



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.12.2002
COM(2002)746 definitief

GROENBOEK

**BETREFFENDE EEN EUROPESE PROCEDURE INZAKE BETALINGSBEVELEN
EN MAATREGELEN TER VEREENVOUDIGING EN BESPOEDIGING VAN DE
PROCESVOERING OVER GERINGE VORDERINGEN**

(door de Commissie ingediend)

INHOUD

Doelstelling van het Groenboek	5
Overleg over het Groenboek met alle belanghebbende kringen.....	5
1. DEEL I: INLEIDING	6
1.1. De toepasselijkheid van een Europees instrument: uitsluitend op grensoverschrijdende zaken of ook op zuiver binnenlandse geschillen?	6
1.2. De keuze van het geschikte instrument met het oog op de nagestreefde onderlinge aanpassing van het procesrecht	7
2. DEEL II: EEN EUROPESE BETALINGSBEVELPROCEDURE.....	9
2.1. INLEIDING	9
2.1.1. Toegang tot efficiënte verhaalmogelijkheden indien schuldenaren hun verplichtingen niet nakomen zonder dat er betwisting denkbaar is over de gegrondheid, de aard en de omvang van de betrokken schuldvordering	9
2.2. Definitie van een betalingsbevelprocedure.....	10
2.3. De noodzaak van actie op Gemeenschapsniveau.....	11
2.4. ACHTERGROND.....	13
2.4.1. I. Initiatieven tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam	13
2.4.1.1. Voorstel-Storme	13
2.4.1.2. Richtlijn betalingsachterstanden	13
2.5. Het Verdrag van Amsterdam en zijn gevolgen.....	15
2.5.1. Het Verdrag van Amsterdam	15
2.6. De conclusies van Tampere	15
2.7. Het programma voor wederzijdse erkenning	16
2.8. De Europese executoriale titel voor niet-betwiste vorderingen als eerste onderdeel van een tweesporenaanpak.....	17
2.9. Een groenboek als tweede onderdeel van deze aanpak	18
3. HET EUROPEES BETALINGSBEVEL	18
3.1. Algemene benadering	18
3.1.1. Beknopt overzicht van de verschillende modellen die in de lidstaten bestaan	19
3.2. Toepassingsgebied van het instrument.....	21
3.2.1. Beperking tot geldvorderingen?.....	21

3.2.2.	Moet de procedure enkel voor bepaalde soorten vorderingen openstaan of moeten, omgekeerd, bepaalde soorten vorderingen van de procedure worden uitgesloten?...	22
3.2.3.	Plafond voor het bedrag dat kan worden gevorderd (of – indien ook niet-geldelijke vorderingen zijn toegestaan – voor het met de vordering gemoeide bedrag)?	23
3.2.4.	Moet de aanwending van het instrument verplicht zijn?.....	24
3.3.	Regels die van toepassing zijn op de procedure	25
3.3.1.	Internationale rechterlijke bevoegdheid in grensoverschrijdende zaken – Forum van de woonplaats van de gedaagde?	25
3.3.2.	Regels tot vaststelling van de rechterlijke bevoegdheid binnen de lidstaat waarvan de gerechten bevoegd zijn	26
3.3.3.	Regels om te bepalen wie precies verantwoordelijk is voor de procedure.....	27
3.3.4.	Verzoek om een betalingsbevel.....	28
3.3.5.	Grondigheid van het onderzoek van de vordering door de rechtbank.....	33
3.3.6.	De beslissing van de rechtbank over het betalingsbevel	35
3.3.7.	Aan de gedaagde samen met de beslissing te verstrekken informatie over zijn procedurele rechten en plichten	37
3.3.8.	Betekening of kennisgeving van het betalingsbevel aan de gedaagde.....	38
3.3.9.	Verzet van de gedaagde	41
3.3.9.1.	Uiterste termijn voor verzet	41
3.3.9.2.	Vereisten voor schriftelijk verzet	42
3.3.10.	Gevolgen van verzet	43
3.3.11.	Gevolgen van het uitblijven van tijdig verzet	45
3.3.12.	Regels betreffende de vertegenwoordiging door een advocaat	49
3.3.13.	Regels betreffende kosten (gerechtskosten en andere kosten) en de vergoeding ervan	50
3.3.14.	Tenuitvoerlegging	50
4.	DEEL III: MAATREGELEN TER VEREENVOUDIGING EN BESPOEDIGING VAN DE PROCESVOERING OVER GERINGE VORDERINGEN	53
4.1.	HUIDIG EG-RECHT - EERDERE COMMUNAUTAIRE INITIATIEVEN	54
4.2.	ACHTERGROND.....	55
4.3.	BESTAANDE PROCEDURES VOOR GERINGE VORDERINGEN IN DE LIDSTATEN.....	56
4.3.1.	Drempel	57
4.3.2.	Soorten geschillen	58
4.3.3.	De procedure voor geringe vorderingen als optie of verplichting	58

4.3.4.	Inleiding van de procedure	59
4.3.5.	Vertegenwoordiging en bijstand	60
4.3.6.	ADR (alternatieve wijzen van geschillenbeslechting)	60
4.3.7.	Versoepeling van bepaalde regels inzake bewijsverkrijging	62
4.3.8.	Invoering van de mogelijkheid van een louter schriftelijke procedure	63
4.3.9.	Versoepeling van de regels betreffende de inhoud van het vonnis en het tijds kader.	64
4.3.10.	Kosten	64
4.3.11.	Uitsluiting/bepierking van de mogelijkheid van hoger beroep.....	64
4.4.	DE NOODZAAK VAN MAATREGELEN OP COMMUNAUTAIR NIVEAU	65
5.	TOEPASSINGSGEBIED VAN HET INSTRUMENT VOOR GERINGE VORDERINGEN	68
5.1.	Drempel	68
5.2.	Soorten geschillen	69
5.3.	De procedure voor geringe geschillen als mogelijkheid of als verplichting.....	71
6.	VEREENVOUDIGING VAN PROCEDUREVOORSCHRIFTEN.....	73
6.1.	Gemeenschappelijke minimumnormen voor formulieren.....	73
6.2.	Vertegenwoordiging en bijstand	74
6.3.	ADR (alternatieve wijzen van geschillenbeslechting)	75
6.4.	Versoepeling van bepaalde regels inzake bewijsverkrijging	76
6.5.	Invoering van de mogelijkheid van een zuiver schriftelijke procedure	77
6.6.	Versoepeling van de regels betreffende de inhoud van het vonnis en de termijnen ..	78
6.7.	Kosten.....	79
6.8.	Uitsluiting/bepierking van de mogelijkheid rechtsmiddelen in te stellen	80
6.9.	Verdere mogelijkheden voor vereenvoudiging.....	81
7.	Overzicht van de vragen.....	82

DOELSTELLING VAN HET GROENBOEK

Dit Groenboek geeft de aanzet tot overleg met alle belanghebbende kringen over mogelijke maatregelen op Gemeenschapsniveau met het oog op:

- de invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, d.w.z. een specifieke snelle en goedkope procedure, waarop in alle lidstaten een beroep kan worden gedaan, voor vorderingen die naar verwachting niet zullen worden betwist;
- de vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering voor geringe vorderingen, een terrein waarop het van bijzonder groot belang is dat de procedures worden gestroomlijnd en de kosten worden beperkt om te voorkomen dat het instellen van deze vorderingen economisch onverantwoord wordt.

Dit document is gebaseerd op een vergelijkende studie van de wijze waarop de lidstaten momenteel de betrokken procedurekwesties aanpakken. Dit overzicht van de situatie in de lidstaten is bedoeld om gemakkelijker te achterhalen welke de beste praktijken zijn die kunnen dienen als inspiratiebron voor Europese instrumenten.

OVERLEG OVER HET GROENBOEK MET ALLE BELANGHEBBENDE KRINGEN

De hoofdstukken 1, 2, 3 en 5 van dit Groenboek bevatten een aantal vragen over wat volgens de Commissie de belangrijkste problemen zijn die moeten worden opgelost bij de beoordeling van mogelijke initiatieven met betrekking tot, enerzijds, een Europese betalingsbevelprocedure en, anderzijds, maatregelen om de procesvoering voor geringe vorderingen te versnellen en te vereenvoudigen. Aan het einde van het Groenboek is een overzicht van deze vragen opgenomen. De Commissie zou graag van alle belanghebbenden met redenen omklede antwoorden op deze vragen ontvangen. Indien de belanghebbenden opmerkingen wensen te maken over andere aspecten van de zaak, ongeacht of deze al dan niet in dit Groenboek worden behandeld, mogen zij gerust buiten het bestek van deze vragen treden. Antwoorden op de vragen en alle andere opmerkingen dienen uiterlijk op 31 mei 2003 te worden toegezonden aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken, Eenheid A.3
B-1049 Brussel

Fax: +32 2 2996457

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

Om de verwerking van de inkomende antwoorden en opmerkingen te vergemakkelijken, worden belanghebbenden die deze via verschillende kanalen doen toekomen (b.v. per e-mail en op papier) vriendelijk verzocht in voorkomend geval aan te geven dat hetzelfde document reeds eerder aan de Commissie werd toegezonden. Tenzij de afzender hiertegen uitdrukkelijk bezwaar maakt, kunnen de antwoorden en opmerkingen op de website van de Commissie bekend worden gemaakt. De Commissie zal in het voorjaar van 2003 bekijken of het nodig is een hoorzitting te houden om de in dit Groenboek aan de orde gestelde vraagstukken verder te bespreken.

1. DEEL I: INLEIDING

Net als het huidige werkprogramma van de Commissie, is het programma van maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken¹, zoals zijn naam zegt, in de eerste plaats gericht op het vergemakkelijken van de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen die in een andere lidstaat zijn gegeven, en dus niet op de onderlinge aanpassing of harmonisatie van het procesrecht. In het programma wordt niettemin toegegeven dat tegelijk met de afschaffing van intermediaire maatregelen, die nog altijd moeten worden genomen om erkenning en tenuitvoerlegging te bewerkstelligen, een specifieke procedure in de Gemeenschap zou kunnen worden ingevoerd in de vorm van hetzij een eenvormige procedure die in een verordening wordt geregeld, hetzij een geharmoniseerde procedure die door iedere lidstaat op grond van een richtlijn wordt ingesteld.

Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Tampere wordt in het programma voor wederzijdse erkenning uitdrukkelijk aangedrongen op de vaststelling van dergelijke gemeenschappelijke voorschriften voor:

- een specifieke procedure voor de snelle en doeltreffende inning van niet-betwiste vorderingen (Europese betalingsbevelprocedure) en
- een vereenvoudigde en snellere regeling van geschillen over kleine vorderingen.

Hoewel procedures voor geringe vorderingen en het bevel tot betaling twee verschillende gebieden van het procesrecht zijn, komen bij harmonisatie of bij de invoering van een eenvormige Europese procedure op die gebieden dezelfde of elkaar overlappende vragen aan de orde. Al bij al zullen dit de eerste initiatieven op het gebied van civielrechtelijke samenwerking zijn die rechtstreeks betrekking hebben op de regels die de procedure voor het verkrijgen van een uitvoerbare beslissing beheersen.

De twee belangrijkste vraagstukken in verband met de algemene opzet van Europese wetgeving die voor beide gebieden moeten worden opgelost (hoewel de oplossingen niet noodzakelijk dezelfde hoeven te zijn), zijn:

1.1. De toepasselijkheid van een Europees instrument: uitsluitend op grensoverschrijdende zaken of ook op zuiver binnenlandse geschillen?

Het is mogelijk regels uit te werken die uitsluitend van toepassing zijn op geschillen over kleine vorderingen of betalingsbevelprocedures waarbij twee partijen betrokken zijn die in twee verschillende lidstaten domicilie hebben en derhalve de invoering te overwegen van een enkel voor grensoverschrijdende geschillen geldende Europese procedure voor betalingsbevelen of kleine vorderingen. Het is echter mogelijk dat de grensoverschrijdende dimensie van een zaak pas aan het licht komt als de schuldeiser in het stadium van de tenuitvoerlegging erachter komt dat hij die tenuitvoerlegging in een andere lidstaat moet proberen te verkrijgen, omdat de schuldenaar naar die lidstaat is verhuisd of enkel daar goederen bezit die voor beslag in aanmerking komen. Voorts zou het als onbevredigend kunnen worden aangevoeld als er uitsluitend voor vorderingen met een internationale dimensie een specifieke doeltreffende Europese procedure zou worden ingevoerd, terwijl de eisers in zuiver binnenlandse zaken aangewezen zouden blijven op een omslachtig gewoon

¹ PB C 12 van 15.01.2001, blz.1.

burgerlijk rechtsvorderingsstelsel dat niet beantwoordt aan hun rechtmatige behoeften. Een uitgesproken ongelijkheid op het gebied van de doeltreffendheid van de procedurele middelen die voor schuldeisers uit verschillende lidstaten openstaan om hun schuldvorderingen te innen, ongeacht of het om kleine of niet-betwiste vorderingen gaat, zou niet alleen problemen stellen op het gebied van uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid, maar zou ook rechtstreeks van invloed kunnen zijn op de goede werking van de interne markt. Een dergelijke invloed zou niet onlogisch zijn indien procespartijen in de Europese Unie niet overal toegang hadden tot even doeltreffende instrumenten, terwijl een voorafgaande voorwaarde voor gelijkheid van de burgers en de partners in het bedrijfsleven in een geïntegreerde ruimte juist gelijke toegang tot rechtsinstrumenten is. Het is aannemelijk dat een bedrijf dat actief is in een lidstaat waar het gerechtelijk stelsel voorziet in een snelle en doeltreffende tenuitvoerlegging van vorderingen een aanzienlijk concurrentievoordeel heeft ten opzichte van een bedrijf dat zaken doet in een gerechtelijke omgeving waar dergelijke doeltreffende rechtsmiddelen niet beschikbaar zijn. Dergelijke verschillen kunnen er zelfs toe leiden dat bedrijven worden ontmoedigd om het recht op vrije vestiging in andere lidstaten, dat hun uit hoofde van het EG-Verdrag toekomt, uit te oefenen. De toepassing van mogelijke instrumenten op het gebied van betalingsbevelprocedures en geringe vorderingen zou bijgevolg ook in zuiver binnenlandse geschillen dienstig kunnen worden geacht.

Vraag 1:

Moeten Europese instrumenten op het gebied van betalingsbevelprocedures en geringe vorderingen uitsluitend op grensoverschrijdende of ook op zuiver binnenlandse geschillen van toepassing zijn? Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van een groter of kleiner toepassingsgebied voor deze beide mogelijke instrumenten?

1.2. De keuze van het geschikte instrument met het oog op de nagestreefde onderlinge aanpassing van het procesrecht

De keuze van het rechtsinstrument dat geschikt wordt geacht om de nagestreefde onderlinge aanpassing van het procesrecht te verwezenlijken heeft aanzienlijke gevolgen. In een richtlijn zou men zich kunnen beperken tot de hoofdbeginselen en de lidstaten een zekere marge kunnen geven om de procedure aan hun individuele behoeften aan te passen. De verplichting hun wetgeving aan de vereisten van de richtlijn aan te passen zou echter onvermijdelijk tot de vervanging van de bestaande nationale systemen leiden. Een verordening zou wegens haar rechtstreekse toepasselijkheid de lidstaten daarentegen geen speelruimte laten. Maar de invoering van een eenvormige Europese procedure hoeft niet noodzakelijk tot de vervanging van de nationale wetgeving te leiden. Een nieuwe Europese procedure kan ook worden beschouwd als een bijkomende mogelijkheid, naast de nationale methode om kleine of niet-betwiste vorderingen te behandelen.

Hoeveel eenvormigheid is nodig om, in overeenstemming met subsidiariteitsbeginsel, de nagestreefde grotere doeltreffendheid en gebruiksvriendelijkheid te bereiken? Hoeveel vrijheid en flexibiliteit kan aan de lidstaten worden gegeven zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de oorspronkelijke doelstelling een gelijke en even efficiënte toegang tot de rechtspleging te bevorderen?

Voorts zij erop gewezen dat de scheidslijn tussen eenvormige en geharmoniseerde procedures niet zo scherp is als het misschien wel lijkt. Zelfs indien een verordening wordt vastgesteld, zouden alle aangelegenheden die in dat instrument bewust niet worden behandeld, kunnen –

of zelfs moeten – worden geregeld door aanvullende nationale voorschriften. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat de voorkeur wordt gegeven aan een verordening als geschikt instrument om met betrekking tot de hoofdlijnen van de Europese betalingsbevelprocedure volledige eenvormigheid te waarborgen, terwijl voor minder belangrijke aspecten ruimte wordt gelaten voor mogelijkerwijs afwijkende voorschriften van de lidstaten die aan hun individuele behoeften beantwoorden. Evenzeer kan een richtlijn een meer geschikt wetgevingsinstrument lijken om de hoofdlijnen van een procedure voor geringe vorderingen vast te leggen. Het is hoe dan ook noodzakelijk dat wordt bepaald welke cruciale procedurele aspecten harmonisatie behoeven en in een wetgevend instrument - hetzij een verordening, hetzij een richtlijn - moeten worden opgenomen. In de rest van dit document zoeken wij uit welke deze fundamentele aspecten voor een Europese betalingsbevelprocedure aan de ene kant en voor geringe vorderingen aan de andere kant zijn.

Vraag 2:

Wat is het geschikte wetgevende instrument voor betalingsbevelprocedures en geringe vorderingen – een verordening of een richtlijn?

2. DEEL II: EEN EUROPESE BETALINGSBEVELPROCEDURE

2.1. INLEIDING

2.1.1. *Toegang tot efficiënte verhaalmogelijkheden indien schuldenaren hun verplichtingen niet nakomen zonder dat er betwisting denkbaar is over de gegrondheid, de aard en de omvang van de betrokken schuldvordering*

Het is een vaststaand feit dat het hoofddoel van een groot deel van de rechtszaken in de lidstaten niet is een bindende onpartijdige beslissing over betwiste feitelijke vragen of rechtsvragen te verkrijgen. Het is inderdaad meer en meer regel, in plaats van uitzondering, dat de schuldeiser zich zonder dat er sprake is van enige betwisting tot de rechtbank moet wenden om een executoriale titel te verkrijgen die hem in staat stelt door middel van gedwongen executie een schuldvordering te innen die de schuldenaar gewoon niet wil of niet kan betalen².

Deze situatie vormt een veelzijdige uitdaging voor de gerechtelijke systemen van de lidstaten. Het is heel belangrijk geworden dat er in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure een onderscheid wordt gemaakt tussen de werkelijk betwiste zaken en de zaken waarin er geen sprake is van een echt rechtsgeschil. Dat dit onderscheid wordt gemaakt, is een noodzakelijke, zij het niet voldoende voorwaarde om doeltreffend gebruik te maken van de beperkte middelen die aan de rechtbanken zijn toegewezen. Het stelt de rechtbanken in staat zich te concentreren op de geschillen die onder de eigenlijke rechtspraak vallen en deze binnen een redelijke termijn te beslechten. Dit is echter alleen haalbaar indien er een snelle en efficiënte procedure voor niet-betwiste vorderingen beschikbaar is die de werklast van de rechterlijke instanties verlicht, hetgeen noodzakelijk is voor het voorkomen van grote achterstand bij het gerecht. Gezien alleen al het aantal niet-contentieuze zaken is het bestaan van procesrechtregels die voor een doeltreffende beslechting van dat soort zaken zorgen een beslissende factor voor de goede werking van een gerechtelijk systeem in zijn geheel.

Een snelle invordering van schulden waarvan de gegrondheid niet ter discussie staat, is van het grootste belang voor het bedrijfsleven in de Europese Unie. Een rechtskader dat schuldeisers geen toegang verschaft tot een snelle afwikkeling van niet-betwiste schuldvorderingen kan malafide schuldenaren een zekere straffeloosheid verzekeren en derhalve aanzetten tot het opzettelijk achterwege laten van betalingen tot hun eigen voordeel³. Betalingsachterstanden zijn een belangrijke oorzaak van insolventie die het voortbestaan van

² In 2000 zette de Commissie een studie op over specifieke procedures voor kleine vorderingen die in de lidstaten beschikbaar zijn. De vragenlijst die in het kader van die studie aan de lidstaten werd gestuurd omvatte ook enkele vragen over niet-betwiste vorderingen. Uit de antwoorden van de lidstaten die zijn opgenomen in een tabel in het eindrapport van Evelyne Serverin, directeur onderzoek bij CNRS IDHE-ENS CACHAN (*Des Procédures de traitement judiciaires des demandes de faible importance ou non contestées dans les droits des Etats-Membres de l'Union Européenne*, Cachan 2001, blz. 30) blijkt dat in de lidstaten waar desbetreffende statistische gegevens beschikbaar zijn, niet-betwiste vorderingen tussen 50% (Ierland) en meer dan 80% (Duitsland, Oostenrijk, Zweden) van alle door gewone lagere rechtbanken behandelde zaken uitmaken.

³ Aan de hand van de resultaten van een studie die op verzoek van de Commissie in 1994 werd verricht ('European Late Payment Survey' – Intrum Justitia) raamde de Commissie het aandeel van opzettelijke vertragingen bij betaling in de Europese Unie in haar geheel op 35%. Zie Mededeling van Commissie aan de Raad en het Europees Parlement 'Naar meer doelmatigheid bij het verkrijgen en uitvoeren van rechterlijke beslissingen binnen de Europese Unie', PB C 33 van 31.01.1998, blz. 3, punt 38.

bedrijven, vooral kleine en middelgrote bedrijven, in gevaar brengt en tot een groot verlies aan banen leidt. De noodzaak zelfs voor de invordering van niet-betwiste schulden langdurige, lastige en dure gerechtelijke procedures in te stellen kan alleen maar tot een verergering van deze schadelijke economische gevolgen leiden.

2.2. Definitie van een betalingsbevelprocedure

Alle lidstaten proberen het vraagstuk van het grote aantal niet-betwiste schuldvorderingen dat men via hun rechtbanken probeert in te vorderen uit hun nationale perspectief in het kader van hun eigen procedurestelsels en tradities aan te pakken. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat dit zeer uiteenlopende oplossingen - zowel uit technisch oogpunt als uit het oogpunt van het behaalde succes - heeft opgeleverd. In sommige lidstaten zijn vonnissen bij verstek, speciale summier rechtspleging binnen het raam van de gewone burgerlijke procesvoering, of zelfs het kort geding, dat een zo goed als definitieve uitspraak oplevert omdat er in de praktijk vrijwel nooit een bodemprocedure op volgt⁴, de belangrijkste procedurele instrumenten om de massa niet-betwiste vorderingen het hoofd te bieden.

In verschillende lidstaten is evenwel het bewijs geleverd dat een specifieke betalingsbevelprocedure een bijzonder waardevol instrument is om voor een snelle en goedkope invordering te zorgen van schuldvorderingen die niet het voorwerp van een rechtsgeschil zijn. Tot dusver maakt een dergelijke procedure in elf lidstaten (Oostenrijk, België, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Luxemburg, Portugal, Spanje, Zweden) een integrerend deel uit van het burgerlijke procesrecht⁵. De bekendste voorbeelden zijn de Franse *injonction de payer* en het Duitse *Mahnverfahren*. De laatste jaren is nog een betalingsbevel ingevoerd in twee lidstaten (Spanje en Portugal), waar de schuldeisers tot dan een executoriale titel niet via een dergelijke weg konden verkrijgen⁶. Deze ontwikkeling bewijst dat dit soort procedure in de hele Europese Unie meer en meer aanslaat.

De betalingsbevelprocedures die in de lidstaten beschikbaar zijn, wijken op belangrijke punten sterk van elkaar af, bijvoorbeeld wat betreft het toepassingsgebied, de toewijzing van de bevoegdheid om een betalingsbevel af te geven of de formele en materiële vereisten voor het verkrijgen van een gunstige beslissing. Ondanks deze verschillen tussen de bestaande wetgevingsmodellen, waarop hierna nog dieper wordt ingegaan in dit Groenboek, hebben al deze procedures de volgende onderscheidende kenmerken gemeen, die als uitgangspunt kunnen dienen voor de definitie van een betalingsbevelprocedure.

