk van de ene lidstaat tot de andere en ook van het ene Europees instrument tot het andere (de verordeningen betreffende de Europese executoriale titel, het Europees betalingsbevel, geringe vorderingen en onderhoudsverplichtingen). Voorts heeft de uitvoering van de heroverwegingsprocedure in het kader van de bovengenoemde instrumenten aanleiding gegeven tot vragen en onzekerheden.

De gevoegde zaken C-119/13 en C-120/13²⁵ hadden betrekking op een situatie waarin de betekening of kennisgeving van Europese betalingsbevelen aan de verweerders niet of niet effectief had plaatsgevonden omdat zij verhuisd waren. Het Hof oordeelde dat Verordening (EG) nr. 1896/2006 aldus moet worden uitgelegd dat de in de artikelen 16 tot en met 20 van deze verordening bedoelde procedures niet van toepassing zijn wanneer blijkt dat een Europees betalingsbevel niet overeenkomstig de minimumnormen van de artikelen 13 tot en met 15 van deze verordening is betekend of ter kennis gebracht. Indien een dergelijke onregelmatigheid pas aan het licht komt nadat het Europees betalingsbevel uitvoerbaar is verklaard, moet de verweerder in staat worden gesteld om op te komen tegen die onregelmatigheid. Wanneer deze onregelmatigheid genoegzaam wordt aangetoond, brengt zij de ongeldigheid van de uitvoerbaarverklaring mee.

De uitspraak van het Hof in de zaken C-119/13 en C-120/13 heeft als gevolg dat een fundamenteel element van de bescherming van de rechten van de verdediging in de uniforme Europese betalingsbevelprocedure, namelijk het recht van de niet-verschijnende verweerder om de heropening van de zaak te vragen in het geval van gebrekkige betekening of

²³ Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen en Verordening (EG) nr. 1896/2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, COM(2013) 794 final.

²⁴ *Novontech-Zala*, beschikking van het Hof van 21 maart 2013.

²⁵ *Eco cosmetics* (C-119/13) en *Raiffeisenbank St. Georgen* (C-120/13), arrest van het Hof van 4 september 2014.

kennisgeving van de bevelen, wordt beschouwd als niet door de verordening geregeld, maar afhankelijk is van het nationale recht.

Om ervoor te zorgen dat de verweerder krachtens het recht van de Unie kan opkomen tegen dergelijke onregelmatigheden, moeten de voorwaarden van artikel 20 in de toekomst worden verduidelijkt, met als voorbeeld de recentere bepalingen van de verordening onderhoudsverplichtingen en het voorstel tot herziening van de verordening geringe vorderingen. Dit zou ook zorgen voor een betere samenhang van de instrumenten over de civielrechtelijke procedure op EU-niveau.

3.9. Tenuitvoerlegging

Er werden geen specifieke problemen gemeld betreffende de tenuitvoerlegging van het Europees betalingsbevel. Eén belemmering die werd gemeld, is het gebrek aan transparantie over het vermogen van schuldenaars met het oog op tenuitvoerlegging in een grensoverschrijdende context. Deze kwestie heeft echter een horizontaal karakter en heeft betrekking op alle grensoverschrijdende tenuitvoerlegging in de EU, en niet specifiek op de tenuitvoerlegging van Europese betalingsbevelen.

3.10. De jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie betreffende oneerlijke bedingen en betalingsbevelprocedures

Het Hof van Justitie van de Europese Unie werd in het kader van de toepassing van Richtlijn 93/13/EEG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten verzocht de toepassing van nationale betalingsbevelprocedures en de tenuitvoerlegging ervan te onderzoeken in het licht van de EU-rechtsbeginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Er zijn vragen gerezen over de kwestie of de uitspraken van het Hof een invloed hebben op het gebruik van betalingsbevelprocedures in consumentengeschillen. De eigenlijke aard van betalingsbevelprocedures is immers gebaseerd op de gedachte dat de materiële gegrondheid van een vordering — in tegenstelling tot de gewone gerechtelijke procedures — in beginsel niet onderzocht wordt.

Het Hof oordeelde dat bij gebreke van harmonisatie van de nationale regelingen voor inning van niet-betwiste schuldvorderingen, de wijze waarop de nationale betalingsbevelprocedures ten uitvoer worden gelegd, een zaak van de interne rechtsorde van de lidstaten is krachtens het beginsel van procedurele autonomie van die staten, op voorwaarde evenwel dat deze nadere regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens intern recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht aan de consument verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel)²⁶.

Het Hof heeft met name in zaak C-618/10 onder verwijzing naar zaak C-473/00²⁷ geoordeeld dat het doeltreffendheidsbeginsel zich verzet tegen een regeling van een lidstaat, op grond waarvan een rechter, zelfs indien hij daartoe over de nodige gegevens ten aanzien van het recht en van de feiten beschikt, niet ambtshalve, wanneer de consument geen verzet heeft

²⁶ *Banco Español*, (C-618/10), arrest van het hof van 14 juni 2012.