Op verzoek van de eiser neemt de rechter of een andere bevoegde instantie over de betrokken vordering een eenzijdige beslissing, d.i. zonder dat de gedaagde vooraf de mogelijkheid tot verweer krijgt. Deze beslissing wordt aan de gedaagde betekend met de instructie binnen een bepaalde termijn het bevel na te komen of de vordering te betwisten. Indien de gedaagde op geen van beide wijzen reageert, wordt het bevel tot betaling uitvoerbaar. Slechts indien hij

⁴ In Nederland wordt door de rechtbanken veel beroep gedaan op het kort geding, omdat er geen snelle, eenvoudige en goedkope incassoprocedure bestaat.

⁵ Met uitzondering van België, waar de *summier rechtspleging om betaling te bevelen* ingevolge enkele structurele gebreken (het betalingsbevel moet bijvoorbeeld worden voorafgegaan door een ingebrekestelling) omslachtiger is gebleken dan de gewone burgerlijke procedure en bijgevolg weinig ingang heeft gevonden bij de juridische beroepsbeoefenaars.

⁶ In Portugal werd de in 1993 aangenomen wetgeving inzake betalingsbevelen in 1998 herzien, hetgeen tot een veel betere werking ervan heeft geleid. In Spanje werd in 1999 de *proceso monitorio* ingevoerd.

verzet aantekent, kan de zaak aan een gewone procedure worden onderworpen. Tegen de gewone procedureregels in, berust de verantwoordelijkheid om een contradictoire procedure in te leiden in dit geval bij degene tot wie het betalingsbevel was gericht. Deze omkering van de verantwoordelijkheid, in het Frans heel treffend '*inversion du contentieux*' (omkering van het geschil) genoemd, in combinatie met de bescherming van de rechten van de verdediging, die onder meer blijkt uit de mogelijkheid om te beletten dat er een executoriale titel tot stand komt, is het belangrijkste kenmerk van de betalingsbevelprocedure.

2.3. De noodzaak van actie op Gemeenschapsniveau

Het spreekt vanzelf dat de duur en de kosten van de gewone burgerlijke procesvoering, die onevenredig hoog zijn bij vorderingen waarover geen rechtsgeschil bestaat, nog meer buiten proportie zijn in zaken met grensoverschrijdende gevolgen. De gebrekkige kennis van de rechtsstelsels van andere lidstaten en de daaruit voortvloeiende noodzaak een advocaat te raadplegen, de tijdrovende betekening en kennisgeving van gerechtelijke stukken aan partijen in een andere lidstaat dan die van de procesvoering en de vertalingskosten zijn slechts de meest in het oog lopende factoren die het leven van schuldeisers met grensoverschrijdende vorderingen er niet gemakkelijker op maken. Deze problemen zijn inherent aan alle grensoverschrijdende geschillen, ongeacht of het om betwiste of onbetwiste vorderingen gaat. Maar het contrast tussen een snelle invorderingsprocedure die beschikbaar is voor zuiver binnenlandse gedingen en de vertragingen en hoge kosten die ontstaan als de partijen in verschillende lidstaten domicilie hebben, neemt onaanvaardbare proporties aan als de gegrondheid van de vordering niet eens wordt betwist door de gedaagde. Dit komt neer op een begunstiging van malafide schuldenaren in grensoverschrijdende betrekkingen en kan de economische subjecten ervan weerhouden hun activiteiten buiten hun lidstaat van oorsprong uit te breiden, met als resultaat een beperking van de handelstransacties tussen de lidstaten. Zelfs als er een doeltreffende nationale procedure voor de invordering van niet-betwiste schulden in iedere lidstaat beschikbaar zou zijn, wat momenteel absoluut niet het geval is⁷, zou dat niet noodzakelijk een grote vooruitgang betekenen, aangezien de grote verschillen tussen dergelijke procedures en het gebrek aan vertrouwelijkheid ermee op zich aanzienlijke hinderpalen vormen voor de regeling van grensoverschrijdende zaken. Een geharmoniseerd Europees betalingsbevel zou een grote stap voorwaarts kunnen zijn op de weg naar een gemakkelijker toegang tot een doeltreffende rechtspleging.

Wat evenmin uit het oog mag worden verloren, is dat met rechtszaken met grensoverschrijdende gevolgen zeker niet uitsluitend die zaken worden bedoeld waarbij partijen uit verschillende lidstaten bij de bodemprocedure zijn betrokken. Een aanvankelijk zuiver binnenlandse zaak kan een internationale dimensie krijgen omdat een beslissing die in een lidstaat is gegeven in een andere lidstaat ten uitvoer moet worden gelegd, bijvoorbeeld omdat de schuldenaar naar die lidstaat is verhuisd of slechts daar goederen heeft die in aanmerking komen voor beslag. De uitvoerbaarverklaring (*exequatur*) die nodig is om de tenuitvoerlegging op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waar de beslissing is gegeven te verkrijgen⁸ is een bron van vertragingen en kosten, en wel in die mate dat de Raad en de Commissie van de afschaffing van dergelijke intermediaire maatregelen een van hun

⁷ Zelfs in de lidstaten waar er betalingsbevelprocedures bestaan, zijn deze vaak (in Oostenrijk, België, Italië en Luxemburg) niet van toepassing als de verweerder in het buitenland is gedomicilieerd.

⁸ De exequaturprocedure, die oorspronkelijk was neergelegd in de artikelen 31 e.v. van het Verdrag van Brussel van 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (geconsolideerde versie PB C 27 van 26.01.1998, blz. 1), is gewijzigd en wordt nu beheerst door de artikelen 38 e.v. van verordening van de Raad (EG) nr. 44/2001 van 22 december 2000, PB L 12, 18.1.2000, blz. 1, die op 1 maart 2002 in werking is getreden.

grootste prioriteiten hebben gemaakt in het programma van maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken⁹. Door te voorzien in de mogelijkheid om, afhankelijk van de internationale bevoegdheidsregels, via een geharmoniseerde betalingsbevelprocedure een executoriale titel te verkrijgen in de lidstaat waar de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd, zou men in een aantal gevallen de grens niet meer hoeven te overschrijden voor de tenuitvoerlegging. Als tenuitvoerlegging in een andere lidstaat dan die waar de beslissing is gegeven onvermijdelijk is, zou de invoering van een Europees betalingsbevel de erkennings- en tenuitvoerleggingsprocedures veel gemakkelijker of zelfs helemaal overbodig kunnen maken¹⁰. Het zich voorbehouden van het recht de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis te weigeren is tot op grote hoogte het gevolg van de diversiteit van de nationale wetgevingen en de gebrekkige kennis van buitenlandse regels, met name wat betreft de verenigbaarheid van die regels met de in de lijst van gronden voor weigering of herroeping van het exequatur vervatte voorwaarden¹¹. Wat vonnissen bij verstek betreft – en een bevel tot betaling is een bij verstek gewezen vonnis aangezien het pas uitvoerbaar wordt indien de gedaagde passief blijft en de beslissing niet bestrijdt¹² – is deze redenering in het bijzonder van toepassing op de heikele kwestie van de inachtneming van de rechten van de verdediging die zijn neergelegd in artikel 34, lid 2, van verordening van de Raad (EG) nr. 44/2001. Mocht de Europese betalingsbevelprocedure eenvormige gemeenschappelijke regels omvatten, met inbegrip van regels ter vrijwaring van de rechten van de verdediging, dan zou de volledige verdwijning van intermediaire erkennings- en uitvoeringsmaatregelen wellicht haalbaar zijn¹³.

Het staat ter discussie of een Europese betalingsbevelprocedure uitsluitend van toepassing dient te zijn op grensoverschrijdende geschillen. Naast de algemene overwegingen die hieraan reeds in de inleiding van dit Groenboek zijn gewijd¹⁴, kan ook het volgende in overweging worden genomen. Gelet op het feit dat een betalingsbevelprocedure in wezen een methode is voor de massale invordering van niet-betwiste schulden, die via de rechtbanken werkt omdat alleen deze bevoegd zijn om executoriale titels af te geven, kan het redelijk worden geacht situaties waarin er een duidelijke evenwichtsverstoring blijkt te bestaan wat betreft de doeltreffendheid van de procedurele middelen die voor schuldeisers in de diverse lidstaten openstaan, te beschouwen als een verstoring van de mededinging in de interne markt¹⁵. De

⁹ PB C 12 van 15.01.2001, blz.1.

¹⁰ Dit standpunt werd reeds uiteengezet in de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement 'Naar meer doelmatigheid bij het verkrijgen en uitvoeren van rechterlijke beslissingen binnen de Europese Unie', PB C 33 van 31.01.1998, blz. 3.

¹¹ Artikel 45, lid 1, in combinatie met de artikelen 34 en 35 van verordening van de Raad (EG) nr. 44/2001.

¹² In de zaken *Hengst Import BV tegen Campese (C-474/93)*, 13.07.1995, *Jurispr.* 1995, blz. I-2113 (Italiaanse *procedimento d'ingiunzione*) en *Klomps tegen Michel (C-166/80)*, 16.06.1981, *Jurispr.* 1981, blz. 1593 (Duitse Mahnverfahren) heeft het Europese Hof van Justitie onderzocht in hoeverre betalingsbevelen in overeenstemming zijn met artikel 27, lid 2, van het Verdrag van Brussel van 1968, dat van toepassing is op bij verstek gewezen arresten.

¹³ Het onvermijdelijke risico van een verkeerde interpretatie of onjuiste toepassing van deze regels in individuele gevallen vormt geen hinderpaal, aangezien fouten van die aard de uitvoerbaarheid van een arrest in een zuiver binnenlandse zaak niet beletten, tenzij het arrest zelf door de verliezende partij wordt betwist.

¹⁴ Zie hierboven onder 1.1.

¹⁵ Volgens de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement 'Naar meer doelmatigheid bij het verkrijgen en uitvoeren van rechterlijke beslissingen binnen de Europese Unie', PB C 33 van 31.01.1998, blz. 3, punt 38, is uit een studie ('European Payment Habits Survey', Intrum Justitia) (zie hierboven, voetnoot 3) gebleken dat het percentage opzettelijke vertragingen bij de betaling duidelijk lager ligt dan het communautaire gemiddelde, dat 35% bedraagt, in de lidstaten waar

invoering van een Europees betalingsbevel zou een poging tot harmonisatie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel kunnen zijn, omdat dit soort procedure niet onlosmakelijk is verbonden met de andere regels die het burgerlijk procesrecht beheersen, maar veeleer een hoofdstuk apart vormt. Het is slechts als de gedaagde aan het einde van de betalingsbevelprocedure verzet aantekent dat een overgang naar een gewone burgerlijke procedure tot de mogelijkheden behoort. De invoering van een Europees betalingsbevel zou een verdere onderlinge aanpassing van de nationale procesrechtregels derhalve niet noodzakelijk maken.

In het licht van de bovenstaande opmerkingen en om de Commissie in staat te stellen zich een beter oordeel te vormen van de noodzaak van actie op Gemeenschapsniveau en van de aard van de vereiste actie, is het een van de doelstellingen van dit Groenboek meer informatie te verzamelen over het functioneren van de procedurevoorschriften voor de invordering van niet-betwiste schuldvorderingen - ongeacht of het om een betalingsbevelprocedure of om een andere procedure gaat - in de lidstaten. Een analyse van het bestaande juridische kader is op zich niet voldoende om de juiste conclusies te kunnen trekken inzake het functioneren van een specifieke procedure in de dagelijkse praktijk. Hoe groter de verschillen zijn op het gebied van aanvaarding en succes van de methodes die bedoeld zijn om eenvoudiger en sneller een uitvoerbare beslissing over een vordering die niet blijkt te zijn betwist te verkrijgen, des te groter is de bovengenoemde evenwichtsverstoring en des te dringender ook de behoefte aan harmonisatie in de hele Gemeenschap.

Vraag 3:

Welke eventuele problemen hebben zich voorgedaan bij de toepassing van de betalingsbevelprocedure of van een andere procedure voor de invordering van niet-betwiste vorderingen in uw lidstaat? Graag een indicatie van het niveau van aanvaarding en succes van deze procedures in de praktijk. Kunnen deze procedures ook worden toegepast in grensoverschrijdende zaken waarin hetzij de eiser hetzij de gedaagde in een andere lidstaat domicilie heeft? Zo ja, welke eventuele problemen hebben zich bij de toepassing voorgedaan? Zo neen, hoe moeten niet-betwiste vorderingen in een grensoverschrijdende zaak worden behandeld?

2.4. ACHTERGROND

2.4.1. *I. Initiatieven tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam*

2.4.1.1. Voorstel-Storme

In 1993 diende een door professor *Marcel Storme* voorgezeten deskundigenwerkgroep procesrecht bij de Commissie een ontwerpvoorstel in voor een richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving en de regels van de lidstaten met betrekking tot bepaalde aspecten van de burgerlijke rechtsvordering (het zogenoemde voorstel-*Storme*)¹⁶. Deze eerste alomvattende poging om de belangrijkste vraagstukken op het gebied van de

beslissingen houdende bevel tot betaling sneller, goedkoper en doeltreffender kunnen worden verkregen en uitgevoerd.

¹⁶ De tekst werd in 1995 gepubliceerd: *Storme (ed.), Rapprochement du droit judiciaire de l'Union Européenne – Approximation of judiciary law in the European Union, Dordrecht/Boston/London.*

burgerlijke rechtsvordering aan te pakken¹⁷, duidelijk opgezet met het oog op de interne markt¹⁸, omvat onder meer een afdeling met gedetailleerde voorschriften voor een betalingsbevelprocedure, hetgeen neerkomt op een erkenning van het bijzonder grote belang van de harmonisatie op dat gebied¹⁹. Hoewel dit voorstel uiteindelijk niet tot een wetgevend initiatief van de Commissie heeft geleid, is het een goed referentiepunt en een waardevolle inspiratiebron.

2.4.1.2. Richtlijn betalingsachterstanden

In 1998 diende de Commissie een voorstel in voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties²⁰. Uitgaande van de redenering dat de gevolgen van betalingsachterstanden, zoals een afschrikkende achterstandsrente die door de schuldeiser na het verstrijken van de termijn kan worden geïnd, slechts ontmoedigend kunnen werken als er tegelijk snelle, efficiënte en goedkope beroepsprocedures bestaan²¹, omvatte het ontwerp in artikel 5 een bepaling die de lidstaten ertoe verplichtte te voorzien in een versnelde invorderingsprocedure voor onbetwiste schulden, waarvan in hetzelfde artikel een aantal essentiële minimale kenmerken werden aangegeven. Hoewel de term ‘betalingsbevel’ als zodanig niet in de tekst voorkomt, kan ervan worden uitgegaan dat de redacteurs van het voorstel oorspronkelijk aan een dergelijke procedure hebben gedacht²². In de richtlijn die uiteindelijk op 29 juni 2000²³ op grond van artikel 95 van het EG-Verdrag werd vastgesteld, is echter van een voorzichtiger benadering uitgegaan. De lidstaten worden niet meer verplicht een (eventueel nieuwe) specifieke procedure in te voeren, maar moeten uit hoofde van artikel 5 er enkel voor zorgen dat er binnen een periode van 90 kalenderdagen overeenkomstig hun respectieve nationale wetgeving een executoriale titel kan worden verkregen²⁴. Het valt af te wachten of de

¹⁷ Er zij op gewezen dat de Raad van Europa vóór dit voorstel in zijn Aanbeveling nr. R (81) 7 betreffende maatregelen voor een gemakkelijker toegang tot de rechtspraak van 14.05.1981 reeds had voorgesteld bepalingen uit te werken voor niet-betwiste of vaststaande liquide vorderingen om ervoor te zorgen dat in deze zaken zonder onnodige formaliteiten en kosten en zonder dat partijen voor de rechter hoeven te verschijnen snel een definitieve uitspraak wordt verkregen.

¹⁸ In het inleidende verslag gaat *prof. Marcel Storme* uitvoerig in op de noodzaak van de harmonisatie van het burgerlijke procesrecht in het kader van de totstandbrenging van de interne markt, zowel uit economisch oogpunt als met het oog op de rechtsgrondslag van de Gemeenschapswetgeving op dit gebied.

¹⁹ De werkgroep was oorspronkelijk van plan een volledig Europees modelwetboek van burgerlijke rechtsvordering uit te werken. In het uiteindelijke voorstel is er echter een duidelijk verschil merkbaar tussen een aantal gebieden (zoals het bevel tot betaling) die men gedetailleerd heeft behandeld en waarvoor men een geharmoniseerde gemeenschappelijk procedure voorstelt en andere gebieden waar men zich tot algemene beginselen of minimumnormen heeft beperkt.

²⁰ COM (98) 126 def., PB C 168 van 03.06.1998, blz. 13.

²¹ Overweging 14 van het voorstel, welke overweging 20 van de richtlijn is geworden.

²² In de toelichting bij het voorstel werd verwezen naar de Franse *injonction de payer* en het Duitse *Mahnverfahren*.

²³ Richtlijn 2000/35/EG, PB L 200 van 08.08.2000, blz. 35. De termijn voor omzetting is op 8 augustus 2002 verstreken.

²⁴ Artikel 5 (‘Invorderingsprocedures voor onbetwiste schulden’) bepaalt:

“1. De lidstaten zorgen ervoor dat, ongeacht het bedrag van de schuld, normaliter binnen een periode van 90 kalenderdagen na de instelling bij de rechter of een andere bevoegde autoriteit van de vordering of het verzoek van de schuldeiser, een executoriale titel kan worden verkregen wanneer de schuld of aspecten van de procedure niet worden betwist. De lidstaten kwijten zich van deze verplichting overeenkomstig hun respectieve nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen.

2. De respectieve nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen leggen dezelfde voorwaarden op aan alle schuldeisers die gevestigd zijn in de Europese Gemeenschap.

omzetting van artikel 5 merkbare veranderingen in de procedurestelsels van de lidstaten met zich zal brengen²⁵. Deze bepaling moet hoe dan ook worden gezien als een eerste voorzichtige - en zeker niet de laatste - stap op de weg naar de vaststelling van een efficiënte Europese invorderingsprocedure voor niet-betwiste vorderingen.

2.5. Het Verdrag van Amsterdam en zijn gevolgen

2.5.1. Het Verdrag van Amsterdam

De inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam heeft ertoe geleid dat de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken van de derde pijler (artikel K.1, lid 6 VEU) naar de eerste pijler is overgebracht. Volgens artikel 61, onder c) en artikel 65 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen moet de Gemeenschap maatregelen aannemen op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen en, voor zover nodig, voor de goede werking van de interne markt. Overeenkomstig artikel 65, onder c) omvatten deze maatregelen de afschaffing van de hinderpalen voor de goede werking van de burgerrechtelijke procedures, zo nodig door bevordering van de onderlinge verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende bepalingen van burgerlijke rechtsvordering.

Deze nieuwe communautaire bevoegdheid heeft opnieuw een impuls gegeven aan de discussie over een verderreikende harmonisatie van de procesrechtregels, ook op het gebied van niet-betwiste vorderingen²⁶.

2.6. De conclusies van Tampere

De Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 onderschreef het beginsel van wederzijdse erkenning van vonnissen en andere beslissingen van gerechtelijke instanties als de hoeksteen van de justitiële samenwerking die binnen de Unie tot stand moet worden gebracht. Onder de titel “Grotere convergentie inzake burgerlijk recht” verzocht hij de Raad en de Commissie nieuwe procesrechtregels voor grensoverschrijdende zaken op te stellen, in het bijzonder betreffende de elementen die een soepele justitiële samenwerking en de toegang tot de rechter bevorderen. Betalingsbevelen werden uitdrukkelijk genoemd als een van die cruciale elementen²⁷.

3. De in lid 1 bedoelde periode van 90 kalenderdagen omvat niet: a) de termijnen voor betekening of kennisgeving, b) de vertraging die te wijten is aan de schuldeiser, bijvoorbeeld als gevolg van het corrigeren van verzoeken.

4. Dit artikel laat de bepalingen van het Verdrag van Brussel inzake de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (13) onverlet.”

In overweging 23 wordt uitdrukkelijk gezegd dat de lidstaten niet ertoe worden verplicht een specifieke procedure vast te stellen of hun bestaande procedures in een specifieke zin te wijzigen.

²⁵ Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat de meeste of zelfs alle lidstaten zullen stellen dat hun procesrecht reeds aan die voorwaarden voldoet. In dit verband hangt er veel af van de interpretatie van de term “normaliter”. Wordt enkel rekening gehouden met het juridisch kader of ook met empirische feiten die verband houden met de doeltreffendheid van de rechtbanken in de praktijk?

²⁶ Dit betekent evenwel niet dat artikel 61, onder c), en artikel 65 de enige mogelijke rechtsgrond zijn voor een Europese betalingsbevelprocedure.

²⁷ Conclusies van het voorzitterschap, punt 38.

De Europese Raad verzocht de Raad en de Commissie vóór december 2000 een programma van maatregelen goed te keuren om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning, alsmede een begin te maken met werkzaamheden betreffende een Europese executoriale titel en de aspecten van het procesrecht waarvoor gemeenschappelijke minimumnormen noodzakelijk worden geacht om de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning te vergemakkelijken.

2.7. Het programma voor wederzijdse erkenning

In het gezamenlijke programma van de Commissie en de Raad inzake maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, dat op 30 november 2000 door de Raad werd aangenomen, wordt er uitdrukkelijk op gewezen dat de afschaffing van het exequatur voor niet-betwiste vorderingen een van de prioriteiten van de Gemeenschap moet zijn. Het feit dat een exequaturprocedure tot vertraging van de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake niet door de schuldenaar betwiste vorderingen kan leiden, wordt op zichzelf een tegenstrijdigheid genoemd. Er wordt dan ook gezegd dat dit een van de eerste situaties moet zijn waarin het exequatur wordt afgeschaft, aangezien snelle inning van uitstaande schulden een absolute noodzaak is in de handel en in het kader van de goede werking van de interne markt een punt van constante zorg is voor het bedrijfsleven²⁸.

Zoals hierboven reeds gezegd, is het programma voor wederzijdse erkenning duidelijk gericht op het vergemakkelijken van de erkenning en uitvoering van in een andere lidstaat gewezen vonnissen. Het is geen programma voor de harmonisatie van het nationale procesrecht. Onderlinge aanpassing van de procesrechtregels in de vorm van de vaststelling van minimumnormen of harmonisatie wordt niet als een doel op zich gezien, maar als een flankerende maatregel die op sommige gebieden een eerste voorwaarde kan zijn voor de gewenste vooruitgang in de richting van de geleidelijke afschaffing van alle exequaturprocedures²⁹. In hetzelfde document wordt onderstreept dat op bepaalde gebieden de afschaffing van het exequatur zou kunnen worden bereikt door de invoering van een echte Europese executoriale titel, die wordt verkregen na een specifieke, eenvormige of geharmoniseerde procedure in de Gemeenschap³⁰. Er zij de aandacht op gevestigd dat de afschaffing van het exequatur en de harmonisatie van het procesrecht twee verschillende zaken zijn. Het exequatur heeft als voorwaarde dat er vooraf een beslissing is gegeven en betreft de toegang tot tenuitvoerlegging als er daarvoor een grens moet worden overschreden, terwijl de harmonisatie betrekking heeft op een doeltreffende toegang tot de rechter om een beslissing te verkrijgen, ongeacht of deze beslissing al dan niet in het buitenland ten uitvoer moet worden gelegd. Hoewel er, zoals hierboven uiteengezet, een onderling verband tussen beide bestaat, mag niet uit het oog worden verloren dat het om twee afzonderlijke zaken gaat die onafhankelijk van elkaar kunnen worden aangepakt. In dit verband kan erop worden gewezen dat de afschaffing van het exequatur van geen belang is voor een schuldeiser die in een grensoverschrijdende zaak een schuldenaar voor het gerecht moeten dagen in een andere

²⁸ PB C 12 van 15.01.2001, blz. 1, I B 3.

²⁹ Veelzeggend in dit verband is dat onderwerpen die in aanmerking komen voor harmonisatie of de vaststelling van minimumnormen in het programma zijn ondergebracht onder de titel '*Begeleidende maatregelen voor wederzijdse erkenning*'.

³⁰ Onder II A 2 b van het programma. Hoewel er daar niet van een betalingsbevelprocedure (of van welke andere specifieke procedure ook) wordt gesproken, blijkt uit het voorstel voor een Europese executoriale titel voor niet-betwiste vorderingen in de eerste etappe van uitvoering, dat onder III A wordt gedaan, dat harmonisatie langs die weg met name voor de invordering van niet-betwiste schuldvorderingen is overwogen.

lidstaat waar er geen doeltreffende procedure voor de invordering van niet-betwiste schulden bestaat. Omgekeerd zal de aanwending van een dergelijke procedure, die leidt tot het geven van een beslissing in de lidstaat waar de gedaagde is gedomicilieerd, in de overgrote meerderheid van de gevallen een einde maken aan de noodzaak om deze beslissing in een derde lidstaat ten uitvoer te leggen. Overigens zullen er altijd vonnissen of andere executoriale titels betreffende niet-betwiste vorderingen zijn (gerechtelijke schikkingen, authentieke akten), waaronder die welke via niet-geharmoniseerde procedures zijn verkregen en in een andere lidstaat dan de lidstaat van oorsprong ten uitvoer moeten worden gelegd.

2.8. De Europese executoriale titel voor niet-betwiste vorderingen als eerste onderdeel van een tweesporenaanpak

Gelet op de bovengenoemde omstandigheden heeft de Commissie gekozen voor een tweesporenaanpak die gericht is op:

- de afschaffing van het exequatur op voorwaarde dat bepaalde minimumnormen worden nageleefd voor alle executoriale titels betreffende niet-betwiste vorderingen, ongeacht de aard van de procedure die tot de beslissing of de executoriale titel heeft geleid,

en

- de invoering van een specifieke geharmoniseerde procedure voor de invordering van schulden waarvan wordt verwacht dat ze niet zullen worden betwist, namelijk het Europese betalingsbevel,

zij het niet tegelijkertijd in één en hetzelfde wetgevingsinstrument. Deze aanpak maakt het mogelijk snel vooruitgang te boeken met de afschaffing van het exequatur voor alle situaties waarin is gebleken dat de schuldenaar de aard en de omvang van de schuldvordering niet betwist (niet alleen betalingsbevelen) en tegelijkertijd de vaststelling van een geharmoniseerde betalingsbevelprocedure zorgvuldig voor te bereiden.

In april 2002 heeft de Commissie het voorstel voor een verordening van de Raad tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen goedgekeurd³¹. Dit wetgevingsinitiatief is de eerste stap van de strategie met twee stappen en voorziet in de afschaffing van het exequatur voor alle executoriale titels betreffende niet-betwiste vorderingen. De werkingssfeer wordt niet beperkt tot beslissingen die via een specifieke procedure zijn verkregen. De afschaffing van intermediaire maatregelen is afhankelijk gemaakt van de naleving van een aantal procedurele minimumnormen inzake de betekening of kennisgeving van stukken, die betrekking hebben op de toegestane methoden van betekening of kennisgeving, het tijdstip van betekening of kennisgeving, dat de verweerder de gelegenheid moet geven zijn verweer voor te bereiden, en een correcte informatieverstrekking aan de verweerder. Alleen als aan deze vereisten is voldaan, hetgeen door het gerecht van oorsprong wordt gewaarmerkt, kan de controle op de inachtneming van de rechten van de verdediging in de lidstaat waar de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd, worden afgeschaft. Dit waarmerkingsstelsel dat via het invullen van een veelalig standaardformulier werkt, biedt grote voordelen voor de schuldeisers, voor wie de tenuitvoerlegging in het buitenland snel en doeltreffend verloopt, zonder tussenkomst van het gerechtelijke apparaat van de lidstaat waar de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd en zonder de daaruit voortvloeiende vertragingen en kosten.

³¹ COM (2002) 159 def.

2.9. Een groenboek als tweede onderdeel van deze aanpak

Het onderhavige groenboek is het tweede onderdeel van deze strategie en moet worden gezien in het kader van het beleid van de Commissie om de in het programma voor wederzijdse erkenning aan de orde gestelde vraagstukken inzake niet-betwiste vorderingen in hun geheel aan te pakken.

Uit de bovenstaande overwegingen met betrekking tot de uitvoering van het programma voor wederzijdse erkenning en de algemene opmerkingen over de bedoeling van een Europees betalingsbevel³² volgt logischerwijze dat de in dit groenboek nagestreefde doelstelling om de procedures te harmoniseren en de doelstelling om de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen te vergemakkelijken elkaar niet uitsluiten, niet met elkaar in tegenspraak zijn en elkaar zelfs niet overlappen. Deze twee initiatieven van de Commissie zijn veeleer complementair. Een Europese betalingsbevelprocedure zou niet alleen dezelfde spelregels voor alle schuldeisers en schuldenaren in alle lidstaten invoeren door ze gelijke toegang tot de rechter te bieden, maar zou ook tot verdere vooruitgang kunnen leiden op het gebied van de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen door zelfs het vereiste van waarmerking, dat nog in het voorstel voor een Europese executoriale titel is opgenomen, overbodig te maken.

3. HET EUROPEES BETALINGSBEVEL

3.1. Algemene benadering

Het doel van dit groenboek is de aanzet te geven tot een breed overleg over mogelijke manieren om een specifieke eenvormige of geharmoniseerde Europese betalingsbevelprocedure in te voeren. Daartoe worden hierna de regels die een dergelijke procedure zouden kunnen beheersen stuk voor stuk bekeken, voor zover mogelijk in de chronologische volgorde waarin zij in de loop van de procesvoering een rol spelen. Voor elke regel wordt eerst een beknopt overzicht gegeven van de wetgeving die ter zake in de lidstaten bestaat. Dit overzicht kan ideeën voor discussie aanbrengen bij het selecteren van de beste praktijken in de Europese Unie of, eventueel, van nieuwe innoverende oplossingen en bij de omzetting van het resultaat van deze analyse in een nieuw betalingsbevel voor de gehele Unie, dat een toegevoegde waarde voor de Europese burgers schept.

Het op zichzelf staande onderzoek van de bijzondere kenmerken van iedere betalingsbevelprocedure apart zou evenwel onvolledig en ontoereikend zijn indien het niet in het bredere verband wordt geplaatst van het doel dat ermee wordt nagestreefd: de totstandbrenging van een procedure waarvan de afzonderlijke delen op harmonische wijze bij elkaar aansluiten en een evenwichtig geheel vormen. Alvorens op de details in te gaan, geven wij dan ook een beknopt overzicht van de verschillende “families” van betalingsbevelprocedures in Europa. Aldus proberen wij een inzicht te geven in de typische combinaties van bijzondere procedurele elementen in de verschillende nationale stelsels. Bij de behandeling van de individuele aspecten van de procedure moet er ook rekening worden gehouden met een mogelijk onderling verband. De hamvraag zal zijn of er moet worden gekozen voor het volgen van een van de toonaangevende modellen, of dat er iets nieuws moet worden bedacht door elementen van uiteenlopende bestaande voorbeelden en, eventueel, innoverende elementen met elkaar te combineren.

³² Zie hierboven 2.3.

3.1.1. *Beknopt overzicht van de verschillende modellen die in de lidstaten bestaan*

In Europa bestaan er ruwweg twee verschillende types van betalingsbevelprocedures. Afwijkingen wat minder belangrijke details betreft daargelaten, kan de wetgeving van alle lidstaten die een betalingsbevel kennen in een van deze twee categorieën worden ondergebracht.

Het sleutelement van het model dat de “procedure-met-bewijs” zou kunnen worden genoemd (België, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Italië, Spanje) is het vereiste dat de eiser een schriftelijk bewijsstuk moet overleggen waaruit de gegrondheid van zijn vordering blijkt. Zonder dat schriftelijk bewijs wordt het verzoek om een betalingsbevel als niet ontvankelijk beschouwd. Deze voorwaarde vormt een bescherming tegen lichtzinnige verzoeken en moet worden gezien in de context van een stelsel waarin een betalingsbevel slechts mag worden gegeven na een summier onderzoek van de gegrondheid van de vordering door een rechter. Het is in het stadium van deze rechterlijke toetsing dat het schriftelijk bewijs een beslissende rol speelt. Bestaat er een dergelijk schriftelijk bewijs en staft het de vordering voldoende om de beslissing van de rechter tot het afgeven van een betalingsbevel te rechtvaardigen? Het feit dat de rechter een antwoord op deze vragen moet geven, vormt een bescherming voor de gedaagde, zelfs in het eenzijdige stadium van de procedure wanneer hij niet de mogelijkheid krijgt om zich uit te spreken over de gegrondheid van het verzoek. Vorderingen die zelfs uitsluitend op basis van de door de eiser verstrekte informatie ongegrond blijken te zijn of die niet kunnen worden gestaafd met een schriftelijk bewijs moeten in een zeer vroeg stadium van de procedure door de rechter zelf worden geëlimineerd. Indien een betalingsbevel wordt gegeven, draagt dat het stempel van de redelijkheidstoets die het reeds heeft doorstaan. In de meeste lidstaten die tot de familie van de “procedure-met-bewijs” behoren (Frankrijk, Griekenland, Italië, Spanje) krijgt de gedaagde slechts één kans om bezwaar aan te tekenen tegen de vordering. Als de termijn voor verzet is verstreken, gaat het betalingsbevel onmiddellijk in kracht van gewijsde en kan er geen beroep meer tegen worden aangetekend.

De “procedure-zonder-bewijs” voor betalingsbevelen die in Oostenrijk, Finland, Duitsland, Zweden en Portugal bestaat, wordt daarentegen gekenmerkt door het volledig ontbreken van een onderzoek naar de gegrondheid van de vordering door de rechter. Als een verzoek ontvankelijk is en voldoet aan de minimale vormvereisten, geeft de rechter een bevel tot betaling zonder tot een verdere evaluatie van de gegrondheid van het verzoek over te gaan³³. Terwijl de “met-bewijs”-school een minimale bescherming van de gedaagde door de rechtbank blijkbaar noodzakelijk vindt, legt de “zonder-bewijs”-strekking de klemtoon op de verantwoordelijkheid van de gedaagde zelf. Dit is in zekere zin een zuivere toepassing van het “*inversion du contentieux*”-beginsel, aangezien het verdere verloop van de zaak volledig afhankelijk is van de reactie van de gedaagde (of het uitblijven daarvan) zonder verdere tussenkomst van de rechtbank. Als de gedaagde de mogelijkheid heeft een uitvoerbare beslissing te voorkomen door gewoon “nee” te zeggen of de vordering te betwisten, wordt een verdere bescherming overbodig geacht. De andere belangrijkste verschillen zijn een logisch gevolg van dat verschillende filosofische uitgangspunt. Indien er geen onderzoek plaatsvindt, is er uiteraard evenmin behoefte aan een schriftelijk bewijs van de schuldvordering, aangezien dat bewijs alleen maar een middel is om die controle mogelijk te maken. Indien de vordering niet wordt beoordeeld door de rechtbank en de hele procedure bijgevolg een bijna

³³ Er zij evenwel op gewezen dat in Oostenrijk onlangs een nieuwe wet is aangenomen die een summiere beoordeling van de gegrondheid van de vordering door de rechter voorschrijft; voor nadere bijzonderheden zie hierna onder 3.3.5.

administratief karakter krijgt³⁴, blijkt het bovendien niet nodig om een rechter bij de zaak te betrekken. In alle lidstaten van deze school is de bevoegdheid om een betalingsbevel te geven bijgevolg gedelegeerd aan hetzij de griffiers van de rechtbank, hetzij - zoals in Zweden - aan met uitvoering belaste functionarissen, administratieve instanties van buiten de gerechtelijke sfeer. Een belangwekkend detail is dat in het merendeel van de lidstaten die in deze categorie vallen het gebrek aan bescherming door een beoordeling van de gegrondheid van de vordering door de rechter enigszins wordt gecompenseerd doordat de gedaagde twee kansen tot verweer in plaats van één krijgt. In Finland, Duitsland en Zweden wordt bij ontstentenis van verzet binnen de gestelde termijn een tweede (en uitvoerbare) beslissing gegeven die niet definitief is, maar die door de gedaagde weer binnen een bepaalde termijn kan worden bestreden. Alleen als de gedaagde deze tweede kans niet benut, gaat het bevel tot betaling in kracht van gewijsde.

Er moet evenwel op worden gewezen dat twee lidstaten in hun wetgeving hiervan zijn afgeweken. Oostenrijk en Portugal volgen het “zonder-bewijs”-model, maar hebben met het oog op nog meer doeltreffendheid voor een procedure met slechts één stap gekozen. Als de gedaagde zijn enige kans om bezwaar te maken verkijkt, dan hoeft er geen voor verzet of beroep openstaande beslissing meer te worden gegeven, maar gaat het bevel tot betaling onmiddellijk in kracht van gewijsde.

Het voorbeeld van Oostenrijk en Portugal bewijst dat het mogelijk is de efficiëntste elementen uit de twee bestaande klassieke modellen van betalingsbevelprocedures te halen en met elkaar te combineren. Het Oostenrijkse *Mahnverfahren* koppelt de eenvoud van het “zonder-bewijs”-model (geen schriftelijk bewijs, geen onderzoek van de vordering, geen betrokkenheid van een rechter) aan de strikte beperking van beroepsmogelijkheden van het “met-bewijs”-stelsel en stelt een schuldeiser in staat in iets meer dan twee weken een beslissing te verkrijgen die niet alleen uitvoerbaar is, maar ook kracht van gewijsde heeft³⁵. Is deze “kruising” een voorbeeld voor een oplossing op Europees niveau?³⁶ Of kunnen wij ons beter aan een van de hierboven beschreven standaardstelsels houden? Valt de culturele kloof tussen de “met-bewijs”- en “zonder-bewijs”-tradities te overbruggen? Zo ja, hoe? Hoeveel verantwoordelijkheid kan aan de gedaagde worden gelaten? Bestaat er een minimumnorm voor de bescherming van de gedaagde door de rechtbank tegen ongegronde vorderingen die via betalingsbevelen worden doorgezet?

De navolgende bespreking van mogelijke strategieën om een oplossing te zoeken voor alle mogelijke details van een betalingsbevelprocedure moet worden bekeken in het licht van deze alomvattende vragen. De oplossingen die door verschillende lidstaten zijn gevonden, kunnen en mogen niet los van de algemene aanpak waarvoor deze lidstaten hebben gekozen worden bekeken. En elk mogelijk voorstel voor een Europees betalingsbevel moet zijn eigen evenwicht vinden gezien de complexe wisselwerking die tussen verschillende procedurele aspecten bestaat. In de rest van dit document zal, telkens als dat nodig wordt geacht, de

³⁴ Het woord “administratief” is hier enkel gebruikt om erop te wijzen dat er geen beoordeling van de gegrondheid van de vordering plaatsvindt. Dit mag niet verkeerd worden geïnterpreteerd als zou de gerechtelijke aard van de procedure als zodanig ter discussie worden gesteld. Alleen in Zweden is men zo ver gegaan: daar is een administratief orgaan belast met de behandeling van betalingsbevelprocedures.

³⁵ Hieraan zij evenwel toegevoegd dat de uiterste termijn voor verweer, die momenteel 2 weken bedraagt, vanaf 1 januari 2003 wordt verlengd tot 4 weken; zie hierna 3.3.9.1.

³⁶ Er zij in dit verband op gewezen dat zowel Oostenrijk als Portugal de werkingssfeer van hun regeling inzake betalingsbevelen hebben beperkt door een maximaal bedrag in te voeren. Dit kan worden gezien als een voorzorgsmaatregel om te voorkomen dat de nieuwe ultra-efficiënte procedure tot onaanvaardbare resultaten leidt.

aandacht worden gevestigd op de implicaties van bepaalde opties voor de aard van de procedure in haar geheel.

3.2. Toepassingsgebied van het instrument

3.2.1. Beperking tot geldvorderingen?

In het merendeel van de lidstaten (Oostenrijk, België, Duitsland, Griekenland, Luxemburg, Portugal, Spanje) is het toepassingsgebied van een specifieke procedure voor het verkrijgen van een uitvoerbare beslissing die is gebaseerd op het redelijke vermoeden dat de vordering niet zal worden betwist en die een omkering van het geschil behelst, beperkt tot geldvorderingen voor een bepaald bedrag. In Frankrijk, Finland, Italië en Zweden kan de procedure ook voor andere verbintenissen worden aangewend. In deze lidstaten is de sfeer van het bevel tot betaling of de “*injonction de payer*” overschreden en kan een “*injonction de faire*”, d.w.z. een bevel tot het verrichten van een bepaalde handeling, worden verkregen. De scala van ontvankelijke verzoeken varieert, maar omvat doorgaans de levering of teruggave van roerend goed en uitwinning³⁷.

Bij de beoordeling van de vraag of niet-geldelijke vorderingen al dan niet onder een geharmoniseerde Europese procedure moeten vallen, mag niet uit het oog worden verloren dat de overgrote meerderheid van de burgerlijke geschillen betrekking heeft op vorderingen tot betaling en dat het bevel tot het verrichten van een bepaalde handeling vergeleken bij het bevel tot betaling in de praktijk dan ook van ondergeschikt belang zal zijn³⁸. Dergelijke verplichtingen lenen zich bovendien uit de aard der zaak minder voor standaardisatie, zoals het gebruik van formulieren en van gegevensverwerking, doordat de vordering zelf (en de formulering van een uitvoerbare beslissing) altijd een nauwkeurige beschrijving dient te omvatten, hetgeen veel moeilijker is dan het aangeven van het bedrag van een geldvordering in euro (of een andere munteenheid).

Vraag 4:

Moet een Europese betalingsbevelprocedure worden beperkt tot geldvorderingen? Zo neen, welke soorten niet-geldelijke vorderingen moeten eronder vallen?

³⁷ In Italië zijn, overeenkomstig artikel 639 c.p.c., vorderingen met betrekking tot een gespecificeerde hoeveelheid fungibele zaken of de teruggave van een specifiek roerend voorwerp ontvankelijk. De Zweedse snellere procedure voor administratieve bijstand (*handräckning*) staat open voor uitwinning, afstand van roerend goed, nakoming van een leveringsverplichting, verplaatsing van goed, nakoming van een arbeidsovereenkomst en tenuitvoerlegging van het verbod of de verlening van toegang tot grond of erf. In Frankrijk staat een *injonction de faire*, overeenkomstig artikel 1425-1 N.C.P.C., open voor iedere niet-monetaire verbintenis uit overeenkomst indien niet alle partijen bij de overeenkomst handelaren zijn.

³⁸ Er zij op gewezen dat de *injonction de faire*-procedure in Frankrijk zeer weinig succes heeft gehad en dat de voorzitter van het *Tribunal de Grande Instance de Paris* in een hervormingsvoorstel heeft aanbevolen ze af te schaffen.

3.2.2. *Moet de procedure enkel voor bepaalde soorten vorderingen openstaan of moeten, omgekeerd, bepaalde soorten vorderingen van de procedure worden uitgesloten?*

Op het gebied van geldvorderingen beperken meerdere lidstaten (Oostenrijk, België, Griekenland, Italië, Spanje, Zweden³⁹) de betalingsbevelprocedure niet wat betreft de aard of de rechtsgrondslag van de vordering. De andere lidstaten gaan bij de beperking van de werkingssfeer van deze procedure uit van twee verschillende benaderingen. In Frankrijk en Portugal kunnen betalingsbevelen enkel worden gegeven voor vorderingen die voortvloeien uit *verbintenissen uit overeenkomst* en zijn zaken die verband houden met onrechtmatige daad derhalve uitgesloten⁴⁰. In Duitsland, Finland en Luxemburg zijn de vorderingen die in aanmerking komen voor een betalingsbevel niet omschreven, maar is omgekeerd het geven van een dergelijke beslissing in bepaalde, welomschreven gevallen verboden⁴¹.

Er zij evenwel op gewezen dat de bovengenoemde verschillen niet zo duidelijk zijn als zij op het eerste gezicht misschien wel lijken. In dat verband mag vooral niet uit het oog worden verloren dat veel lidstaten het geven van een betalingsbevel afhankelijk stellen van de voorwaarde dat er een schriftelijk bewijs van de vordering wordt overgelegd. Aan deze voorwaarde kan bijna nooit worden voldaan bij vorderingen uit hoofde van onrechtmatige daad. In de praktijk is het verschil tussen een betalingsbevel dat alleen maar openstaat voor contractuele vorderingen en een betalingsbevel dat openstaat voor alle soorten vorderingen, maar enkel op voorwaarde dat er een schriftelijk bewijs wordt overgelegd (zoals in België, Griekenland, Italië en Spanje), dus zeer klein.

Er zal nauwkeurig moeten worden onderzocht of en in welke mate het toepassingsgebied van een Europees betalingsbevel moet worden beperkt tot bepaalde soorten vorderingen en, zo ja, met welke methode die beperking moet worden bereikt. Het spreekt vanzelf dat de duidelijkste oplossing erin zou bestaan alle (geld)vorderingen toe te staan, aangezien elke beperking onvermijdelijk interpretatieproblemen met zich brengt in verband met het onderscheid tussen wel en niet in aanmerking komende vorderingen⁴² en een onderzoek door de rechter of de bevoegde instantie nodig maakt voordat het bevel kan worden gegeven. Een dergelijke beperking lijkt slechts gerechtvaardigd indien er een dwingende noodzaak bestaat om bepaalde zaken van het toepassingsgebied van de procedure uit te sluiten. Zo kunnen zaken waarin de gedaagden doorgaans op specifieke gebieden structureel zwak staan, bijvoorbeeld, worden beschouwd als een gevaar voor een adequate bescherming van de rechten van de verdediging, ondanks het feit dat deze de mogelijkheid heeft de vordering te betwisten en zodoende het geven van een uitvoerbare beslissing te verhinderen.

³⁹ Het vereiste dat het om een onvoorwaardelijke, opeisbare vordering moet gaan wordt als vanzelfsprekend beschouwd en wordt dus niet gezien als een beperking zoals bedoeld in dit deel van het groenboek.

⁴⁰ In Frankrijk kan een *injonction de payer*, uit hoofde van artikel 1405 N.C.P.C., naast voor verbintenissen uit overeenkomst ook voor bepaalde wettelijke verplichtingen, zoals in het kader van een pensioenstelsel te betalen bijdragen, worden gegeven.

⁴¹ In Luxemburg is een betalingsbevel niet toegestaan voor vorderingen die voortvloeien uit de pacht van onroerend goed, arbeids- en leerovereenkomsten. In Duitsland is het verbod nog veel beperkter en geldt het alleen voor consumentenkredieten indien de rentevoet de in § 688 (II) (1) ZPO vastgestelde drempel overschrijdt. In Finland staat de procedure niet open voor zaken waarvoor geen buitengerechtelijke schikking tussen partijen is toegestaan.

⁴² Bijvoorbeeld, vorderingen voor schade die voortvloeit uit een precontractuele relatie (*culpa in contrahendo*) worden in sommige lidstaten (bijvoorbeeld Duitsland) beschouwd als vorderingen van contractuele aard en in andere lidstaten als vorderingen uit hoofde van onrechtmatige daad (bijvoorbeeld Frankrijk).

Vraag 5:

Moet een Europese betalingsbevelprocedure enkel openstaan voor vorderingen die verband houden met bepaalde gebieden van het burgerlijk en het handelsrecht of moeten, omgekeerd, bepaalde soorten vorderingen worden uitgesloten? Geef in elk geval aan welke categorieën van vorderingen moeten worden in- of uitgesloten.

3.2.3. *Plafond voor het bedrag dat kan worden gevorderd (of – indien ook niet-geldelijke vorderingen zijn toegestaan – voor het met de vordering gemoeide bedrag)?*

De mogelijkheid om een beroep te doen op een betalingsbevelprocedure kan niet alleen worden beperkt door de aard van toegestane vorderingen, maar ook door een plafond voor het bedrag dat kan worden gevorderd (of indien niet-geldelijke vorderingen worden ingesloten, voor het met dergelijke vorderingen gemoeide bedrag). Enkele lidstaten (Oostenrijk, België, Portugal, Spanje) bieden slechts een betalingsbevel tot een maximumbedrag⁴³, terwijl de andere (Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Luxemburg en Zweden) een dergelijke beperking niet kennen⁴⁴.