²⁷ *Cofidis*, C-473/00, punt 35.

aangetekend, kan nagaan of een beding over moratoire interesten in een overeenkomst tussen een handelaar en een consument oneerlijk is.

Volgens de jurisprudentie van het Hof kunnen de specifieke kenmerken van gerechtelijke procedures, waar in een nationaalrechtelijke context handelaars en consumenten tegenover elkaar staan, geen factor vormen die de rechtsbescherming die laatstbedoelden op grond van Richtlijn 93/13/EEG dient toe te komen, mag doorkruisen²⁸. Het Hof heeft in het kader van de toetsing van arbitrale vonnissen die kracht van gewijsde hebben verkregen, echter ook beklemtoond dat de inachtneming van het doeltreffendheidsbeginsel niet tevens impliceert dat van de nationale rechter wordt verlangd dat hij volledig de totale passiviteit verhelpt van de betrokken consument²⁹.

Andere arresten van het Hof inzake het doeltreffendheidsbeginsel³⁰ betreffen de betalingsbevelprocedure nadat een verweerschrift is ingediend, zodra de vordering wordt voortgezet in gewone of andere civiele procedures. In zaak C-618/10, *Banco Español*, onderscheidt het Hof duidelijk de specifieke situatie vóór het indienen van een verweerschrift van de andere situaties. Deze zaak betrof de vaststelling van de bevoegdheden van de nationale rechter op grond van de bepalingen van Richtlijn 93/13/EEG in het kader van een betalingsbevelprocedure, voordat de consument verzet heeft aangetekend. Het Hof benadrukt dat elk geval waarin de vraag rijst of een nationale procesregel de toepassing van het Unierecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden onderzocht rekening houdend met de plaats van die bepaling in de gehele procedure en met het verloop en de bijzondere kenmerken van die procedure voor de verschillende nationale instanties.

Artikel 8 van de verordening bepaalt dat het gerecht onderzoekt of de vordering gegrond lijkt, *op basis van de gegevens waarover het beschikt*. Wanneer de rechtbanken *prima facie* twijfels hebben over de gegrondheid van de vordering of een deel daarvan (bv. rente), hebben zij de mogelijkheid om overeenkomstig artikel 10 van de verordening de eiser slechts een bevel voor een deel van het verzoek toe te wijzen³¹. Voorts wordt een volledige beoordeling van de gegrondheid van de schuldvordering gegarandeerd na verweer tegen het Europees betalingsbevel, zodra de vordering wordt voortgezet in een gewone gerechtelijke procedure. Daarom kan worden geconcludeerd dat de kenmerken van de Europese betalingsbevelprocedure naar behoren garanderen dat de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie wordt nageleefd.

²⁸ *Banco Español*, punt 46

²⁹ *Asturcom Telecomunicaciones*, arrest van het Hof van 6 oktober 2009, punt 47.

³⁰ Zie C-168/05 *Mostaza Claro*; C-40/08 *Asturcom Telecomunicaciones*; C-243/08 *Pannon GSM*, C-137/08 *VB Pénzügyi Lízing*, C-453/10 *Pereničová en Perenič*.

³¹ Er zij op gewezen dat ook de nationale betalingsbevelprocedures dergelijke verificaties *prima facie* toestaan. Het is niet ongebruikelijk, bijvoorbeeld bij het Franse *injonction de payer*, dat de rechtbank ambtshalve buitensporige vorderingen inzake rente vermindert. Ook het Duitse *Mahnverfahren*, dat in grote mate geautomatiseerd is, is zodanig ontworpen dat afwijkingen in de vordering opgespoord kunnen worden en ambtshalve kunnen worden aangepakt, hetzij door het verzoek van de eiser om een bevel slechts voor een deel in te willigen (waardoor ambtshalve het gevorderde bedrag wordt verminderd) hetzij door het verzoek af te wijzen.

4. CONCLUSIES

De Europese betalingsbevelprocedure werd ingevoerd om de invordering van openstaande schulden te vereenvoudigen, te versnellen en goedkoper te maken, en om schuldeisers, met name kmo's, een snel en efficiënt rechtsinstrument te bieden, een beleidsdoelstelling die vandaag nog net zo belangrijk is als toen de verordening werd vastgesteld.

Op basis van de bovenstaande evaluatie van de werking van de procedure blijkt dat de verordening in het algemeen op betrouwbare en bevredigende wijze functioneert. De toepassing van de verordening heeft over het algemeen de behandeling van niet-betwiste geldvorderingen in grensoverschrijdende geschillen verbeterd, vereenvoudigd en versneld. In het licht hiervan wordt het daarom op dit moment niet nodig geacht om de fundamentele parameters van de Europese procedure te wijzigen.