Aangezien de betalingsbevelprocedure is bedoeld om een doeltreffende en goedkope regeling niet van geringe, maar van niet-betwiste vorderingen mogelijk te maken en er geenszins een direct verband bestaat tussen de niet-betwiste aard van een vordering en de hoogte van het ermee gemoeide bedrag, is de enig mogelijke rechtvaardiging van een dergelijke beperking van toegang de wens de gedaagde te beschermen tegen het risico dat hem onherstelbare schade wordt toegebracht in het geval van de tenuitvoerlegging van een beslissing die later wordt herroepen⁴⁵. Deze redenering blijkt evenwel slechts te kloppen indien de gewone procedures waarop de eiser een beroep kan doen de passieve gedaagde een hoger niveau van bescherming bieden dan de betalingsbevelprocedure. Dit is twijfelachtig aangezien in vrijwel alle lidstaten een vonnis bij verstek kan worden gewezen indien de gedaagde niet is verschenen op een terechtzitting, ongeacht het met de vordering gemoeide bedrag en zonder een grondiger onderzoek van de gegrondheid van de vordering dan bij de betalingsbevelprocedure⁴⁶. Belangwekkend is de vaststelling dat bij de vergelijkende studie van de wetgeving op het gebied van betalingsbevelen van de lidstaten geen duidelijk verband

⁴³ Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de maximumbedragen die in deze lidstaten gelden. In België is het ongeveer 1.850 EUR, in Portugal 3.750 EUR en Spanje 30.000 EUR. In Oostenrijk is onlangs nieuwe wetgeving aangenomen waardoor het plafond met ingang van 1 januari 2003 van 10.000 EUR tot 30.000 EUR wordt opgetrokken.

⁴⁴ In Luxemburg staan afhankelijk van het gevorderde bedrag twee verschillende procedures open (*ordonnance conditionnelle de paiement* en *provision sur requête*). De *provision sur requête*, die van toepassing is op vorderingen van meer dan 10.000 EUR, werd pas in 1997 ingevoerd en is op de regels voor de *ordonnance conditionnelle de paiement* geënt, maar verschilt daarvan doordat ze een zuiver voorlopige maatregel is die niet in kracht van gewijsde kan gaan.

⁴⁵ Het Oostenrijkse plafond is ingevoerd met de bedoeling te voorkomen dat de verweerder in zijn bestaan wordt bedreigd. In het recente debat over de optrekking van het maximumbedrag heeft de relatie tussen het met een vordering gemoeide bedrag en de waarschijnlijkheid van zijn betwiste aard ook een aanzienlijke rol gespeeld. Dit criterium moet worden gezien in het licht van het feit dat de aanwending van de betalingsbevelprocedure in Oostenrijk verplicht is (zie hierna onder 3.2.4). In alle andere lidstaten ligt de beslissing om voor deze procedure te kiezen bij de eiser, waarbij deze zich in de eerste plaats afvraagt of het voldoende waarschijnlijk is dat de verweerder de vordering niet zal bestrijden.

⁴⁶ Er zij evenwel opgemerkt dat tegen een vonnis bij verstek doorgaans beroep mogelijk is, terwijl tegen een betalingsbevel in verschillende lidstaten geen beroep kan worden aangetekend (zie hierna onder 3.3.11.2).

aan het licht is gekomen tussen onbeperkte toegang tot een dergelijke procedure en een betere bescherming van de rechten van de gedaagde. Eigenlijk hebben het merendeel van de lidstaten waar geen schriftelijk bewijs of een onderzoek van de gegrondheid van de vordering vereist is, met uitzondering van Oostenrijk, en waar andere functionarissen dan rechters bevoegd zijn om de beslissing te geven (Duitsland, Zweden, Finland) geen plafond ingesteld voor de toegang tot een bevel tot betaling. In Portugal en Spanje geldt een beperking voor het bedrag dat kan worden gevorderd. Een mogelijke, althans gedeeltelijke verklaring is dat het betalingsbevel nieuw is voor het procedurestelsel van deze lidstaten en dat men er daarom nog een voorzichtige houding tegenover aanneemt⁴⁷.

In het licht van het bovenstaande rijst de vraag of - en, zo ja, waarom - een beperking van het bedrag dat in een betalingsbevelprocedure kan worden gevorderd nodig wordt geacht (en om welk bedrag het moet gaan), of dat de procedure voor alle vorderingen moet openstaan ongeacht het met de vordering gemoeide bedrag.

Vraag 6:

Moet een Europese betalingsbevelprocedure slechts voor vorderingen tot een bepaald maximumbedrag openstaan? Zo ja, welk maximumbedrag?

3.2.4. *Moet de aanwending van het instrument verplicht zijn?*

Behalve in Oostenrijk is in alle lidstaten die een betalingsbevel kennen, deze procedure een facultatieve methode voor de invordering van de schuldvordering, waarvoor de schuldeiser doorgaans slechts zal kiezen als hij redenen heeft om aan te nemen dat de gegrondheid van zijn vordering niet zal worden betwist. In Oostenrijk is het *Mahnverfahren* daarentegen verplicht en niet afhankelijk van een verzoek van de eiser. Deze aard van de betalingsbevelprocedure als een verplichte eerste stap van alle procedures met betrekking tot geldvorderingen beneden het plafond dat door de Oostenrijkse wetgever is vastgesteld, valt te verklaren door de specifieke omstandigheden in die lidstaat⁴⁸, maar of deze redenering ook op Europees niveau geschikt zal worden geacht valt nog te bekijken. Tegen de oorspronkelijke bedoeling in kan een verplichte betalingsbevelprocedure tot bijkomende vertraging leiden indien de partijen voor de vorm de procedure moeten doorlopen, hoewel het van meet af aan duidelijk is dat de gedaagde de vordering zal betwisten⁴⁹.

⁴⁷ Er zij ook op gewezen dat de bovengrens in Oostenrijk en Portugal de laatste tijd aanzienlijk is verhoogd en dat een verdere verhoging pas is aangenomen (Oostenrijk) of momenteel wordt besproken.

⁴⁸ Vóór de hervorming van het *Mahnverfahren* in 1983 werd het betalingsbevel door het verzet van de verweerder gewoon nietig. Om zijn vordering door te zetten was de schuldeiser verplicht een nieuwe rechtszaak in te leiden volgens de regels voor gewone procesvoering. Deze procedure werd als erg omslachtig ervaren, met als gevolg dat de algemene aanvaarding ervan uitbleef. De invoering van een verplichte betalingsbevelprocedure die automatisch wordt voortgezet als een gewone procedure indien de vordering wordt betwist, wordt blijkbaar als een bevredigende oplossing gezien. De verplichte inleiding van een procedure via een verzoek om een betalingsbevel blijkt evenwel geen noodzakelijke voorwaarde te zijn voor een vlotte overgang naar een gewone procedure indien de verweerder de vordering betwist.

⁴⁹ De Oostenrijkse autoriteiten beweren evenwel dat de verplichte aard van de betalingsbevelprocedure helemaal niet tot vertraging leidt, omdat de termijn voor het betwisten van de vordering tegelijk dient voor de voorbereiding van het verweer en derhalve bijdraagt aan een snellere behandeling van de zaak in de gewone procedure.

Vraag 7:

Moet de aanwending van een Europese betalingsbevelprocedure verplicht zijn of facultatief (alleen indien de schuldeiser denkt dat de vordering niet zal worden betwist)?

3.3. Regels die van toepassing zijn op de procedure

3.3.1. *Internationale rechterlijke bevoegdheid in grensoverschrijdende zaken – Forum van de woonplaats van de gedaagde?*

Indien de eiser en de gedaagde in twee verschillende lidstaten hun woonplaats hebben, wordt de internationale rechterlijke bevoegdheid beheerst door de regels van verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad. Volgens deze bepalingen is de algemene regel dat gedaagden worden opgeroepen voor de gerechten van de lidstaat waar zij woonplaats hebben (artikel 2, lid 1). De verordening voorziet wel in een groot aantal uitzonderingen, waardoor de eiser de mogelijkheid heeft een bijkomend, ander forum dan dat van de woonplaats van de gedaagde te kiezen of waardoor zelfs, ongeacht de woonplaats van de gedaagde, bij uitsluiting bevoegde gerechten worden aangewezen.

Een interessante vraag is of een wetgevend instrument inzake een Europees betalingsbevel speciale bepalingen betreffende internationale rechterlijke bevoegdheid moet omvatten die voorrang hebben boven verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad. Er valt iets voor te zeggen om voor dit soort procedure uitsluitende bevoegdheid toe te kennen aan de rechters van de lidstaat waar de gedaagde zijn woonplaats heeft. Hierdoor zou de eiser het voordeel verliezen dat hij de gedaagde kan oproepen in zijn eigen lidstaat van woonplaats of althans in de lidstaat die in een aantal gevallen (uitsluitend) bevoegd is voor de gewone bodemprocedures in geval van verweer. Indien de verweerder bezwaar maakt tegen de vordering, zou het bijgevolg mogelijk zijn dat de procedure naar een andere lidstaat moet overgaan voor de contentieuze procedure, aangezien elke speciale regel voor de betalingsbevelprocedure de bevoegdheidsregels die gelden voor de gewone procedures onverlet moet laten. Deze overgang zou tot aanzienlijke procedureproblemen kunnen leiden. Deze mogelijke nadelen zouden in een beperkt aantal gevallen echter kunnen worden goedge maakt door de grotere rechtszekerheid die een eenvoudige en duidelijke regel betreffende internationale rechterlijke bevoegdheid zou opleveren. Een dergelijke bepaling zou ook kunnen bijdragen tot de waarborging van de rechten van de verdediging. Met name door een betalingsbevelprocedure slechts mogelijk te maken in de lidstaat waar de gedaagde woonplaats heeft, zou deze bepaling ervoor zorgen dat er geen grens moet worden overschreden om het betalingsbevel aan de gedaagde te betekenen. Gezien het grote belang dat de betekening of kennisgeving van dat stuk voor de rechten van de verdediging heeft⁵⁰, zou dit het voordeel bieden dat de mogelijke complicaties en vertraging van een grensoverschrijdende betekening of kennisgeving kunnen worden vermeden en dat derhalve ook de snelheid en de doeltreffendheid van de procedure zouden worden vergroot. In ieder geval dient zorgvuldig te worden nagegaan of de mogelijke voordelen van een dergelijke bevoegdheidsregel werkelijk een afwijking verantwoorden van de evenwichtige regeling inzake internationale rechterlijke bevoegdheid die vervat is in Verordening (EG) nr. 44/2001.

⁵⁰ Meer bijzonderheden over dit aspect hierna onder 3.3.8.

Vraag 8:

Moeten de gerechten van de lidstaat waar de gedaagde zijn woonplaats heeft in grensoverschrijdende zaken de uitsluitende internationale bevoegdheid voor de Europese betalingsbevelprocedure hebben?

3.3.2. *Regels tot vaststelling van de rechterlijke bevoegdheid binnen de lidstaat waarvan de gerechten bevoegd zijn*

In de lidstaten die een betalingsbevelprocedure kennen, is de wetgeving inzake de verdeling van de bevoegdheid voor betalingsbevelprocedures binnen de lidstaat verre van gelijklopend. In sommige lidstaten (Oostenrijk, Italië, Luxemburg) zijn de algemene bevoegdheidsregels voor gewone procedures van toepassing. In andere gelden speciale regels. In vrijwel alle lidstaten zijn de gerechten van de woonplaats van de gedaagde bevoegd voor betalingsbevelprocedures. De eiser heeft daarnaast vaak de mogelijkheid zich tot het gerecht te wenden van de plaats waar de verbintenis (in het merendeel van de gevallen de betaling) moet worden uitgevoerd en/of de plaats waar het betalingsbevel ten uitvoer moet worden gelegd. Duitsland vormt een uitzondering op dat gebied, aangezien daar in beginsel altijd de gerechten van de woonplaats van de eiser bevoegd zijn voor het *Mahnverfahren*⁵¹.

Dezelfde regels in de hele Europese Unie zouden de zaken een stuk eenvoudiger maken voor eisers uit andere lidstaten, die zich niets meer zouden hoeven aan te trekken van de eigenaardigheden van het rechtsstelsel van de lidstaat waar de procedure plaatsvindt. Men kan zich niettemin afvragen of een Europees instrument bepalingen zou moeten omvatten inzake de interne bevoegdheidsverdeling binnen de lidstaten. Indien men de lijn van verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad doortrekt, zou men de bevoegdheidsregels beperken tot het bepalen van de bevoegde lidstaat in grensoverschrijdende zaken. Bij verschillende regels zou

⁵¹ § 689 (2) ZPO. Deze Duitse regeling is vermoedelijk bedoeld om het systeem gebruiksvriendelijker te maken voor houders van grote hoeveelheden schuldvorderingen, die het voordeel krijgen dat ze zich voor al hun vorderingen, ongeacht waar de verweerder woont, slechts tot één rechtbank hoeven te wenden. Ze moet worden gezien in het licht van het feit dat de betalingsbevelprocedure een zuiver schriftelijke procedure is en dat het voor de verweerder weinig verschil maakt vanwaar hij het bevel krijgt en waarnaar hij het verweer moet sturen. Er zij evenwel op gewezen dat deze regel is gewijzigd bij § 703 d indien de verweerder niet in Duitsland woont. In dat geval is de bevoegdheid toegewezen aan het gerecht dat overeenkomstig de gewone bevoegdheidsregels bevoegd zou zijn voor de bodemprocedure (indien de verweerder bezwaar zou maken tegen de vordering). Dezelfde regel is van toepassing op de betalingsbevelprocedure voor arbeidsrechtbanken. In het algemeen brengt het bestaan van afzonderlijke bevoegdheidsregels voor het *Mahnverfahren* enerzijds en voor gewone procedures anderzijds met zich dat de zaak naar een andere rechtbank moet overgaan indien de verweerder verzet heeft aangetekend en zodoende een gewone procedure op gang heeft gebracht.

§ 689 (3) ZPO staat de deelstaten bovendien toe de rechterlijke bevoegdheid voor betalingsbevelprocedures te concentreren om een snellere en efficiëntere behandeling van deze zaken te bevorderen, hoofdzakelijk door intensief gebruik te maken van automatische gegevensverwerking, waardoor de procedure plaats kan vinden en zonder enige menselijke tussenkomst een uitvoerbare beslissing kan opleveren (op dit aspect wordt hierna nader ingegaan onder 3.3.4.4). Verschillende deelstaten hebben gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en centraal rechtbanken ingesteld om deze zaken te behandelen.

Volledigheidshalve moet hieraan nog worden toegevoegd dat in Italië bepaalde vrije beroepen zoals advocaten, notarissen of gerechtsdeurwaarders een verzoek om een betalingsbevel kunnen indienen bij de rechtbank waar de balie of andere beroepsorganisatie waarvan zij lid zijn is ingeschreven (*art. 637 c.p.c.*).

in ieder geval informatie over die regels beschikbaar moeten worden gesteld, bijvoorbeeld via het Europees justitieel netwerk.

Vraag 9:

Moet een Europees instrument inzake betalingsbevelen regels omvatten voor het bepalen van de bevoegde rechtbanken binnen de lidstaten? Zo ja, welke regels?

3.3.3. *Regels om te bepalen wie precies verantwoordelijk is voor de procedure*

Een van de belangrijkste scheidslijnen tussen wat wij de “met-bewijs”-school en de “zonder-bewijs”-school hebben genoemd, ligt in het feit dat de eerste (België, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Spanje) de bevoegdheid voor het geven van het betalingsbevel aan de bevoegde rechter toekent, terwijl de laatste (Oostenrijk, Finland, Duitsland, Portugal, Zweden⁵²) die bevoegdheid delegeert aan de griffiers van de rechtbank (greffier, Rechtspfleger) of, in het geval van Zweden, aan functionarissen van de met uitvoering belaste instanties.

Zoals eerder gezegd, valt dit onderscheid, althans gedeeltelijk, te verklaren door de structurele discrepantie tussen beslissingen die het resultaat zijn van een summier beoordeelde vordering op basis van een schriftelijk bewijs en beslissingen die enkel zijn gebaseerd op de omstandigheid dat de gedaagde de vordering niet heeft betwist.

Bij de keuze tussen deze modellen, het combineren van elementen van beide of het besluit dit vraagstuk aan de lidstaten over te laten, mag niet uit het oog worden verloren dat de invoering van een betalingsbevelprocedure die door griffiers wordt afgehandeld een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan het verlichten van de werklast van de rechters en dezen in staat kan stellen zich op de “moeilijke gevallen” te concentreren. Er zij wel op gewezen dat de persoon die verantwoordelijk is voor de betalingsbevelprocedure, zelfs indien de vordering niet door de gedaagde wordt betwist, kan worden geconfronteerd met ingewikkelde juridische problemen zoals: is het stuk dat de procedure heeft ingeleid naar behoren aan de gedaagde betekend? Heeft de eiser een verantwoording van de vordering gegeven die inconsistent is of zelfs in de richting van fraude zou kunnen wijzen? Heeft de eiser voldoende uitgelegd waarom hij recht heeft op een hogere rentevoet dan de wettelijke rentevoet? Was de gedaagde die de termijn voor verweer heeft laten verstrijken en verzoekt om opheffing van de gevolgen van termijnoverschrijding buiten zijn schuld niet in staat om tijdig bezwaar aan te tekenen⁵³? Het spreekt vanzelf dat het vermogen van griffiers om deze uitdaging aan te kunnen, afhankelijk is van de graad en de kwaliteit van hun juridische opleiding en die blijken van lidstaat tot lidstaat aanzienlijk te verschillen⁵⁴.

⁵² Delegatie van deze bevoegdheid in geval van niet-betwiste vorderingen komt ook voor in lidstaten waar geen betalingsbevelprocedure bestaat, bijvoorbeeld in het VK bij verstekprocedures.

In Oostenrijk is deze delegatie van bevoegdheid in de praktijk enigszins beperkt doordat rechters in grotere districtsrechtbanken of rechtbanken waar geen griffiers voor die zaken beschikbaar zijn de betalingsbevelprocedures veelal zelf afhandelen. Bovendien kan de bevoegde rechter in de loop van de procedure te allen tijde besluiten de zaak naar zich toe te trekken en zelf te beslissen.

⁵³ Althans in Oostenrijk vallen de beslissingen over een verzoek om opheffing (*Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*) en het verwerpen van verweer (bijvoorbeeld wegens termijnoverschrijding) onder de bevoegdheid van de *Rechtspfleger* (behoudens de in de vorige voetnoot genoemde beperkingen), terwijl deze zaken in Duitsland door een rechter worden behandeld.

⁵⁴ In Oostenrijk en Duitsland hebben griffiers (*Rechtspfleger*) verschillende jaren juridische opleiding.

Indien de voorkeur naar een delegatie van bevoegdheid gaat, moet dan ook zorgvuldig worden overwogen welke grenzen aan de bevoegdheid van de griffiers moeten worden gesteld bij de behandeling van de Europese betalingsbevelprocedure. Sommige lidstaten hebben geprobeerd dit probleem op te lossen door griffiers de mogelijkheid te geven of te verplichten “moeilijke gevallen” in handen van de bevoegde rechter te geven⁵⁵. In het laatste geval kan het nodig zijn de criteria voor een verplichte tussenkomst van een rechter duidelijk te omschrijven.

Vraag 10:

Moet een instrument inzake een Europees betalingsbevel regels omvatten die bepalen wie in de rechtbank precies verantwoordelijk is (rechters, griffiers) voor de procedure en bevoegd is om een betalingsbevel te geven? Zo ja, welke regels?

3.3.4. Verzoek om een betalingsbevel

3.3.4.1. De inhoud van het verzoek, met name wat betreft de beschrijving van de vordering en de rechtsgrondslag

De minimuminformatie die bij een verzoek om een betalingsbevel moet worden gevoegd, zoals naam en adres van de partijen, het gevorderde bedrag, eventueel inclusief rente en kosten, en de beschrijving van de ter ondersteuning van de vordering ingeroepen omstandigheden, blijkt vrij duidelijk te zijn en niet veel aanleiding tot discussie te kunnen geven. Een punt waarover misschien enige discussie zou kunnen ontstaan, is de inhoud van de vereisten voor een toereikende beschrijving van de oorsprong van de vordering. De huidige wetgeving van de lidstaten inzake betalingsbevelen omvat ter zake uiteenlopende voorschriften, die reiken van dezelfde voorwaarden als voor een gewone dagvaarding (in Italië) tot een beknopte aanduiding van de grond van de vordering in telegramstijl (Zweden, Oostenrijk, Duitsland, Finland)⁵⁶. Voor welke benadering wordt gekozen, is onlosmakelijk verbonden met de beslissingen over enkele andere fundamentele kwesties die in dit groenboek worden besproken. Het is duidelijk dat de vereiste kwaliteit en de min of meer gedetailleerde aard van de verantwoording van de vordering in hoge mate afhankelijk is van het niveau van het onderzoek van de vordering door de rechtbank. Indien het betalingsbevel het resultaat is van een (summiere) juridische beoordeling door de rechter, moet de beschrijving van de onderliggende feiten die ter ondersteuning van de vordering worden aangevoerd, volledig genoeg zijn om het onderzoek van de rechter mogelijk te maken. Indien de verantwoordelijkheid voor het op gang brengen van een onderzoek van de gegrondheid van de vordering daarentegen bij de gedaagde ligt, die daartoe bezwaar moet aantekenen tegen de vordering, en het betalingsbevel bij ontstentenis van een dergelijk verweer zonder zelfs een oppervlakkig onderzoek van de gegrondheid van de vordering wordt gegeven, moet er

⁵⁵ In Portugal moet over zaken waarover de griffier twijfels heeft door een rechter worden beslist. In Finse betalingsbevelprocedures moeten de griffiers, die niet noodzakelijk een juridische opleiding hebben genoten, “moeilijke gevallen” doorverwijzen naar juridisch opgeleid personeel, d.w.z.. notarissen of rechters.

⁵⁶ In de uitleg die bij het Zweedse standaardformulier voor het indienen van een verzoek tot betalingsbevel is gevoegd wordt aan de hand van het volgende voorbeeld duidelijk gemaakt wat bedoeld wordt met een duidelijke omschrijving van de oorsprong van de vordering: aankoop van een auto, inschrijvingsnummer BMG 689, op 19 januari 1996. Het gewijzigde Oostenrijkse systeem, dat op 1 januari 2003 in werking zal treden en dat voorziet in een summiere beoordeling van de gegrondheid van de vordering, zal waarschijnlijk een wat nauwkeuriger beschrijving van de grond van de vordering nodig maken om de gerechten in staat te stellen hun taak te vervullen.

voldoende informatie worden gegeven om de gedaagde in staat te stellen zich een beeld te vormen van de vordering en vervolgens te beslissen of hij ze ja dan nee wil aanvechten.

Vraag 11:

Welke voorwaarden moeten met betrekking tot de inhoud van het verzoek om een Europees betalingsbevel worden gesteld? Welke voorwaarden moeten met name gelden voor de beschrijving van de ter ondersteuning van een vordering ingeroepen omstandigheden?

3.3.4.2. Het vereiste van een schriftelijk bewijs van de vordering

Het vereiste dat een schriftelijk bewijs moet worden verstrekt van de vordering is reeds het belangrijkste bepalende element van het “met-bewijs”-model van de betalingsbevelprocedure genoemd. Het duidelijke voordeel voor de bescherming van de gedaagde tegen ongegronde vorderingen vloeit voort uit een juridisch onderzoek van de gegrondheid van de vordering door de rechter dat gebaseerd is op de door de eiser gegeven beschrijving en het door hem verstrekte schriftelijk bewijs. Dit voordeel moet worden afgewogen tegen het verlies aan doeltreffendheid dat voortvloeit uit de noodzaak een dergelijk onderzoek te verrichten en de problemen die het indienen van schriftelijke bewijzen gezien het gebruik van elektronische gegevensverwerking stelt. Kort samengevat, komt het hierop neer dat men moet uitmaken of men een controle van de gegrondheid van de vordering door de rechtbank noodzakelijk acht, of dat men van mening is dat het volledig aan de gedaagde kan worden overgelaten de vordering te bestrijden en het ontbreken van bezwaar op zich voldoende is om een beslissing in het voordeel van de eiser te rechtvaardigen.

Om zich een gedegen oordeel te vormen van de betekenis en de gevolgen van het vereiste van schriftelijk bewijs is het van het grootste belang dat men weet hoe ruim of restrictief dat moet worden geïnterpreteerd, m.a.w. welke soorten stukken als een voldoende bewijs van de vordering worden geaccepteerd. Door te strenge voorwaarden, zoals de uitdrukkelijke erkenning van de vordering door de gedaagde, zou de betalingsbevelprocedure haar praktisch belang grotendeels verliezen. Maar te lakse regels zouden er dan weer toe kunnen leiden dat de controle die de rechter kan verrichten zodanig wordt uitgehold dat er vragen rijzen over de waarde van het vereiste van schriftelijk bewijs zelf. De tot de “met-bewijs”-school behorende lidstaten (België, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Italië, Spanje) passen op dat gebied verre van dezelfde criteria toe. De desbetreffende bepalingen hebben in de verschillende lidstaten een zeer uiteenlopende graad van nauwkeurigheid en uitvoerigheid. In Frankrijk wordt in artikel 1407 NCPC alleen maar de voorwaarde gesteld dat het verzoek vergezeld moet gaan van bewijsstukken⁵⁷, zonder dat wordt aangegeven wat als noodzakelijk wordt beschouwd om aan deze voorwaarde te voldoen. De Franse wetgever laat het dus aan de rechters over in hun rechtspraak concretere richtsnoeren vast te stellen. De Belgische

⁵⁷ Artikel 1407, lid 3: “*La requête doit être accompagnée des documents justificatifs* “. Artikel 11.2 (4) van het “voorstel-Storme”, waarin wordt gezegd dat het verzoek vergezeld moet gaan van alle schriftelijke bewijsstukken tot staving van de vordering, blijkt kwalitatief even onnauwkeurig, maar kwantitatief veeleisender te zijn.

wetgever gaat een stap verder en verlangt een document dat uitgaat van de gedaagde, maar voegt daar wel aan toe dat het niet noodzakelijk een erkenning van de vordering hoeft te zijn⁵⁸. De Spaanse en vooral de Italiaanse wetgeving omvatten lange en gedetailleerde lijsten en definities over wat een schriftelijk bewijs in de betalingsbevelprocedure is⁵⁹. Het is onmogelijk om binnen het bestek van dit groenboek dieper in te gaan op alle documenten die onder deze bepalingen vallen. Er kan hier worden volstaan met de vaststelling dat de vordering in beide lidstaten kan worden gestaafd met stukken die niet de handtekening van de verweerder dragen, maar die eenzijdig door de eiser zijn opgesteld⁶⁰.

Gelet op deze verschillen ziet het er naar uit dat de complexiteit van pogingen om een definitie te geven van de stukken die in betalingsbevelprocedures als bewijsmateriaal mogen worden gebruikt niet mag worden onderschat. Dit is misschien ook een aspect waarmee rekening moet worden gehouden als men zich buigt over de algemene vraag of het geven van een Europees betalingsbevel afhankelijk moet worden gesteld van het overleggen van een schriftelijk bewijs van de vordering.

Vraag 12:

Moet het verstrekken van een schriftelijk bewijs van de vordering een voorwaarde voor de toepassing van een Europees betalingsbevel zijn? Zo ja, welke soorten stukken moeten als een voldoende bewijs van de vordering worden beschouwd?

3.3.4.3. Vormvereisten – het gebruik van standaardformulieren

In verschillende lidstaten die een betalingsbevelprocedure kennen, zijn officiële standaardformulieren beschikbaar (Oostenrijk, Duitsland, Luxemburg, Portugal, Zweden, Spanje)⁶¹, maar het gebruik van deze formulieren is slechts in enkele van daarvan verplicht⁶² en vormt in andere een facultatief alternatief voor een dagvaarding⁶³. In de lidstaten waar dagvaarding mogelijk of verplicht is, gelden uiteenlopende vereisten, variërend van de voorwaarden die gelden voor een dagvaarding in een gewone burgerlijke procedure⁶⁴ tot een

⁵⁸ Artikel 1338 van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek: “... een geschrift dat uitgaat van de schuldenaar”. In de voorbereidende documenten voor deze bepaling worden als voorbeelden van geldige stukken genoemd: een bestelbon, een door de verweerder ondertekend ontvangstbewijs en een aanvaarde factuur.

⁵⁹ In Spanje artikel 812 NLEC, in Italië de artikelen 633 t/m 636 c.p.c.. In beide gevallen gaat het niet om uitputtende lijsten.

⁶⁰ De Spaanse bepaling accepteert eenzijdig van de eiser uitgaande stukken die een bewijs vormen van hetzij de omstandigheden van de concrete schuldvordering, hetzij - als aanvullend document bij een ander stuk waarin het gevorderde bedrag is vermeld - van al lang bestaande betrekkingen tussen partijen.

De Italiaanse wetgeving bevoordeelt bepaalde categorieën van schuldeisers door dezen toe te staan zelf de stukken te produceren die als bewijs in betalingsbevelprocedures mogen worden gebruikt. Zo kunnen advocaten onder bepaalde voorwaarden hun eigen facturen overleggen, kunnen banken een balans van een rekening indienen en kunnen overheidsinstanties of door de overheid beheerde instanties hun boeken en registers gebruiken.

⁶¹ In Frankrijk worden standaardformulieren, die geen officiële documenten zijn, door partiucliere uitgevers verdeeld.

⁶² In Oostenrijk, Duitsland (behalve indien de betekening in het buitenland moet worden verricht) en Portugal (tenzij het formulier niet geschikt is voor de zaak in kwestie).

⁶³ Dit is het geval in Luxemburg, waar een vereenvoudigde inleiding van de procedure ook mogelijk is via een mondelinge of schriftelijke *déclaration au greffe* (een bij de griffie ingediend verzoek).

⁶⁴ Italië.

vereenvoudigde versie waarin slechts de partijen en hun woonplaats, het bedrag en de oorsprong van de vordering moeten worden aangegeven⁶⁵.

Het gebruik van standaardformulieren is een manier om de informatie te structureren die nodig is voor het inleiden van betalingsbevelprocedures. Standaardformulieren kunnen verschillende doeleinden dienen. Ten eerste zijn zij een hulp voor de eiser, vooral indien deze niet door een advocaat wordt vertegenwoordigd, aangezien zij een volledige lijst omvatten van de zaken die moeten worden gedaan om een ontvankelijk verzoek in te dienen, in het beste geval nog aangevuld met enkele verklarende opmerkingen bij ieder punt. Ten tweede zijn zij een belangrijk instrument om het gebruik van elektronische gegevensverwerking te vergemakkelijken, zeker indien de mogelijkheid wordt geboden om het verzoek langs elektronische weg bij de rechtbank in te dienen. Voorts kunnen veeltalige standaardformulieren in grensoverschrijdende zaken een aanzienlijke bijdrage leveren tot het vereenvoudigen en versnellen van de procedure doordat de behoefte aan vertaling en de daaruit voortvloeiende kosten en vertraging tot een minimum worden beperkt. Tenslotte lijkt een gestandaardiseerd verzoek de noodzakelijke voorwaarde voor gestandaardiseerde beslissingen, die vervolgens dankzij het vrije verkeer van beslissingen in de hele Gemeenschap ten uitvoer kunnen worden gelegd.

De invoering van een Europees standaardformulier zou, indien zij in het licht van de bovenstaande overwegingen noodzakelijk wordt geacht, wel een aantal technische problemen stellen. Op een aantal punten, zoals bijvoorbeeld de categorieën van kosten om de vergoeding waarvan kan worden verzocht, verschillen de nationale regels nogal van elkaar en dat moet op de een of andere manier ook duidelijk worden gemaakt in het standaardformulier zelf en de verklarende opmerkingen daarbij. Om dat probleem op te lossen kan misschien worden gedacht aan een standaardformulier dat eenvormig is wat de hoofdpunten betreft, maar dat toch flexibel genoeg is om de lidstaten toe te laten andere vragen aan hun individuele behoeften aan te passen of andere punten toe te voegen.

Vraag 13:

Moet voor de indiening van een verzoek om een Europees betalingsbevel het gebruik van een standaardformulier worden verplicht? Zo ja, wat moet de inhoud van dat standaardformulier zijn?

3.3.4.4. De indiening van het verzoek bij de rechtbank langs elektronische weg en het gebruik van elektronische gegevensverwerking in het algemeen

Communicatie tussen de rechtbank en de partijen

Communicatie tussen de rechtbank en de partijen langs elektronische weg, met name via e-mail, biedt mogelijkheden voor een verdere stroomlijning van de procedure en voor aanzienlijke besparingen zowel in geld als tijd. Dit is zeker het geval in grensoverschrijdende zaken, gezien de aanzienlijke vertraging die zich vaak voordoet bij de gewone betekening per post of de formele betekening van stukken van de ene lidstaat naar een andere. Het toenemende gebruik van elektronische gegevensverwerking door de rechtbanken van de lidstaten bij de behandeling van betalingsbevelprocedures zou bovendien nog in de hand

⁶⁵ Spanje (artikel 814 NLEC).

kunnen worden gewerkt door de elektronische indiening van (gestandaardiseerde) verzoeken, aangezien de rechtbanken dan niet meer het werk zouden hoeven te doen dat reeds door de eiser is gedaan bij het invoeren van het verzoek in zijn computersysteem. De elektronische toezending van een document door de eiser aan de rechtbank lijkt veeleer een technische dan een juridische uitdaging, aangezien het niet dezelfde complexe implicaties heeft als de formele betekening of kennisgeving van gerechtelijke stukken langs elektronische weg.

Verskillende lidstaten staan dan ook toe dat verzoeken langs elektronische weg worden ingediend of zijn althans bezig met experimenten in die richting⁶⁶. Het is natuurlijk niet verbazend dat de lidstaten die op dat gebied het verst gevorderd zijn, ook de lidstaten zijn die reeds uitgebreid gebruik maken van elektronische gegevensverwerking bij de behandeling van de betalingsbevelprocedure in het algemeen.

Een wetgevend instrument betreffende een Europees betalingsbevel zou een grotere openheid voor technologische vooruitgang niet mogen belemmeren, maar veeleer in de hand moeten werken met het oog op een doeltreffender behandeling van de zaak indien het recht van de partijen op een eerlijk proces er niet door in gevaar komt. Toch valt het sterk te betwijfelen of in een voorstel de beschikbaarheid van bepaalde communicatiemethodes aan de rechtbanken moet worden voorgeschreven, omdat dit de middelen te boven zou kunnen gaan van lidstaten die de computerinfrastructuur van hun rechtbanken nog moeten ontwikkelen.

Of en tot op welke hoogte deze methodes kunnen worden uitgebreid tot de betekening of kennisgeving van stukken aan partijen is een kwestie van verdere technische ontwikkelingen, met name op het gebied van de veiligheid en betrouwbaarheid van elektronische communicatie⁶⁷.

Beheer van de zaken door de rechtbank

Het potentiële gebruik van informatietechnologie blijft niet beperkt tot het terrein van de communicatie tussen rechtbank en partijen. Het kan ook een doeltreffend instrument zijn in het beheer van de zaken door de rechtbank. Elke ontlasting van taken die door de computer kunnen worden verricht, stelt de rechtbanken in staat meer tijd te besteden aan de werkelijk

⁶⁶ In Duitsland kan een verzoek slechts online worden ingediend in enkele van de arrondissementen waar de bevoegdheid voor de betalingsbevelprocedure is gecentraliseerd (zie hierboven onder 3.3.2, voetnoot 50) en de behandeling van die procedure in haar geheel is geautomatiseerd.

In Frankrijk kan een verzoek worden ingediend via Minitel, een typisch Franse elektronische communicatiemethode.

In Zweden is een bijzondere toelating nodig omdat men er zeker van wil zijn dat de verzoeker de elektronische media op een veilige en technisch passende manier kan gebruiken. Hoewel men ongeveer 1.000 verzoeken per jaar moet indienen om deze procedure uit kosten oogpunt verantwoord te maken, wordt meer dan de helft van alle verzoeken elektronisch doorgestuurd naar de met uitvoering belaste instanties. Dit bewijst hoe belangrijk een betalingsbevelprocedure is voor schuldeisers met grote aantallen vorderingen, die ook het meest kunnen profiteren van het gebruik van elektronische communicatiemiddelen.

In Finland is de algemene regel dat allerlei soorten documenten via fax, e-mail of gegevensverwerking door de partijen naar de rechtbanken kunnen worden gezonden; mededelingen aan de partijen, met uitzondering van de betekening of kennisgeving van een dagvaarding, kunnen eveneens langs dezelfde weg worden verzonden. Schuldeisers met grote hoeveelheden vorderingen kunnen op hun verzoek nog uitgebreider met de rechtbank communiceren. Het Ministerie van Justitie heeft bovendien een overeenkomst met de Finse post gesloten om gerechtelijke stukken langs elektronische weg naar een postkantoor dicht bij de woning van de verweerder te sturen, waar die stukken worden uitgeprint en vervolgens aan de verweerder betekend.

⁶⁷ In verband met de betekening en kennisgeving van stukken, zie voor meer bijzonderheden punt 3.3.8.

ingewikkelde zaken. Aangezien de zaken die in het kader van een betalingsbevelprocedure moeten worden behandeld, indien zij niet worden betwist, “gemakkelijke” zaken zijn en aangezien zij in een gestandaardiseerde vorm aan de rechtbank moeten worden voorgelegd, lenen zij zich bij uitstek voor een intensiever gebruik van elektronische gegevensverwerking.

Momenteel passen enkele lidstaten (Oostenrijk, Finland, Frankrijk, Zweden) in hun respectieve betalingsbevelprocedures gegevensverwerking slechts ondersteunend toe voor het op de rol plaatsen van zaken, het bijhouden van termijnen, het berekenen van kosten enzovoort.. De beslissing over het verzoek om een betalingsbevel zelf wordt overgelaten aan de persoon die verantwoordelijk is voor de procedure, ongeacht of dit een rechter of een griffier is. Duitsland is een belangrijke stap verder gegaan in het gebruik van elektronische gegevensverwerking door de volledige automatisering van de procedure in verschillende arrondissementen. De gebruikte software, in combinatie met speciale standaardformulieren, maakt een automatische controle van ontbrekende gegevens, duidelijke niet-ontvankelijkheid, ongegrondheid of andere buitengewone omstandigheden (zoals een gedaagde met woonplaats in het buitenland, een abnormaal hoge rentevoet enzovoort.) mogelijk⁶⁸. Indien - en alleen indien - tijdens die controle problemen aan het licht komen, wordt de zaak onder de aandacht van de griffier gebracht. In het andere geval verstuurt het systeem zelf, zonder enige menselijke tussenkomst, het betalingsbevel en, bij gebreke van bezwaren van de gedaagde, ook de tweede beslissing, de executoriale titel en een factuur. Indien de verweerder tijdig verzet aantekent, gaat het dossier automatisch over naar de rechtbank voor een gewone procedure.

Uit het bovenstaande blijkt hoe belangrijk en veelzijdig de mogelijkheden van de toepassing van computertechnologie en elektronische communicatie zijn. Omdat deze zaken nauw verband houden met andere strategische beslissingen over de basisprincipes van een Europese betalingsbevelprocedure⁶⁹, wil dit groenboek een platform bieden voor een brede discussie over de rol van elektronische communicatie en gegevensverwerking in een Europees instrument.

Vraag 14:

Welke rol moeten computertechnologie en elektronische gegevensverwerking spelen

a) in de communicatie tussen de rechtbank en de partijen en

b) in het beheer van de Europese betalingsbevelprocedure door de rechtbank?

3.3.5. Grondigheid van het onderzoek van de vordering door de rechtbank

Het spreekt vanzelf dat de rechtbank die een verzoek om een betalingsbevel heeft ontvangen, ambtshalve de *ontvankelijkheid* van dat verzoek (valt de vordering binnen het toepassingsgebied van de betalingsbevelprocedure, m.a.w. is het een burgerrechtelijke vordering, is het een geldvordering, is een verplicht standaardformulier correct ingevuld, is

⁶⁸ In Oostenrijk wordt automatisch een soortgelijke controle verricht.

⁶⁹ Het is bijvoorbeeld evident dat een geautomatiseerde procedure in de aard van het hierboven beschreven Duitse model slechts mogelijk is indien de rechtbank geen onderzoek van de gegrondheid van de vordering verricht, aangezien zo'n onderzoek alleen door een mens kan worden verricht.

het verzoek ondertekend, enzovoort.), alsmede zijn eigen *internationale bevoegdheid* moet onderzoeken⁷⁰.

Met betrekking tot de *gegrondheid van de vordering* blijkt er weer een duidelijk verschil te bestaan tussen de *betalingsbevelprocedures* van het type “met-bewijs” en die van het type “zonder-bewijs”. De algemene regel is dat in de lidstaten die voorstander zijn van het “met-bewijs”-model een betalingsbevel slechts kan worden gegeven indien uit de beoordeling van de informatie en het schriftelijk bewijs die door de eiser zijn verstrekt is gebleken dat de vordering gegrond is. Volgens de “zonder-bewijs”-school hangt een beslissing in het voordeel van de eiser daarentegen niet af van een voorafgaand onderzoek van de gegrondheid van de vordering⁷¹. De keuze voor een van deze opties is onlosmakelijk verbonden met de voorkeur voor een van beide systemen en de bepalende kenmerken daarvan in hun geheel. Zoals reeds eerder met betrekking tot het vereiste dat een bewijs van de vordering wordt geleverd of de noodzaak dat een rechter tussenkomt is uitgelegd, staat de filosofie van de volledige verantwoordelijkheid van de gedaagde voor het vermijden van een beslissing tegen hem en voor het op gang brengen van een procedure op tegenspraak hier tegenover het beginsel van een minimale bescherming van de gedaagde.

Het is misschien nuttig ter voorbereiding van die keuze even in te gaan op de volgende aspecten die verband houden met de praktische gevolgen van elk van deze beginselen.

Men mag niet uit het oog verliezen dat zelfs de lidstaten die niet hebben gekozen voor een geïnstitutionaliseerd onderzoek van de gegrondheid van de vordering een bepaalde “veiligheidsklep” hebben, aangezien verzoeken die duidelijk ongegrond zijn er overeenkomstig uitdrukkelijke desbetreffende bepalingen of een vaste praktijk worden verworpen⁷². Anders gezegd, zelfs in het “zonder-bewijs”-model wordt erkend dat gedaagden

⁷⁰ Krachtens artikel 26, lid 1, van Verordening (EG) nr. 44/2001 moet het gerecht zich, wanneer de verweerder met woonplaats op het grondgebied van een lidstaat voor een gerecht van een andere lidstaat wordt opgeroepen en niet verschijnt, ambtshalve onbevoegd verklaren indien zijn bevoegdheid niet berust op deze verordening.

⁷¹ In Oostenrijk mag er overeenkomstig § 448 (2) ZPO geen betalingsbevel worden gegeven indien er duidelijk geen actie tegen de vordering kan worden ingesteld (bijvoorbeeld speelschulden) of de vordering nog niet invorderbaar is. Afgezien daarvan is in de juridische literatuur, bij gebreke van uitdrukkelijke bepalingen ter zake, een discussie op gang gekomen over de vraag of en zo ja in welke mate de gegrondheid van de vordering moet worden onderzocht. De gerechtelijke praktijk is op dat punt altijd zeer ruim geweest. Maar in de nieuwe wetgeving die vanaf 1 januari 2003 in werking treedt, wordt uitdrukkelijk bepaald dat de rechtbank een summier onderzoek naar de gegrondheid van de vordering moet instellen, naar het voorbeeld van het onderzoek dat zij vóór het wijzen van een vonnis bij verstek moet instellen, d.w.z. op basis van de door de eiser verstrekte feitelijke gegevens die niet zijn aangevochten.

⁷² Volgens sectie 23 van de Zweedse wet op summiere procedures moet het verzoek worden behandeld alsof de verweerder het heeft betwist, indien het vermoeden bestaat dat de vordering van de eiser ongegrond of ongerechtvaardigd is. In de juridische literatuur worden de volgende voorbeelden gegeven:

- een vordering tot schadeloosstelling voor niet-geldelijke schade die duidelijk niet in de Zweedse recht wordt erkend;
- een vordering inzake illegale speelschuld die niet door het Zweedse rechtstelsel is beschermd;
- een vordering tot schadeloosstelling die als zodanig redelijk is, maar absurd wat betreft het gevorderde bedrag.

In Duitsland worden vrijwel dezelfde voorbeelden gegeven van duidelijk ongegronde vorderingen die tot de weigering van een betalingsbevel leiden. Overeenkomstig § 691 (1) ZPO moet de eiser in de gelegenheid worden gesteld - zowel formele als materiële - gebreken te herstellen, voordat het verzoek mag worden verworpen. In Finland wordt een vordering als duidelijk ongegrond beschouwd indien ze onwettig is of algemeen bekend is dat ze ongerechtvaardigd is.

die niets ondernemen een zekere bescherming moeten genieten tegen lichtzinnige vorderingen. Een op dit model gebaseerd Europees instrument moet dus eventueel een uitdrukkelijke regel omvatten waarin de plichten van de rechtbanken op dat gebied zo duidelijk mogelijk worden omschreven.

Een gedegen beoordeling van de praktische verschillen tussen de door de eliminatie van duidelijk ongegronde vorderingen geboden minimale bescherming en het bij de “met-bewijs”-betalingsbevelprocedure vereiste onderzoek van de vordering is eigenlijk alleen maar mogelijk indien er voldoende informatie beschikbaar is over de grondigheid van dat onderzoek. Uit de eenzijdige aard van de procedure voorafgaande aan de beslissing vloeit onvermijdelijk voort dat het onderzoek van de rechtbank meer een toetsen van de plausibiliteit of geloofwaardigheid van de vordering is dan een diepgaande beoordeling van de gegrondheid ervan. Het hangt tot op grote hoogte af van de vereisten inzake het schriftelijk bewijs en de aard van de door de eiser te geven beschrijving of de rechtbank een meer dan zeer oppervlakkige controle van de grond van de zaak kan verrichten⁷³. Het feit dat in alle lidstaten die voor het “met-bewijs”-model hebben gekozen de rechters slechts een betalingsbevel geven indien zij van oordeel zijn dat de vordering gegrond is, sluit niet uit dat er aanzienlijke verschillen bestaan wat de praktische uitvoering van dat beginsel betreft of garandeert op zich evenmin een hoog beschermingsniveau van de gedaagde. Wil men in geheel Europa gelijke normen waarborgen, dan kunnen enkele algemene richtsnoeren inzake de grondigheid van het onderzoek van de grond van de zaak noodzakelijk blijken.

Vraag 15:

Moet er een onderzoek van de gegrondheid van de vordering plaatsvinden voordat een Europees betalingsbevel wordt gegeven? Zo ja, welke criteria moeten voor dat onderzoek gelden?

3.3.6. *De beslissing van de rechtbank over het betalingsbevel*

3.3.6.1. Moet een partieel betalingsbevel mogelijk zijn?

Indien het verzoek slechts voor een gedeelte van de vordering - en dus niet voor de hele vordering - aan de formele of materiële vereisten voldoet, rijst de vraag of een betalingsbevel moet worden gegeven voor het gedeelte dat aan de vereisten voldoet⁷⁴. Verschillende lidstaten (Duitsland, Luxemburg) geven wat hun nationale stelsels betreft een negatief antwoord op die vraag en gaan voor een rechtlijnige “alles of niets”-aanpak. Indien het betalingsbevel niet

In Oostenrijk kan de rechter bij elk vermoeden van fraude de eiser verzoeken bijkomende gegevens of bewijsmateriaal te verstrekken en het verzoek verwerpen indien de eiser daarop niet voldoende uitleg geeft. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid vooral gebruik gemaakt om overdreven aanspraken wat rentevoeten of kostenvergoeding betreft te bestrijden.

⁷³ Het feit dat de rechter in Italië en Griekenland de rekwesrant kan verzoeken bijkomende stukken over te leggen of dieper in te gaan op sommige aspecten of bijzonderheden indien hij het oorspronkelijke verzoek ontoereikend acht, kan in de richting van een wat strenger onderzoek van de gegrondheid van de vordering wijzen. Maar voor een grondige behandeling van deze vragen zou men eigenlijk moeten beschikken over bijkomende informatie over de wijze waarop deze regels gewoonlijk worden toegepast in alle lidstaten van de “met-bewijs”-school.