De Europese procedure is echter onvoldoende bekend bij bedrijven, burgers, beroepsbeoefenaars en rechters. Verdere bewustmaking is nodig, zowel op Europees als op nationaal niveau. De verordening moet efficiënt en actief worden gepromoot, waarbij het grote publiek en beroepsbeoefenaars informatie krijgen over de Europese betalingsbevelprocedure.

Daarnaast kan de werking van de verordening worden verbeterd door middel van niet-wetgevende maatregelen en uitvoeringsmaatregelen. De Commissie zal op proactieve wijze gebruik maken van het samenwerkingsmechanisme van het *Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken* om de uitvoering van dit nuttige instrument te verbeteren en het gebruik ervan te bevorderen. De werking van de procedure zou verder kunnen worden verbeterd door te zorgen voor de elektronische verwerking ervan en doordat de lidstaten nader ingaan op de geschiktheid van centralisatie van de behandeling van zaken in het kader van de procedure.

Bijlage

Statistische gegevens over het gebruik van de Europese betalingsbevelprocedure

Deze gegevens betreffen de periode 2012 – 2013. Tenzij in de tabel anders is vermeld, betreffen de gegevens het jaar 2012.

	Aantal verzoeken	Betalingsbevel en voor tenuitvoerlegging	Voor aanvulling/ correctie teruggezonden verzoeken	Wijziging van het verzoek	Aantal verweerschriften	Aantal uitgevaardigde betalingsbevelen	Duur van de procedure
België	319	•	enkele	enkele	•	261	1-2 weken
Bulgarije	109	54	14	1	4	82	30 dagen
Tsjechische Republiek (2013)	358	•	•	•	•	210	2 weken tot 6 maanden
Duitsland	4 130	•	85%	5%	633	90 %	2-3 weken
Estland	6	2	3	2	1	2	1 week tot 5 maanden
Ierland	189	11	65	0	51	134	2 weken
Griekenland	168	•	•	0	>50%	149	1-2 maanden
Spanje	63	•	•	•	•	72***	8 maanden
Frankrijk	335	•	118	•	+/- 16%	305	2 maanden
Cyprus (2013)	11	4	1	0	2	9	2 weken – 5 maanden
Litouwen	9	23	0	•	5	7	30 dagen

Luxemburg (2013)	218	173	102	59	31	127	1-2 maanden
Hongarije (2013)	442	144	•	•	24	489***	0-3 maanden (350 zaken); 3-6 maanden (139 zaken)
Malta	1	0	0	•	0	4***	1 week
Nederland	372 (in 2011)	•	80 %	10 %	80	194	5 maanden
Oostenrijk	4 367 (in 2012) 2 119 (2013)	•	237 (2012) 129 (2013)	2 (2012) 1 (2013)	175 (2012) 212 (2013)	4 092 (2012) 2 074 (2013)	1,5 - 4 maanden (2013)
Polen	1 800 sinds 2008	0	263	50	194	1 016	4,5 maanden
Portugal	485 (2012) 296 (2013)	97 (2012) 166 (2013)	10 (2012) 25 (2013)	•	•	•	(2012) 5 maanden
Slovenië	12	35	1	5	1	7	5 maanden
Slowakije (2013)	86	8	14	4	16	54	1-9 maanden
Zweden (2013)	91	27	83	•	23	62	142 dagen (85 dagen voor niet- ontvankeli jk verklaarde verzoeken , enz.)

Finland (2013)	633	•	minder dan 10	minder dan 10	52	circa 400	2 maanden
Verenigd Koninkrijk (2013)	208	108	Geen gegevens uit Engeland en Wales of Schotland 5 (Noord-Ierland)	Geen gegevens uit Engeland en Wales of Schotland 1 (Noord-Ierland)	Geen gegevens uit Engeland en Wales of Schotland 5 (Noord-Ierland)	Geen gegevens uit Engeland en Wales 1 (Schotland) 23 (Noord-Ierland)	Geen gegevens uit een rechtsgebied van het Verenigd Koninkrijk
Kroatië*	•	•	•	•	•	•	•
Italië**	•	•	•	•	•	•	•
Letland	•	•	•	•	•	•	•
Roemenië	•	•	•	•	•	•	•

- Geen gegevens ontvangen

* Gelieve er nota van te nemen dat Kroatië pas op 1 juli 2013 tot de EU is toegetreden.

* * Er zijn geen aparte statistieken voor Europese betalingsbevelen; zij worden statistisch samen met nationale betalingsbevelen behandeld.

* * * Met inbegrip van verzoeken van voorgaande jaren.