⁷⁴ Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen deze situatie en de situatie waarin een betalingsbevel voor een vordering slechts ten dele door de verweerder wordt betwist.

volledig, met inbegrip van de rentevoet en kosten, kan worden gegeven moet het in zijn geheel worden geweigerd⁷⁵.

In de Franse en Belgische stelsels wordt van een andere aanpak uitgegaan. Indien de bevoegde rechter van oordeel is dat de vordering slechts voor een deel gerechtvaardigd is, geeft hij een betalingsbevel voor het geldige deel van het verzoek. Tegen die beslissing staat geen rechtsmiddel open, maar de eiser kan op twee manieren reageren op de gedeeltelijke weigering. Indien hij vastbesloten is de volledige vordering door te zetten, met inbegrip van het door de rechtbank verworpen gedeelte, moet hij afzien van de betekening van het betalingsbevel aan de gedaagde en een gewone procedure inleiden. Indien hij daarentegen overgaat tot de betekening en tenuitvoerlegging van het partiële betalingsbevel, verliest hij het recht om verdere gerechtelijke procedures inzake de rest van de vordering in te stellen⁷⁶.

Er zij evenwel op gewezen dat de verschillen tussen deze beide stelsels bij de dagelijkse tenuitvoerlegging veel kleiner kunnen worden. Indien de rechtbanken, bijvoorbeeld, alvorens het verzoek te verwerpen overeenkomstig een vaste praktijk of zelfs een desbetreffende verplichting, de eiser de gelegenheid geven de gebreken van het verzoek te herstellen of het gevorderde bedrag of de rentevoet zodanig te verlagen dat er toch een betalingsbevel kan worden gegeven⁷⁷, dan komt dit in de praktijk erop neer dat het aan de eiser wordt overgelaten hetzij genoeg te nemen met het door de rechtbank gerechtvaardigd geachte bedrag, hetzij zijn toevlucht te nemen tot een gewone procedure om toch de hele schuld in te vorderen.

Aan beide bovengenoemde methodes ligt in ieder geval dezelfde bedoeling ten grondslag, namelijk het voorkomen van de opsplitsing van één eenvormige zaak in twee afzonderlijke procedures, een partiële betalingsbevelprocedure en een partiële gewone burgerlijke procedure, en van de daaruit voortvloeiende complexiteit, die in strijd zou zijn met de hoofddoelstelling van de betalingsbevelprocedure: de vereenvoudiging van de invordering van schuldvorderingen waarvan wordt verwacht dat zij niet zullen worden betwist.

Vraag 16:

Moet het mogelijk zijn een Europees betalingsbevel voor slechts een gedeelte van de vordering te geven?

⁷⁵ § 691 (1) van de Duitse ZPO. In Oostenrijk is dezelfde regel enkel van toepassing indien de vordering ten dele ongegrond is. Indien echter het verzoek ten dele niet ontvankelijk is, kan voor de rest van de vordering een betalingsbevel worden gegeven.

⁷⁶ Artikel 1409 NCPC: “*Si, au vu des documents produits, la demande lui paraît fondée en tout ou partie, le juge rend une ordonnance portant injonction de payer pour la somme qu’il retient. ...Si le juge ne retient la requête que pour partie, sa décision est également sans recours pour le créancier, sauf à celui-ci à ne pas signifier l’ordonnance et à procéder selon les voies de droit commun*”.

In België is artikel 1343, lid 4, sub 2 de vergelijkbare bepaling. Er zij evenwel op gewezen dat de bruikbaarheid van dit systeem afhangt van het vermogen van de eiser om zelf te beslissen of het bevel al dan niet aan de verweerder wordt betekend. Het is m.a.w. alleen bruikbaar in de lidstaten waar de eiser verantwoordelijk is voor de betekening of kennisgeving (zoals in Frankrijk en België, waar de eiser de betekening moet laten verrichten door een door hem gemachtigde en betaalde gerechtsdeurwaarder). Het lijkt niet gemakkelijk dit systeem over te dragen naar de lidstaten waar de rechtbanken zelf instaan voor betekening of kennisgeving.

⁷⁷ Een dergelijk verplichting bestaat in Duitsland uit hoofde van § 691 (1) ZPO.

3.3.6.2. Een gestandaardiseerde opmaak van de beslissing

Zoals eerder gezegd, bestaat er een nauw verband tussen het gebruik van standaardformulieren voor het verzoek en voor de beslissing over dat verzoek. Beide bieden dezelfde voordelen, zij het uiteraard in verschillende stadia van de procedure. Terwijl een standaardformulier voor de vordering de toegang tot de rechtspraak vergemakkelijkt, zou een gestandaardiseerde beslissing de tenuitvoerlegging in een andere lidstaat dan die waar het betalingsbevel is gegeven eenvoudiger maken.

Om een in andere lidstaten rechtstreeks uitvoerbaar Europees betalingsbevel mogelijk te maken, zou al de informatie die nodig is voor de tenuitvoerlegging duidelijk en ondubbelzinnig moeten zijn aangegeven in het betalingsbevel. Om slechts één voorbeeld te geven van de praktische moeilijkheden, in sommige lidstaten wordt een bepaalde rentevoet ambtshalve aan de vordering toegevoegd zonder dat dit wordt vermeld of waaraan in de beslissing alleen wordt gerefereerd als de wettelijke rentevoet. Voor de met uitvoering belaste instanties van de lidstaat waar de beslissing is gegeven kan dit heel vanzelfsprekend lijken, maar in het buitenland is dit onbegrijpelijk en derhalve niet uitvoerbaar. Daarom zou in de standaardopmaak van een Europees betalingsbevel uitdrukkelijk de toepasselijke rentevoet in cijfers moeten worden vermeld, zelfs indien dat normaliter niet nodig was overeenkomstig het recht van de lidstaat waar het bevel is gegeven. Om een formulier te kunnen opstellen dat zo volledig mogelijk beantwoordt aan deze behoeften, zou de Commissie van de lidstaten en andere belanghebbende kringen graag vernemen welke typische problemen van de bovengenoemde aard zich vaak voordoen in het kader van de tenuitvoerlegging van beslissingen die in andere lidstaten zijn gegeven.

Vraag 17:

Moet het Europees betalingsbevel in een gestandaardiseerde vorm worden gegeven? Zo ja, wat moet de inhoud van een gestandaardiseerde beslissing zijn?

3.3.6.3. Mogelijkheid voor de eiser om een rechtsmiddel in te stellen tegen een (partiële) weigering een betalingsbevel te geven? Mogelijkheid om bij herhaling een verzoek om een betalingsbevel in te dienen?

In de lidstaten die een betalingsbevelprocedure kennen, blijkt het tot de normale gang van zaken te behoren dat geen rechtsmiddelen openstaan tegen een beslissing waarbij een verzoek om een betalingsbevel wordt verworpen. De eenvoudige en overtuigende uitleg voor dit gebrek aan rechtsmiddelen is het feit dat niets de eiser ervan weerhoudt een gewone burgerlijke procedure met betrekking tot dezelfde vordering in te stellen. Verschillende lidstaten staan zelfs toe dat een nieuw verzoek om een betalingsbevel wordt ingediend nadat de formele of materiële gebreken zijn hersteld die eerst tot de weigering van een gunstige beslissing hebben geleid⁷⁸. Het zou nuttig kunnen zijn de mogelijkheid te overwegen om in een Europees instrument een uitdrukkelijke bepaling van die strekking op te nemen⁷⁹.

⁷⁸ Dit blijkt althans het geval te zijn in Italië, Luxemburg en Duitsland. In de andere lidstaten zijn de betrokken bepalingen zo geformuleerd dat niet uitdrukkelijk in die mogelijkheid is voorzien.

⁷⁹ In het voorstel-*Storme* staat in artikel 11.4 dat indien de rechtbank het verzoek in zijn geheel of ten dele verwerpt, die verwerping geen kracht van gewijsde heeft en er geen rechtsmiddelen tegen openstaan.

Vraag 18:

Moet een beroep tegen de (partiële) weigering van een Europees betalingsbevel niet-ontvankelijk zijn? Moet het mogelijk zijn na een dergelijke weigering opnieuw een verzoek om een Europees betalingsbevel voor dezelfde vordering in te dienen?

3.3.7. *Aan de gedaagde samen met de beslissing te verstrekken informatie over zijn procedurele rechten en plichten*

Om een eerlijk proces te garanderen moet de gedaagde naar behoren op de hoogte worden gebracht van zijn procedurele rechten en plichten. Die informatie moet hem samen met het betalingsbevel worden gezonden. Er mag geenszins van de veronderstelling worden uitgegaan dat de gedaagde vertrouwd is met de specifieke kenmerken van een betalingsbevelprocedure. Beknopte maar volledige informatie is dan ook een *conditio sine qua non* als men korte termijnen wil en er bovendien nog vanuit wil kunnen gaan dat de gedaagde binnen deze termijnen een beslissing kan nemen over het al dan niet betwisten van de vordering met volledige kennis van de gevolgen daarvan zonder dat hij daarvoor juridisch advies hoeft in te winnen. Hoewel de exacte inhoud van die kennisgeving enigszins verschilt van lidstaat tot lidstaat, lijkt er eensgezindheid te bestaan over de volgende basiselementen:

- de mogelijkheid tot verzet, alsook de uiterste termijn en de vormvereisten voor het aantekenen van dat verzet, met inbegrip van het adres van de rechtbank of de instantie waarnaar het verzet schriftelijk moet worden gezonden;
- de uitvoerbaarheid van het betalingsbevel indien de vordering niet binnen de gestelde termijn wordt betwist.

Indien de vordering vóór het geven van het Europees betalingsbevel door de rechtbank niet op haar gegrondheid werd onderzocht, kan het wellicht nodig worden geacht dat duidelijk te maken aan de gedaagde om te vermijden dat deze denkt erop te kunnen vertrouwen dat de vordering zonder zijn actieve tussenkomst als ongegrond zal worden beoordeeld⁸⁰. In het geval van de procedure in één stap, waar bij ontstentenis van verweer geen gewone rechtsmiddelen meer openstaan tegen de beslissing, zou het misschien het best zijn de gedaagde daarop attent te maken⁸¹.

Als men de plicht invoert de gedaagde naar behoren te informeren, dan rijst uiteraard de vraag welke de juridische gevolgen zijn van het niet nakomen van deze verplichting. Er zij op gewezen dat nietigheid van het betalingsbevel in sommige⁸² maar niet in alle lidstaten het gevolg is van de niet-inachtneming van de desbetreffende regels. In Oostenrijk en Italië, bijvoorbeeld, heeft het feit dat de gedaagde niet correct op de hoogte is gebracht van de termijn voor het betwisten van de vordering geen enkel gevolg, omdat de gedaagde er verantwoordelijk wordt geacht voor het verzamelen van de informatie die nodig is voor de voorbereiding van een verweer en de wettelijke termijn van toepassing is ongeacht of deze al

⁸⁰ § 692 (1) nr. 2 van de Duitse ZPO schrijft het verstrekken van dergelijke informatie aan de verweerder voor. In Oostenrijk wordt de verweerder ervan in kennis gesteld dat het betalingsbevel enkel is gebaseerd op de door de eiser verstrekte informatie, zonder dat de juistheid ervan is gecontroleerd.

⁸¹ Artikel 1413 van het Franse NCPC omvat een verplichting van die strekking.

⁸² In Frankrijk en in Luxemburg laten respectievelijk de artikelen 1413 NCPC en 134 NCPC ter zake niets aan duidelijkheid te wensen over (“*a peine de nullité*”).

dan niet samen met het betalingsbevel aan de gedaagde bekend is gemaakt. Gezien dit aanzienlijke verschil tussen de lidstaten zou er in het kader van een Europees instrument onvermijdelijk een eenvormige norm moeten worden ingevoerd om in de hele Gemeenschap een gelijke bescherming van de rechten van de verdediging te waarborgen.

Vraag 19:

Welke elementen moet de aan een betalingsbevel toe te voegen informatie voor de gedaagde over zijn procedurele rechten en plichten omvatten? Wat moeten de gevolgen zijn van het niet nakomen van deze verplichting?

3.3.8. Betekening of kennisgeving van het betalingsbevel aan de gedaagde

Op een lijst van de belangrijkste en heikelste potentiële componenten van een Europees betalingsbevel zouden de regels voor de betekening of kennisgeving van het betalingsbevel aan de gedaagde ongetwijfeld helemaal bovenaan staan.

Het bijzondere belang dat de regels voor betekening of kennisgeving in het kader van een betalingsbevelprocedure hebben, valt gemakkelijk te verklaren. Vanaf de betekening of kennisgeving begint immers, zoals op vele andere terreinen van het procesrecht, de klok te tikken. De betekening dient dus als referentiepunt om vast te stellen of de verweerder zich aan de termijn voor de betwisting van de vordering heeft gehouden. Kenmerkend voor een betalingsbevel is dat het enkel wordt gegeven en uitvoerbaar wordt als de gedaagde zich afzijdig houdt. Er wordt van uitgegaan dat deze passieve houding een bewuste keuze is die voortvloeit uit het feit dat hij het bestaan van de schuld erkent of uit het opzettelijk negeren van de vordering. Bij gebreke van een expliciete reactie van de gedaagde bewijst alleen de correcte en tijdige betekening of kennisgeving van de stukken met de inlichtingen over de betrokken vordering, over de procedurele rechten en verplichtingen en over de gevolgen van het niet verschijnen, dat de gedaagde in de gelegenheid is gesteld er bewust voor te kiezen geen verzet aan te tekenen.

De lidstaten hebben regels inzake de betekening of kennisgeving van stukken uitgewerkt die op een duidelijk verschillende redenering zijn gebaseerd. Er kan gerust van worden uitgegaan dat iedereen het erover eens is dat het wenselijk is dat de stukken aan de geadresseerde persoonlijk worden bezorgd, maar dat dit in de praktijk vaak moeilijk te verwezenlijken valt en dat bepaalde plaatsvervangende betekeningsmethodes moeten worden toegestaan om het systeem operationeel te maken. Toch zijn verschillende lidstaten met oplossingen gekomen die zo ver als maar enigszins mogelijk is uit elkaar liggen. Om een idee te geven van deze diversiteit kan worden volstaan met een verwijzing naar de Engelse en Franse procedurevoorschriften ter zake. In Engeland vindt de betekening en kennisgeving in de meeste gevallen plaats per gewone prioritaire post, zonder ontvangstbevestiging. Dit systeem is gebaseerd op de veronderstelling dat het stuk in kwestie de gedaagde heeft bereikt zonder dat daar enig bewijs van is en het vereist een heel groot vertrouwen in de betrouwbaarheid van de postdiensten. In de uitzonderlijke gevallen dat de betekening en kennisgeving niet zoals voorgeschreven hebben plaatsgevonden, staat voor het slachtoffer van die slechte werking van het systeem het rechtsmiddel open dat hij kan verzoeken om de nietigverklaring van een gerechtelijke beslissing die na een onregelmatige betekening is gegeven. In scherp contrast met deze pragmatische - en goedkope - aanpak in Engeland, wordt de betekening van een *injonction de payer* in Frankrijk alleen toevertrouwd aan gespecialiseerde vrije beroepsbeoefenaars (*huissiers de justice*) met een uitgebreide juridische opleiding, die het

betalingsbevel niet alleen aan de gedaagde moeten betekenen, maar die ook verplicht zijn - boven op de schriftelijke instructies die in de rechterlijke beslissing zelf zijn opgenomen - aan de ontvanger de juridische betekenis van het stuk uit te leggen. Indien de geadresseerde niet wordt gevonden en een plaatsvervangende betekeningmethode moet worden gebruikt, blijkt hoe wantrouwig het Franse procesrecht tegenover deze methodes staat, aangezien de betekening in dat geval het merendeel van zijn juridische consequenties verliest. Zelfs bij de persoonlijke betekening van een betalingsbevel aan, bijvoorbeeld, de echtgenote van de gedaagde begint de termijn voor de betwisting van de vordering niet te lopen. Die termijn gaat pas in vanaf de eerste uitvoeringsmaatregel tegen het vermogen van de gedaagde, werkelijk het laatst denkbare moment dat deze zich van de tegen hem ingestelde vordering bewust moet worden. Het spreekt vanzelf dat het Franse systeem een uitstekende bescherming van de rechten van de verdediging biedt, maar het is even duidelijk dat er ook een prijskaartje hangt aan de inschakeling van volledig opgeleide juristen voor de betekening van stukken.

In theorie zou het mogelijk zijn een wetgevend instrument inzake een Europees betalingsbevel uit te werken dat geen regels inzake de betekening van stukken omvat en de betrokken onderwerpen dus over te laten aan het nationale recht of, in grensoverschrijdende zaken, aan het nationale recht in combinatie met Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken⁸³.

Toch kan men zich een waarlijk Europese betalingsbevelprocedure zonder een zekere onderlinge aanpassing van de betekeningregels maar moeilijk voorstellen. De automatische uitvoerbaarheid van de beslissing in alle lidstaten, die een integrerend deel van een Europees betalingsbevel zou moeten uitmaken, is nauwelijks denkbaar zonder gemeenschappelijke regels inzake betekening en kennisgeving. Dit is de duidelijke les die men moet trekken uit de voorbereidende werkzaamheden voor het onlangs aangenomen voorstel voor een verordening tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen. Tijdens die werkzaamheden is men, in het licht van het praktische belang van artikel 27, lid 2 van het Verdrag van Brussel van 1968⁸⁴ als de belangrijkste hinderpaal voor erkenning en tenuitvoerlegging, tot de eensgezinde conclusie gekomen dat bepaalde minimumnormen inzake betekening en kennisgeving een noodzakelijke voorwaarde zijn voor de afschaffing van het exequatur. Het voorstel zelf omvat ter zake vrij gedetailleerde minimumvereisten, zonder evenwel de wettelijke verplichting voor de lidstaten om hun wetgeving daaraan aan te passen. De naleving van deze regels is veeleer een voorwaarde voor de waarmerking van een rechterlijke beslissing als Europese executoriale titel, die op haar beurt het vrije verkeer van de beslissing met het oog op tenuitvoerlegging mogelijk maakt.

In de afwezigheid van bindende gemeenschappelijke voorschriften inzake betekening zou een Europees betalingsbevel onvermijdelijk moeten worden onderworpen aan hetzelfde waarmerkingsproces of zelfs aan een exequaturprocedure. Om dit betreuenswaardige gevolg, dat de procedure veel van haar aantrekkingskracht zou doen verliezen, te vermijden zou een wetgevend initiatief in beginsel heel wat verder moeten gaan en een echte onderlinge aanpassing van de regels voor de betekening van stukken moeten aanvatten⁸⁵.

⁸³ PB L 160 van 30.06.2000, blz. 37.

⁸⁴ Thans, met een kleine wijziging, artikel 34, lid 2 van verordening (EG) nr. 44/2001, die op 1 maart 2002 in werking is getreden.

⁸⁵ Er moet ook rekening worden gehouden met het feit dat in het programma voor wederzijdse erkenning onder II B 1 uitdrukkelijk wordt gezegd: “*Om de betekening en kennisgeving van justitiële stukken veiliger, doeltreffender en sneller te laten verlopen - uiteraard één van de grondslagen waarop het*

De talrijke vragen die in deze context rijzen, staan open voor discussie. Wij geven slechts een paar voorbeelden: moet de onderlinge aanpassing worden beperkt tot de betalingsbevelprocedure, waardoor een afzonderlijke reeks voorschriften voor een specifiek soort procedures in het leven zou worden geroepen, of moet zij worden uitgebreid tot de betekening en kennisgeving van stukken in het algemeen, eventueel in een apart wetgevend instrument? Moet worden gekozen voor een op minimumnormen gebaseerde aanpak of moet er integendeel naar een verder reikende harmonisatie worden gestreefd? Welke methodes van betekening, en met name van plaatsvervangende betekening, moeten worden toegestaan? Kunnen de desbetreffende bepalingen van het voorstel voor een verordening van de Raad tot invoering van een Europese executoriale titel daarbij als voorbeeld dienen?

Dit groenboek is bedoeld als aanzet tot een breed debat over al deze vraagstukken, dat in de eerste plaats is toegespitst op de betekening en kennisgeving van een specifiek stuk, het betalingsbevel, in een specifieke context maar met mogelijke vertakkingen daarbuiten.

Vraag 20:

Moet een Europees wetgevend instrument inzake een Europees betalingsbevel bepalingen omvatten betreffende de betekening en kennisgeving van stukken voor deze specifieke procedure of moet als flankerende maatregel bij dit instrument worden gezorgd voor de harmonisatie van de betekeningsregels in het algemeen? Zo ja, wat moet de inhoud van die regels zijn?

3.3.9. Verzet van de gedaagde

3.3.9.1. Uiterste termijn voor verzet

De uiterste termijn voor het betwisten van de vordering begint te lopen vanaf de betekening en kennisgeving van het betalingsbevel aan de gedaagde. Naar gelang de nationale wetgeving kan deze van een week⁸⁶ tot zestig dagen⁸⁷ bedragen, maar in het merendeel van de lidstaten is het ongeveer twee weken⁸⁸. Sommige lidstaten (Italië, Zweden) schrijven geen vaste termijn voor, maar hebben een flexibeler regeling: zij laten het aan de rechtbanken of de bevoegde instantie over de termijn, binnen bepaalde grenzen, aan te passen aan de bijzondere omstandigheden van ieder individueel geval. Frankrijk en Portugal leggen een rechtstreeks verband tussen de methode van betekening van het betalingsbevel en de duur of de

vertrouwen van de lidstaten in elkaars justitie berust -, zal een harmonisatie van de voorschriften ter zake of de opstelling van minimumnormen overwogen worden". De betalingsbevelprocedure blijkt het terrein te zijn waarop vooruitgang in dit opzicht het meest nodig is.

⁸⁶ In Duitsland geldt de termijn van een week enkel voor procedures voor de arbeidsrechtbanken. In Zweden wordt de termijn voor ieder geval afzonderlijk vastgesteld, waarbij voor gewone zaken een termijn van tien dagen doorgaans voldoende wordt geacht.

⁸⁷ In Italië is de gewone wettelijke termijn vastgesteld op 40 dagen. Deze termijn kan echter worden aangepast naar gelang de eisen van het geval, waarbij een inkorting tot minstens tien dagen en een verlenging tot ten hoogste zestig dagen mogelijk zijn.

⁸⁸ België (15 dagen), Finland (gewoonlijk 14 dagen), Duitsland (14 dagen voor procedures voor gewone rechtbanken), Griekenland (15 dagen), Luxemburg (15 dagen), Portugal (15 dagen), Spanje (20 dagen). In Zweden mag de uiterste termijn niet meer dan twee weken bedragen indien daarvoor geen duidelijke redenen bestaan. In Oostenrijk wordt de huidige termijn van 14 dagen vanaf 1 januari 2003 verlengd tot vier weken en wordt tegelijk het maximumbedrag dat in een betalingsbevel kan worden gevorderd opgetrokken tot 30.000 EUR. In Frankrijk heeft de verweerder een maand om de vordering te bestrijden.

berekening van de uiterste termijn om een ruimere termijn te kunnen toekennen aan een gedaagde die het betalingsbevel niet persoonlijk en rechtstreeks heeft ontvangen van de persoon die de betekening heeft verricht⁸⁹. In Duitsland wordt de termijn meer dan verdubbeld (tot een maand) indien de gedaagde woonplaats heeft in het buitenland (een andere lidstaat of een tot het Verdrag van Lugano toegetreden staat).

Dit korte overzicht maakt duidelijk hoeveel verschillende keuzemogelijkheden er met betrekking tot de termijn zijn, alsook dat het om meer gaat dan alleen maar het bepalen van het aantal dagen of weken. Al bij al is de keuze van een termijn veeleer een technische kwestie die normalerwijze geen grote problemen mag stellen. Wat echter niet uit het oog mag worden verloren, is dat de tijd die nodig is voor de voorbereiding van het verweer toeneemt naarmate de formele en materiële vereisten voor het verweerschrift hoger liggen. Bovendien hangt het belang van de termijn voor verzet tot op grote hoogte af van de vraag of het om een procedure in één stap dan wel in twee stappen gaat. Indien de gedaagde een tweede kans krijgt om de vordering te betwisten door beroep in te stellen tegen een tweede, na het verstrijken van de termijn gegeven beslissing, is een laat verzet tegen de eerste beslissing in de vorm van een betwisting van de tweede beslissing mogelijk⁹⁰. In een procedure met één stap daarentegen wordt het betalingsbevel na het verstrijken van de termijn voor verzet niet alleen uitvoerbaar, maar gaat het tegelijkertijd in kracht van gewijsde.

Vraag 21:

Wat moet de uiterste termijn voor het betwisten van de vordering zijn? Moet de duur van de termijn voor het aantekenen van verzet worden beïnvloed door bepaalde kenmerken van het individuele geval en, zo ja, welke?

3.3.9.2. Vereisten voor schriftelijk verzet

In veel lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Zweden) zijn zowel de formele als de materiële vereisten voor het betwisten van de vordering beperkt tot een absoluut minimum. De verweerder hoeft alleen maar een schriftelijke verklaring in te dienen waarin hij zegt dat hij de vordering betwist zonder dat hij daar enige uitleg bij hoeft te geven. Het betalingsbevel zelf gaat vaak vergezeld van een heel eenvoudig standaardformulier voor verzet dat, ingevuld en ondertekend, terug naar de rechtbank moet worden gestuurd⁹¹.

In andere lidstaten (Italië, Luxemburg, Portugal, Spanje) moet het schriftelijk verzet minstens een beknopte vermelding van de gronden voor het betwisten van de vordering omvatten. In

⁸⁹ In Portugal wordt de termijn in dat geval met 5 dagen (d.w.z. tot 20 dagen) verlengd. In Frankrijk zijn de gevolgen van een andere vorm van betekening dan de persoonlijke betekening aan de verweerder zelf veel ingrijpender doordat de termijn dezelfde blijft maar pas begint te lopen vanaf het moment dat de eerste uitvoeringsmaatregel tegen het vermogen van de verweerder wordt genomen (artikel 1416 NCPC).

⁹⁰ In Duitsland, waar het betalingsbevel zelf niet uitvoerbaar wordt na het verstrijken van de termijn, maar wordt gevolgd door een op verzoek van de eiser te verstrekken executoriale titel, bepaalt § 694 ZPO dat laattijdig verweer tegen het betalingsbevel moet worden toegelaten zolang er geen executoriale titel is verstrekt (d.w.z. dat een dergelijk verweer het verstrekken van een executoriale titel verbiedt ongeacht hoe laat het is ingesteld) en dat het als een bezwaar tegen de executoriale titel moet worden beschouwd indien deze laatste al is afgegeven. In Luxemburg geldt hetzelfde.

⁹¹ In Duitsland, bijvoorbeeld, moet de verweerder alleen door hokjes aan te kruisen aangeven of hij de vordering in haar geheel of ten dele betwist, en in het laatste geval welk deel van de vordering hij betwist.

Italië moet de verweerder zelfs een volledige lijst van de gronden van zijn verzet geven en wordt hij, als hij dat niet doet, gestraft door de onmogelijkheid om in een later stadium van de procedure nog nieuwe argumenten aan te voeren. In Oostenrijk is sinds de recentste herziening van de betalingsbevelprocedure een verzet zonder opgave van gronden slechts ontvankelijk in procedures voor de rechtbanken die bevoegd zijn voor vorderingen tot 10.000 EUR (*Bezirksgericht*). In zaken waar de vordering een hoger bedrag vertegenwoordigt (m.a.w. voor een *Gerichtshof*) moet het antwoord van de verweerder voldoen aan de gewone procedureregels voor conclusies van antwoord⁹².

Een dergelijk vereiste zou een bron van ingewikkelde juridische problemen kunnen worden indien een bepaalde minimumnorm voor de inhoud van het schriftelijk verzet met betrekking tot de grond van de vordering zou worden gezien als een voorwaarde voor de ontvankelijkheid van het verzet zelf⁹³. De mogelijkheid voor de rechtbank om een verzet niet-ontvankelijk te verklaren omdat het onvoldoende met redenen is omkleed, zou een heikele kwestie zijn die de doorzichtigheid en begrijpelijkheid van de betalingsbevelprocedure niet noodzakelijk ten goede zou komen. Alles welbeschouwd verandert zelfs een duidelijk gebrek aan rechtvaardiging van een verzet niets aan het feit dat de vordering werd betwist en niet langer als een onbetwiste vordering kan worden beschouwd, tenzij de verklaring van de verweerder zo belachelijk is dat ze zelfs geen verweer vormt. De beslissing over de gegrondheid van de voor de betwisting van de vordering aangevoerde gronden slaat op de zaak zelf en moet in het kader van een gewone burgerlijke procedure worden gegeven.

Begrijpelijker zou zijn dat de verplichting om de gronden voor de betwisting in een zo vroeg mogelijk stadium, d.w.z. in het schriftelijk verzet, te geven werd opgelegd niet als een noodzakelijk voorwaarde voor de ontvankelijkheid van het verzet, maar teneinde een zorgvuldige voorbereiding en stroomlijning van de daaropvolgende gewone procedure mogelijk te maken⁹⁴. Er mag echter niet uit het oog worden verloren dat strenge voorwaarden op dat punt niet zonder gevolgen blijven voor de tijd die aan de gedaagde moet worden gegeven om zijn bezwaren in te dienen. Het mogelijke verlies aan doeltreffendheid en snelheid van de betalingsbevelprocedure zelf moet worden afgewogen tegen het gunstige effect dat de verplichting om het schriftelijk verzet te motiveren heeft op de daaropvolgende procedure.

Indien de betalingsbevelprocedure inderdaad wordt gezien als een snelle en doeltreffende methode om te achterhalen of een vordering door de gedaagde wordt betwist en om een uitvoerbare beslissing te geven indien dat niet het geval is, dan lijkt het maar logisch dat niet meer dan een “nee” wordt gevraagd om verweer in te stellen.

⁹² Gezien de jurisprudentie van de Oostenrijkse rechtbanken lijkt het evenwel waarschijnlijk dat een schriftelijk verzet, zelfs indien het niet beantwoordt aan de inhoudelijke vereisten, als ontvankelijk wordt beschouwd. De gevolgen van een dergelijke niet-inachtneming van de vereisten blijven beperkt tot de onmogelijkheid voor de verweerder om in een later stadium nog bezwaar te maken tegen de rechtspraak van de rechtbank en tot enkele kostenaspecten.

⁹³ Dit blijkt het geval te zijn in de Finse betalingsbevelprocedure, waar de verweerder die de vordering wil betwisten, de gronden voor zijn verweer moet aangeven en moet zeggen welk bewijsmateriaal hij voornemens is aan te bieden, en waar de zaak slechts naar een gewone procedure overgaat indien de verweerder aanvaardbare gronden voor de betwisting van de vordering heeft aangevoerd. Een soortgelijke regeling geldt in Zweden, waar de bezwaren van de verweerder kunnen worden verworpen indien ze duidelijk ongegrond zijn. In welke mate die twee standpunten van elkaar verschillen is afhankelijk van de wijze waarop ze in de dagelijkse praktijk worden geïnterpreteerd en toegepast.

⁹⁴ Dit blijkt de bedoeling te zijn van de nieuwe Oostenrijkse oplossing voor procedures voor het *Gerichtshof erster Instanz*.

Vraag 22:

Moeten er formele of materiële vereisten aan het schriftelijk verzet worden gesteld? Zo ja, welke?

3.3.10. Gevolgen van verzet

Indien de verweerder de vordering binnen de termijn betwist, wordt het betalingsbevel niet uitvoerbaar. Indien de eiser een uitvoerbare beslissing wenst te verkrijgen, moet hij zijn inspanningen in een gewone burgerlijke procedure voortzetten. Dit zijn typische elementen die alle betalingsbevelsystemen gemeen hebben⁹⁵. Toch laten zij nog ruimte voor een zekere verscheidenheid, met name op de volgende twee punten waarover enkele korte opmerkingen moeten worden gemaakt.

Ten eerste, de lidstaten hebben verschillende strategische keuzes gedaan ten aanzien van de vraag wat er met het betalingsbevel zelf gebeurt nadat er verzet is ingesteld. In verschillende lidstaten (Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg) wordt het betalingsbevel het onderwerp van de volgende gewone procedure. Het betalingsbevel wordt m.a.w. bevestigd of nietig verklaard door de uitspraak. In andere lidstaten (Oostenrijk, Duitsland, Zweden⁹⁶) wordt het betalingsbevel daarentegen door het schriftelijk verzet zelf vernietigd en wordt de volgende gewone procedure gevoerd alsof er nooit een betalingsbevel heeft bestaan. Omdat deze keuze niet rechtstreeks te maken heeft met de betalingsbevelprocedure, maar wel met de gewone procedure die na het schriftelijk verzet volgt, kan men zich afvragen of dit onderwerp wel in een Europees instrument moet worden behandeld. Indien dat nodig wordt geacht, moet er een keuze worden gemaakt.

De tweede opmerking betreft de overgang naar een gewone procedure indien de verweerder de vordering betwist. In sommige lidstaten (Oostenrijk, Italië, Portugal, Spanje) vindt die overgang automatisch plaats als er verzet is ingesteld, in andere lidstaten (Duitsland, Luxemburg, Zweden, Spanje⁹⁷) moet een van de partijen⁹⁸ een daartoe strekkend verzoek

⁹⁵ Er zij op gewezen dat in Luxemburg de behandeling van betwiste betalingsbevelen enkel voor de *juge de paix* overeenkomstig de regels van de gewone burgerlijke procesvoering wordt voortgezet. In zaken die onder de bevoegdheid van het *tribunal d'arrondissement* vallen, zijn de regels van het *référé* (kort geding) van toepassing.

⁹⁶ Wat Duitsland en Zweden betreft mag niet uit het oog worden verloren dat daar een systeem met twee stappen van toepassing is. De eerste *ex parte*-fase van de procedure leidt tot een rechterlijke beslissing die de gedaagde de keuze laat tussen het honoreren of het betwisten van de schuldvordering, maar die nooit uitvoerbaar wordt. Indien de gedaagde noch betaalt noch betwist, moet de rechter een tweede beslissing geven, die wel uitvoerbaar is (in Duitsland *Vollstreckungsbescheid* of executoriale titel genoemd) en die is gelijkgesteld aan een bij verstek gewezen vonnis. De hierboven gegeven beschrijving van de gevolgen van verzet geldt enkel indien de verweerder de eerste beslissing al betwist. Indien hij de eerste termijn laat verstrijken en zich pas verweert tegen de executoriale titel, vormt deze tweede rechterlijke beslissing het onderwerp van de daaropvolgende gewone procedure.

⁹⁷ Spanje is niet bij vergissing in beide categorieën opgenomen, aangezien de partijen, uit hoofde van artikel 818 NLEC, beneden de drempel van 3.000 EUR automatisch worden gedagvaard, terwijl bij vorderingen voor hogere bedragen de eiser een desbetreffend verzoek moet indienen. In Zweden en Spanje blijkt het initiatiefrecht beperkt te blijven tot de eiser.

⁹⁸ In Duitsland en Luxemburg hebben beide partijen de mogelijkheid om de zaak naar een gewone procedure te doen overgaan, omdat de verweerder soms belang kan hebben bij het verkrijgen van een beslissing, bijvoorbeeld over het niet bestaan van de vermeende schuld, die kracht van gewijsde heeft.

indienen⁹⁹. Omdat de automatische overgang uiteraard de snelste en eenvoudigste oplossing is, moet het vereiste van een bijkomend verzoek op overtuigende wijze worden gerechtvaardigd. Een mogelijk argument is dat de eiser in sommige gevallen een gewone procedure ongewenst acht omdat die te lang duurt en te veel kost, bijvoorbeeld in het geval van een geringe vordering, en zijn invorderingspoging wil beperken tot de betalingsbevelprocedure. In grensoverschrijdende gevallen kan de overgang naar een gewone procedure een verandering van staat van de bevoegde rechtbank inhouden, indien de eiser in het geval van een schuld uit overeenkomst de rechtszaak wenst voort te zetten door gebruik te maken van een bevoegdheidsregel die een andere lidstaat aanwijst dan de lidstaat waar de verweerder woonplaats heeft. Een mogelijke oplossing zou erin kunnen bestaan dat een dergelijk verzoek al in het stadium van het oorspronkelijke verzoek kan worden ingediend door gewoon een hokje van het standaardformulier aan te kruisen.

Vraag 23:

Moet een instrument inzake een Europees betalingsbevel regels omvatten die bepalen of schriftelijk verzet het betalingsbevel vernietigt, of dat het betalingsbevel het onderwerp wordt van de daaropvolgende gewone procedure? Zo ja, welke regels?

Vraag 24:

Moet de zaak, indien de vordering wordt betwist, automatisch of slechts op verzoek van een van de partijen overgaan naar een gewone procedure?

3.3.11. Gevolgen van het uitblijven van tijdig verzet

3.3.11.1. De noodzaak van een aanvullende beslissing – procedure in één of twee stappen

Er bestaat een wezenlijk verschil tussen de verschillende soorten procedures voor betalingsbevelen naargelang ze uit één of twee stappen bestaan.

Bij de procedure in één stap (Oostenrijk, Frankrijk, Italië, Portugal, Griekenland¹⁰⁰) geeft de rechter, na de eenzijdige fase van de procedure, slechts één beslissing ten gronde over de vordering, namelijk het betalingsbevel. Deze ene beslissing wordt uitvoerbaar wanneer de termijn voor verzet is verstreken zonder dat de gedaagde de vordering heeft betwist. Het verstrijken van de termijn en de daaruit voortvloeiende uitvoerbaarheid van het betalingsbevel

⁹⁹ In Spanje, Zweden en Luxemburg moet het verzoek worden ingediend binnen een termijn van respectievelijk een maand, vier weken en zes maanden na het ingestelde verweer. In Duitsland (§ 696 (1) ZPO) en Luxemburg kan de eiser het verzoek in geval van verzet al in het oorspronkelijke verzoek om het betalingsbevel indienen.

¹⁰⁰ De bijdrage van *G. Nikolopoulos, Order for Payment in Griekenland* in *Walter Rechberger/Georg Kodek (eds.), Orders for payment in the European Union, Kluwer Law International 2001*, blz. 165-167, is niet helemaal duidelijk op dit punt, aangezien in deze bijdrage wordt gesteld dat de eiser het betalingsbevel opnieuw aan de gedaagde kan betekenen, hetgeen voor laatstgenoemde resulteert in tien dagen extra tijd om de vordering te betwisten. Als deze tweede betekening facultatief is, zoals de formulering van de auteur lijkt te suggereren, is het onduidelijk waarom de eiser, die reeds een definitief en uitvoerbaar vonnis heeft verkregen, zou besluiten een nieuwe mogelijkheid tot verzet te bieden. Indien de tweede betekening echter verplicht is, moet het Griekse betalingsbevel eigenlijk als een procedure in twee stappen worden beschouwd.

worden in de regel gewoon gewaarmerkt door een griffier, die het betalingsbevel voorziet van een exequatur (verlof tot tenuitvoerlegging)¹⁰¹.

In de overige lidstaten die een procedure voor betalingsbevelen hebben (België, Finland, Duitsland, Luxemburg, Zweden) is het oorspronkelijke betalingsbevel zelf niet uitvoerbaar, maar moet er een tweede, uitvoerbare beslissing op volgen, hierna “executoirverklaring”¹⁰² genoemd. De extra last die het loutere feit dat een tweede beslissing moet worden gegeven voor de eiser en met name voor de rechter meebrengt, verschilt van de ene lidstaat tot de andere en is afhankelijk van de procedurele bijzonderheden van de nationale wetgeving. Indien, zoals in Luxemburg, zowel het betalingsbevel als de executoirverklaring door een rechter moet worden gegeven, betekent dit dat in een betalingsbevelprocedure dezelfde zaak twee keer door een rechter moet worden behandeld. In sommige lidstaten blijken rechters dus niet bijzonder te worden ontlast van de behandeling van eenvoudige en onbetwiste zaken, terwijl dat toch een van de belangrijkste doelstellingen van het betalingsbevel is. Indien de executoirverklaring echter wordt verleend door een griffier, zoals in Duitsland, of door de met uitvoering belaste instantie, zoals in Zweden, is het verschil tussen het afgeven van een executoirverklaring en de toevoeging van een exequatur aan het betalingsbevel in een procedure in één stap in de praktijk wellicht miniem.

Aangezien het model van de procedure in één stap globaal genomen meer perspectieven op doeltreffendheid lijkt te bieden, moet worden onderzocht of er wel overtuigende of zelfs dwingende redenen zijn om een tweede stap in te voeren. Indien de belangrijkste doelstelling van die tweede stap is de eiser te verplichten te melden of de volledige of gedeeltelijke betaling binnen de termijn is verricht¹⁰³, kunnen andere methoden worden bedacht waarbij geen tweede beslissing van de rechter nodig is. Bij een andere mogelijke oplossing, een executoriale titel waarbij de beroepstermijn begint te lopen vanaf het moment dat de titel wordt verstrekt, gaat men ervan uit dat er een beroepsmogelijkheid moet bestaan. Op deze kwestie gaan wij onmiddellijk hierna in.

Vraag 25:

Moet een Europese betalingsbevelprocedure uit één of twee stappen bestaan, d.w.z. moet de oorspronkelijke beslissing uitvoerbaar zijn of is een tweede beslissing (een “executoirverklaring”) na het verstrijken van de termijn voor het betwisten van de

¹⁰¹ In Frankrijk wordt het exequatur overeenkomstig artikel 1422 NCPC niet automatisch door de rechter bij het vonnis gevoegd, maar moet de eiser hiervoor een afzonderlijk verzoek indienen. In Oostenrijk wordt de kracht van gewijsde en de uitvoerbaarheid van een vonnis niet door het administratief personeel van de rechtbank maar door een rechter of *Rechtspfleger* gewaarmerkt. Deze waarmerking kan gewoonlijk worden betwist zonder dat hiervoor een termijn is vastgesteld (§ 7 (3) EO).

¹⁰² In Zweden en Finland bestaat de eerste stap van de procedure niet uit een betalingsbevel maar uit een bevel om te antwoorden en te verklaren of de betrokken vordering wordt aanvaard of betwist. Strikt genomen vormt de eerste stap derhalve geen betalingsbevel. Niettemin hebben alle procedures in twee stappen als typische eigenschap dat de rechter (in Zweden de met uitvoering belaste instantie) de zaak twee keer moet behandelen en dat alleen de tweede stap een uitvoerbare beslissing oplevert. Dus voor de eenvoud zullen hierna de begrippen “betalingsbevel” en “executoirverklaring” worden gebruikt om de eerste en de tweede stap van alle procedures in twee stappen aan te duiden, ofschoon dit technisch gezien onjuist is wat deze twee lidstaten betreft.

¹⁰³ In Duitsland en Luxemburg wordt de executoriale titel alleen op verzoek van de eiser gegeven. Dit verzoek moet ten laatste zes maanden na het verstrijken van de betalings- of verzettermijn worden ingediend. In Duitsland kan het verzoek, overeenkomstig § 699 (1) ZPO, niet worden ingediend voordat deze termijn is verstreken en moet in het verzoek worden aangegeven of en voor welk bedrag de verweerder reeds een betaling met betrekking tot de vordering heeft verricht.

3.3.11.2. Rechtsmiddel tegen het betalingsbevel

Er bestaat een duidelijk verband tussen de keuze voor een procedure in één of twee stappen en het al dan niet bestaan van een tweede mogelijkheid om de vordering met een gewoon rechtsmiddel te betwisten nadat de verzettermijn is verstreken¹⁰⁴. Terwijl in lidstaten die hebben geopteerd voor een procedure in één stap het betalingsbevel uitvoerbaar wordt en tezelfdertijd ook kracht van gewijsde krijgt wanneer de gedaagde de beslissing niet betwist, beschikt de gedaagde in alle bestaande procedures in twee stappen in de Europese Unie over een tweede mogelijkheid om de vordering te betwisten en de zaak naar de gewone procedure te doen overgaan, met name door de executoirverklaring te betwisten¹⁰⁵. Deze twee kwesties moeten derhalve gezamenlijk worden behandeld.

Zoals eerder gezegd, kan de aanwezigheid van een extra beroepsmogelijkheid tot op zekere hoogte worden beschouwd als een compensatie voor het feit dat er geen schriftelijke bewijzen vereist zijn en de gegrondheid van de zaak niet door een rechter wordt onderzocht vóór het geven van het betalingsbevel. In sommige lidstaten die een procedure in één stap toepassen en geen verder rechtsmiddel toelaten (Oostenrijk¹⁰⁶, Portugal) vindt er geen enkele juridische evaluatie van de betrokken vordering door de rechter plaats. In België en Luxemburg kan daarentegen een rechtsmiddel worden ingesteld tegen een executoriale titel die in een procedure in twee stappen is verleend, ook al is de beslissing na een juridische evaluatie op basis van schriftelijk bewijsmateriaal door een echte rechter gegeven.

Men dient ook in aanmerking te nemen dat het ontstaan van een rechtsmiddel tegen een executoriale titel na een procedure in twee stappen niet automatisch leidt tot een betere bescherming van de rechten van de verdediging, met name de rechten die door de voorschriften inzake de betekening van stukken worden gewaarborgd. Indien de executoirverklaring de beroepstermijn doet ingaan, moet deze beslissing, net als het betalingsbevel, officieel aan de gedaagde worden betekend¹⁰⁷. De mogelijkheid dat zich

¹⁰⁴ Dit sluit uiteraard niet de mogelijkheid uit van een buitengewoon rechtsmiddel, zoals een verzoek om opheffing van de gevolgen van de overschrijding van de verzet- of beroepstermijn, wanneer bijvoorbeeld blijkt dat het betalingsbevel niet naar behoren aan de verweerder is betekend en hij derhalve buiten zijn schuld geen kennis hiervan heeft genomen, waardoor hij niet de mogelijkheid had om verzet aan te tekenen.

¹⁰⁵ In deze lidstaten is de beslissing over het algemeen gelijkgesteld met een vonnis bij verstek en staan tegen de beslissing ook dezelfde gewone rechtsmiddelen open als tegen een vonnis bij verstek. In Duitsland kan tegen de executoriale titel (*Vollstreckungsbescheid*) tot twee weken na de betekening (één week in zaken voor de arbeidsrechtbank) beroep worden ingesteld. In Luxemburg kan tot 15 dagen na de betekening verzet worden aangetekend. In Zweden kan de verweerder tot één maand nadat het bevel is uitgevaardigd verzoeken om de zogenoemde heropening van de zaak. Overeenkomstig artikel 1343, lid 3, van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek heeft de verweerder de keuze tussen twee verschillende methoden om de beslissing aan te vechten: hoger beroep (rechterlijke toetsing door een hogere rechtsinstantie, het Hof van Beroep) of verzet (gevolgd door een procedure op tegenspraak voor dezelfde rechter die de beslissing heeft gegeven). In Finland wordt de beslissing een vonnis bij verstek genoemd; de betekening van dit vonnis vindt gewoonlijk plaats in het kader van de tenuitvoerlegging zelf. Na de betekening heeft de verweerder 30 dagen om een rechtsmiddel in te stellen.

¹⁰⁶ Wat Oostenrijk betreft, is deze informatie slechts geldig tot 31 december 2002, want na deze datum zullen de rechters een summier onderzoek naar de gegrondheid van de schuldvordering moeten verrichten; voor meer bijzonderheden zie 3.3.5 hierboven.

¹⁰⁷ Er zij opgemerkt dat in Finland de betekening van de tweede beslissing door de eiser moet worden verricht en geen noodzakelijke voorwaarde voor tenuitvoerlegging is, maar gewoonlijk bij het begin

problemen voordoen bij de betekening van een stuk wordt niet kleiner alleen maar door het feit dat reeds eerder een ander stuk aan dezelfde persoon is betekend. Dus zelfs bij een succesvolle kennisgeving van het betalingsbevel aan de gedaagde kan de rechter worden geconfronteerd met een verzoek van de verweerder om de gevolgen van de overschrijding van de beroepstermijn op te heffen, omdat hij de executoriale titel niet heeft ontvangen. Indien de gedaagde een betalingsbevel naar behoren heeft ontvangen en terdege op de hoogte is gebracht van de lopende procedure, inclusief het feit dat er geen hoger beroep mogelijk is na het verstrijken van de termijn voor verzet, kan men zich afvragen waarom hij een nieuwe kans zou moeten krijgen om de vordering door middel van een gewoon rechtsmiddel te betwisten. Anderzijds legt het scenario van de procedure in één stap, zonder hoger beroep en zonder onderzoek van de vordering door de rechter, ongetwijfeld een zeer zware - wellicht te zware - verantwoordelijkheid, bij bepaalde groepen gedaagden, zoals consumenten, die niet op de hoogte zijn van de gerechtelijke procedureregels.

Vraag 26:

Moet tegen een Europees betalingsbevel (of, in een procedure in twee stappen, tegen een executoirverklaring) een gewoon rechtsmiddel openstaan nadat de verzettermijn is verstreken?

3.3.11.3. Kracht van gewijsde van de beslissing

In de grote meerderheid van de lidstaten (Oostenrijk, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Spanje, Zweden en gedeeltelijk ook Luxemburg¹⁰⁸) heeft de uitvoerbare beslissing van de rechter, ongeacht of het gaat om een procedure in één of twee stappen, kracht van gewijsde indien de gedaagde geen verzet tegen de vordering heeft aangetekend en niet binnen de betrokken termijn een rechtsmiddel tegen het betalingsbevel heeft ingesteld in die lidstaten waar dat mogelijk is. In het kader van dit groenboek, waarin wij geen diepgaande discussie over rechtsfilosofische vraagstukken willen aangaan, verstaan wij onder kracht van gewijsde een definitieve regeling ten gronde van het geschil tussen de partijen, hetgeen niet alleen blijkt uit de afwezigheid van een rechtsmiddel tegen het vonnis, maar ook uit de onmogelijkheid om dit vonnis in latere gerechtelijke procedures opnieuw te onderzoeken.

België en Portugal vormen hierop een uitzondering in de zin dat de gedaagde in deze lidstaten het bestaan of de gegrondheid van de vordering nog kan betwisten wanneer er geen beroep tegen het betalingsbevel meer mogelijk is, en wel in het kader van een latere gewone procedure¹⁰⁹ of door het betwisten van de tenuitvoerlegging van de beslissing¹¹⁰.

van de tenuitvoerlegging plaatsvindt. Hierdoor kunnen misschien problemen worden vermeden, aangezien het tijdstip waarop de verweerder met zekerheid heeft kennisgenomen van het bestaan van een uitvoerbare beslissing wellicht gemakkelijker te bepalen valt dan de loutere betekening van een stuk zelf.

¹⁰⁸ In Luxemburg heeft de procedure voor het *tribunal d'arrondissement* betrekking op voorlopige maatregelen; zij kan derhalve alleen tot een voorlopige beslissing leiden. Enkel een door de vrederechter gegeven betalingsbevel kan in kracht van gewijsde gaan.

¹⁰⁹ Deze mogelijkheid bestaat in België.

¹¹⁰ Wat Portugal betreft, aangezien alleen vonnissen in kracht van gewijsde kunnen gaan en aangezien een door een griffier gegeven betalingsbevel bij gebrek aan een uitdrukkelijke bepaling met betrekking tot de kracht van gewijsde niet gelijk is aan een vonnis, moet worden geconcludeerd dat de verweerder zijn verzet tegen de tenuitvoerlegging van het betalingsbevel kan baseren op het niet-bestaan van de schuld. Zonder enige verwijzing naar de rechtspraak ter zake blijft het echter enigszins onduidelijk of dit

Om ervoor te zorgen dat de rechtszekerheid wordt gewaarborgd en een procedure wordt ingevoerd die niet voorlopig is maar tot een definitieve beslissing in de zaak leidt, lijkt het beter de mogelijkheid tot betwisting van het betalingsbevel na het verstrijken van de termijnen voor verzet en/of beroep uit te sluiten, tenzij er dwingende redenen zijn die deze mogelijkheid ondersteunen of noodzakelijk maken¹¹¹. Er moet echter in aanmerking worden genomen dat acht van de tien lidstaten die een betalingsbevelprocedure hebben gewoon kracht van gewijsde aan dit soort beslissingen toekennen. Indien de rechten van de verdediging door de toepasselijke procedurevoorschriften naar behoren worden beschermd, zou het geen bijzonder probleem mogen vormen om daadwerkelijk kracht van gewijsde aan een betalingsbevel toe te kennen.

Vraag 27:

Moet een Europees betalingsbevel in kracht van gewijsde gaan nadat de termijnen voor verzet en/of beroep zijn verstreken?

3.3.12. Regels betreffende de vertegenwoordiging door een advocaat

De vraag of en in welke mate vertegenwoordiging door een advocaat verplicht is in betalingsbevelprocedures wordt door de lidstaten zeer verschillend behandeld en is nauw verbonden met hun regelingen inzake verplichte vertegenwoordiging in gerechtelijke procedures in het algemeen. In Italië, België en Griekenland is de verplichting van vertegenwoordiging door een advocaat alomvattend en zowel van toepassing op het verzoek om een betalingsbevel als op het verzet. In Finland, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Portugal en Zweden hoeven noch de eiser noch de gedaagde zich te laten vertegenwoordigen. In Spanje kan het verzoek om een betalingsbevel zonder de bijstand van een advocaat worden ingediend, maar moet het schriftelijk verzet door een advocaat worden ondertekend indien dit op grond van de algemene regels inzake verplichte vertegenwoordiging in gewone procedures is vereist¹¹². In Oostenrijk tenslotte moet de eiser door een advocaat worden vertegenwoordigd wanneer de betrokken schuldvordering hoger is dan de drempel waarboven vertegenwoordiging in gewone procedures verplicht is. De gedaagde kan echter altijd zelf verzet aantekenen en heeft alleen een advocaat nodig voor de daaropvolgende gewone procedure¹¹³.

Hoewel het niet vanzelfsprekend is dat een Europees instrument betreffende een specifieke procedure ook bepalingen inzake het (ontbreken van) verplichte vertegenwoordiging door

beginsel algemeen aanvaard is en of dergelijke argumenten ten gronde door de rechter in de fase van tenuitvoerlegging worden geaccepteerd, of dat het alleen gaat om een persoonlijk standpunt van de schrijver.

¹¹¹ Dit sluit uiteraard niet de mogelijkheid uit van een buitengewoon rechtsmiddel, zoals een verzoek om opheffing van de gevolgen van de overschrijding van de termijn voor verzet of beroep (*relèvement de forclusion, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*), wanneer bijvoorbeeld blijkt dat het betalingsbevel niet naar behoren aan de verweerder is betekend en hij derhalve buiten zijn schuld geen kennis ervan heeft genomen.

¹¹² De artikelen 814, lid 2, en 818, lid 1 NLEC.

¹¹³ De drempel is momenteel vastgesteld op 4.000 EUR. Vanaf 1 januari 2003 zal het toepassingsgebied van de betalingsbevelprocedure worden uitgebreid tot schuldvorderingen van 10.000 EUR tot 30.000 EUR. Voor de laatstgenoemde schuldvorderingen is vertegenwoordiging door een advocaat verplicht voor beide partijen, inclusief voor het verzet zelf. In betalingsbevelprocedures voor de arbeidsrechtbanken van eerste aanleg is vertegenwoordiging echter voor geen van beide partijen verplicht, ongeacht de waarde van de vordering.

advocaten dient te omvatten, aangezien het daardoor onvermijdelijk in conflict zou komen met de algemene regelingen van bepaalde lidstaten, kan het zinvol zijn de vereisten voor het instellen van verzet zo beperkt mogelijk te houden en de verweerder vrij te stellen van de verplichting zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen om simpelweg “nee” te antwoorden op de bewering dat de vordering niet-betwist is.

Vraag 28:

Moet een instrument betreffende het Europees betalingsbevel regels omvatten met betrekking tot het ontbreken van verplichte vertegenwoordiging door een advocaat in de betalingsbevelprocedure? Zo ja, welke regels?

3.3.13. Regels betreffende kosten (gerechtskosten en andere kosten) en de vergoeding ervan

Om de volledige tenuitvoerlegging van een betalingsbevel mogelijk te maken in andere lidstaten, waarvan de met uitvoering belaste instanties niet op de hoogte zijn van de betrokken wetgeving in de lidstaat van oorsprong, laat staan van de berekening van de te vergoeden kosten, zou het Europees betalingsbevel deze kosten op ondubbelzinnige manier in aanmerking moeten nemen. Gezien de enorme verscheidenheid van de betrokken wetgevingen van de lidstaten¹¹⁴ is het wellicht niet verstandig materiële regels inzake de vergoeding van gerechtskosten in een instrument betreffende het Europees betalingsbevel op te nemen, aangezien dit tot tegenstrijdigheden zou kunnen leiden tussen deze regels en de wetgeving die van toepassing is in gewone procedures.

Het lijkt daarentegen beter enkele specifieke problemen aan te pakken die een belangrijke rol spelen in de betalingsbevelprocedure en bepalend zijn voor de kosteneffectiviteit en aantrekkelijkheid van deze procedure voor de partijen. Zo zou men bijvoorbeeld ervoor kunnen zorgen dat in geval van verzet tegen de schuldvordering door de verweerder de betalingsbevelprocedure geen aanvullende kosten voor de partijen meebrengt, maar zowel de gerechtskosten als de honoraria van advocaten worden gedekt door de kosten die voor de daaropvolgende gewone procedure worden berekend, aangezien eisers anders om zuiver financiële redenen zouden kunnen worden ontmoedigd om voor betalingsbevelprocedures te kiezen.

Vraag 29:

Moet een instrument betreffende het Europees betalingsbevel regels inzake de kosten van de procedure en de vergoeding daarvan omvatten? Zo ja, welke regels?

¹¹⁴ Om een idee te geven van deze verscheidenheid volstaat het voorbeeld van Zweden, waar overeenkomstig de hoofdstukken 46 en 48 van de wet inzake verkorte procedures en een desbetreffend regeringsbesluit de mogelijkheid voor de eiser om zijn kosten vergoed te krijgen beperkt is, aangezien de verweerder niet kan worden verplicht hem boven een bepaald, beperkt bedrag (momenteel 315 Zweedse kroon) voor zijn werk en advies te vergoeden. In de Duitse rechtspraak is het zeer betwist of en in welke mate de eiser recht heeft op een vergoeding voor de kosten van het inschakelen van een incassobureau vóór hij zich tot de rechter wendt.

3.3.14. Tenuitvoerlegging

Hoewel een harmonisatie van de tenuitvoerleggingsregels over het algemeen niet noodzakelijk blijkt voor het hier behandelde onderwerp, zijn er een paar aspecten die toch enige nadere beschouwing verdienen.

3.3.14.1. Uitvoerbaarheid bij voorraad

Het soort vragen dat rijst met betrekking tot de uitvoerbaarheid bij voorraad van een betalingsbevel is sterk afhankelijk van de vraag of de procedure uit één of twee stappen bestaat en, daarmee samenhangend, de mogelijkheid om een rechtsmiddel tegen het betalingsbevel in te stellen. Wanneer bij een procedure in één stap het betalingsbevel onmiddellijk in kracht van gewijsde gaat zodra de termijn voor betwisting van de schuldvordering is verstreken en geen verder rechtsmiddel mogelijk is, bestaat er alleen ruimte voor uitvoering bij voorraad voordat deze termijn is verstreken of nadat verzet is aangetekend. Met uitzondering van Griekenland¹¹⁵ kennen de lidstaten die een procedure in één stap toepassen (Oostenrijk, Frankrijk, Italië, Portugal, Spanje) in de regel geen uitvoerbaarheid bij voorraad aan het betalingsbevel zelf toe, maar bepalen ze dat de termijn moet zijn verstreken alvorens het exequatur aan het betalingsbevel kan worden verleend. Er wordt een gedeeltelijke uitzondering gemaakt voor schuldvorderingen die zijn gebaseerd op zeer sterke schriftelijke bewijzen, zoals een aan de rechter overgelegde cheque of wissel¹¹⁶. Indien tijdig schriftelijk verzet wordt aangetekend is het betalingsbevel, voor zover het door dit verzet niet nietig is¹¹⁷, niet uitvoerbaar bij voorraad¹¹⁸.

In de meeste lidstaten die een procedure in twee stappen toepassen (Finland, Duitsland, Luxemburg, Zweden) is de eerste beslissing van de rechter (“betalingsbevel”) in het geheel niet uitvoerbaar, terwijl de tweede beslissing die na het verstrijken van de verzetstermijn wordt genomen (“executoirverklaring”), “slechts” bij voorraad uitvoerbaar is totdat de termijn voor hoger beroep tegen deze beslissing is verstreken. De overige voorwaarden voor het verlenen van uitvoerbaarheid bij voorraad (zoals het stellen van een zekerheid door de eiser) verschillen aanzienlijk¹¹⁹.

¹¹⁵ In dit land kan de verweerder die verzet aantekent verzoeken om opschorting van de tenuitvoerlegging tot de definitieve beslissing in de zaak is gegeven.

¹¹⁶ Zie artikel 642 van het Italiaanse Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, waarvan artikel 649 ook voorziet in de mogelijkheid tot opschorting van de uitvoerbaarheid bij voorraad op verzoek van de verweerder indien er dwingende redenen zijn voor een dergelijke opschorting. In Oostenrijk bestaat er voor dit soort schuldvorderingen een speciale procedure (*Mandats- und Wechselmandatsverfahren*), op grond waarvan uitvoering bij voorraad zelfs mogelijk is nadat verzet is aangetekend, zonder dat de eiser het bestaan van enig gevaar voor de schuldvordering hoeft aan te tonen.

Sommige lidstaten hebben in hun regeling voor uitvoering bij voorraad ook de mogelijkheid opgenomen om bewarende maatregelen te nemen wanneer er gevaar voor onherstelbare schade is (als de eiser bijvoorbeeld kan aantonen dat de verweerder zich tracht te onttrekken aan de betaling of goederen probeert te verduisteren); zie bijvoorbeeld artikel 642 van het Italiaans Wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Dit vraagstuk lijkt eerder onder het toepassingsgebied van de voorlopige maatregelen in het algemeen te vallen en wordt niet behandeld in dit groenboek.

¹¹⁷ Zie over dit aspect 3.3.10 hierboven.

¹¹⁸ Italië vormt een uitzondering op dit punt, aangezien overeenkomstig artikel 648 van het Italiaanse Wetboek van burgerlijke rechtsvordering uitvoerbaarheid bij voorraad aan het betalingsbevel kan worden verleend nadat het onder bepaalde voorwaarden is betwist, bijvoorbeeld wanneer het verzet niet is gebaseerd op schriftelijk bewijsmateriaal.

¹¹⁹ In Duitsland bijvoorbeeld zijn executoriale titels in de regel voorlopig uitvoerbaar zonder dat een zekerheid moet worden gesteld (§§ 700, lid 1, en 708, lid 2, ZPO). De verweerder kan een verzoek om opschorting van de uitvoerbaarheid indienen, dat alleen kan worden ingewilligd indien de verweerder

Vraag 30:

Moet een Europees betalingsbevel bij voorraad uitvoerbaar zijn? Zo ja, wat moeten de vereisten voor uitvoerbaarheid bij voorraad en voor opschorting van de uitvoering bij voorraad zijn?

3.3.14.2. Grensoverschrijdende tenuitvoerlegging – het betalingsbevel als Europese executoriale titel zonder exequatur

Uitgaande van de veronderstelling dat de Raad te zijner tijd, op basis van het voorstel van de Commissie voor een verordening tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen¹²⁰, een verordening zal vaststellen die gericht is op de afschaffing van het exequatur onder bepaalde voorwaarden voor alle rechterlijke beslissingen inzake geldvorderingen, is het duidelijk dat een Europees betalingsbevel ook onder het toepassingsgebied van deze verordening zou vallen. Idealiter zou men bij de vaststelling van een Europese betalingsbevelprocedure echter nog een stap verder moeten gaan en de eiser ontslaan van de verplichting om de beslissing door het gerecht van oorsprong als een Europese executoriale titel te laten waarmerken. Deze potentiële status van het Europees betalingsbevel als Europese executoriale titel “van nature” zou impliceren dat de adequate bescherming van de rechten van de verdediging die wordt gewaarborgd door de controle op de naleving van bepaalde minimumnormen tijdens de waarmerkingsprocedure, hoofdzakelijk met betrekking tot de betekening van het stuk dat de procedure heeft ingeleid, overbodig is. Dit lijkt echter alleen mogelijk indien een instrument betreffende het Europees betalingsbevel zelf bindende regels of minimumnormen inzake de betekening of kennisgeving van stukken omvat, hetgeen ons terugvoert naar de hierboven besproken vraagstukken¹²¹.

Vraag 31:

Dient een Europees betalingsbevel rechtstreeks uitvoerbaar te zijn in andere lidstaten, zonder exequatur en ook zonder waarmarking in de lidstaat van oorsprong zoals thans wordt voorgesteld voor de Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen? Zo ja, welke voorwaarden moeten worden gesteld voor een dergelijke rechtstreekse uitvoerbaarheid?

een zekerheid stelt, behalve in uitzonderlijke gevallen (§ 719 en § 707 ZPO). In Luxemburg is een door de arrondissementsrechtbank gegeven betalingsbevel per definitie een voorlopige maatregel; voorlopige uitvoerbaarheid kan met of zonder zekerheid worden toegekend.

Ook interessant om op te merken is dat in het Zweedse stelsel van de veronderstelling wordt uitgegaan dat een verzoek om een betalingsbevel tezelfdertijd een verzoek inhoudt om dit betalingsbevel ten uitvoer te leggen zodra het is gegeven. Als gevolg hiervan gaat in Zweden - in tegenstelling tot in de meeste lidstaten, waar de eiser een aanvullend initiatief moet nemen om de tenuitvoerlegging in gang te zetten - de met uitvoering belaste instantie ambtshalve tot tenuitvoerlegging over, tenzij de eiser in het verzoekformulier van deze automatische tenuitvoerlegging afziet.

¹²⁰ COM (2002) 159 def., 18.04.2002.

¹²¹ Zie 3.3.8 hierboven.

4. DEEL III: MAATREGELEN TER VEREENVOUDIGING EN BESPOEDIGING VAN DE PROCESVOERING OVER GERINGE VORDERINGEN

Burgers en kleine en middelgrote bedrijven in de lidstaten vragen zich met groeiende bezorgdheid af of hun gerechtelijke systemen wel voldoende beantwoorden aan hun behoeften. Velen vinden hun gerechtelijk systeem te duur, te langzaam en te gebruiksonvriendelijk. Hoe kleiner de vordering is, des te zwaarder deze belemmeringen gaan wegen, aangezien de kosten, vertragingen en ergernis (“het driekoppige monster”¹²²) niet noodzakelijk proportioneel afnemen met het bedrag van de vordering. Deze problemen hebben in tal van lidstaten geleid tot de invoering van vereenvoudigde civiele procedures voor *geringe vorderingen*.

Tegelijkertijd stijgt het potentiële aantal grensoverschrijdende geschillen, omdat er alsmaar meer gebruik wordt gemaakt van de in het EG-Verdrag verankerde rechten inzake vrij verkeer van personen, goederen en diensten. De belemmeringen die een snelle en goedkope rechtspraak in de weg staan, worden duidelijk verscherpt in een grensoverschrijdende context: zo moet bijvoorbeeld vaak een beroep worden gedaan op twee advocaten en zijn er extra vertaal- en vertolkingskosten en allerlei andere factoren, zoals de extra reiskosten van partijen, getuigen, advocaten, enzovoort. Er bestaat een breed scala van potentiële geschillen: individuen kunnen betrokken raken bij een ongeval terwijl ze op vakantie zijn of een winkeltrip maken in het buitenland, of ze kunnen goederen kopen die vervolgens gebrekkig of onveilig blijken te zijn. Een consument kan via internet goederen uit het buitenland bestellen die nooit worden verzonden of gebreken blijken te vertonen. De potentiële problemen blijven natuurlijk niet beperkt tot geschillen tussen individuen. Ook eigenaars van kleine bedrijven kunnen problemen ondervinden wanneer ze een vordering in een andere lidstaat willen instellen. Een hoteleigenaar die met een onbetaalde rekening blijft zitten, moet zijn gewettigde vorderingen kunnen doen gelden. Bij gebrek aan een procedure die in verhouding staat tot het met het geschil gemoeide bedrag, zal de schuldeiser waarschijnlijk met dusdanige belemmeringen worden geconfronteerd dat aan het economische nut van een rechtsvordering kan worden getwijfeld. Momenteel staan de kosten voor het verkrijgen van een vonnis tegen een gedaagde in een andere lidstaat vaak niet in verhouding tot het gevorderde geldbedrag. Geconfronteerd met de hoge kosten van de procedure en de praktische moeilijkheden die ze waarschijnlijk zullen ondervinden, geven velen de hoop op om te verkrijgen waar zij recht op menen te hebben.

Als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van de Europese Raad van Tampere staat de Europese Unie voor de uitdaging ervoor te zorgen dat in een daadwerkelijke Europese justitiële ruimte individuen en bedrijven niet ervan worden weerhouden of niet worden ontmoedigd om hun rechten uit te oefenen door het feit dat de gerechtelijke en rechtsstelsels van de lidstaten onverenigbaar of te ingewikkeld zijn. Aangezien dit probleem des te nijpender is in het geval van geringe vorderingen, was het dringend noodzakelijk om met name op dit specifieke terrein van de burgerlijke rechtsvordering maatregelen te nemen.

¹²² Jacob, J., *Justice between man and man*, in: Current legal problems, 1985, blz. 211.

4.1. HUIDIG EG-RECHT - EERDERE COMMUNAUTAIRE INITIATIEVEN

De invloed van het EG-recht op de nationale wetgeving inzake burgerlijke rechtsvordering is nog steeds vrij beperkt. Er is echter één uitzondering op deze regel: volgens de interpretatie van het Hof van Justitie stelt artikel 12 [ex artikel 6] van het EG-Verdrag (verbod van discriminatie op grond van nationaliteit) grenzen aan de toepassing van de nationale wetgeving inzake burgerlijke rechtsvordering in gevallen waar dit zou leiden tot discriminatie op grond van nationaliteit.

Het Hof heeft in verscheidene zaken¹²³ geoordeeld dat: *“een regel van burgerlijk procesrecht van een lidstaat, zoals de regel op grond waarvan onderdanen en rechtspersonen van een andere lidstaat, die een rechtsvordering willen instellen tegen een van zijn onderdanen of tegen een aldaar gevestigde vennootschap, zekerheid dienen te stellen voor de proceskosten, valt binnen de werkingssfeer van het Verdrag in de zin van artikel 6, eerste alinea, en is onderworpen aan het in die bepaling geformuleerde algemene discriminatieverbod”*.

Eerder was echter reeds erkend dat zo'n beperkte invloed op het nationale recht niet voldoende was, aangezien alleen de ergste gevolgen van de nationale rechtsstelsels erdoor zouden worden tenietgedaan, en dat er voor een goed werkende interne markt meer nodig was. Een onderlinge aanpassing van de nationale rechtsstelsels was noodzakelijk om de burgers en bedrijven een betere toegang tot de rechter te bieden.

Om die reden verzocht de Commissie in 1990 een groep deskundigen, de “Commissie Europees gerechtelijk wetboek” genoemd, een studie over de onderlinge aanpassing van de wetgevingen en regels van de lidstaten met betrekking tot bepaalde aspecten van de burgerlijke rechtsvordering te verrichten. Het verslag van deze deskundigen (het zogenaamde “verslag-Storme”¹²⁴) werd in 1994 gepubliceerd. Het bevatte een reeks voorstellen voor de onderlinge aanpassing van verschillende aspecten van de burgerlijke rechtsvordering. Deze voorstellen zijn echter niet in wetgeving omgezet.

In het verleden werd het vraagstuk van de geringe vorderingen op communautair niveau van twee kanten benaderd.

De eerste benadering was gericht op de doelstelling de toegang tot de rechter voor consumenten te verbeteren:¹²⁵ op basis van het *Groenboek over de consument en zijn verhaalsmogelijkheden en de beslechting van consumentengeschillen in de interne markt*¹²⁶ van 1993, nam de Commissie in 1996 een *actieplan inzake de verhaalsmogelijkheden van de consument en de beslechting van consumentengeschillen in de interne markt* aan.¹²⁷ In dit actieplan formuleerde de Commissie een voorstel voor de invoering van een vereenvoudigd Europees formulier om de toegang van de consument tot de rechtspleging te verbeteren.

¹²³ Zie: C-323/95, *Hayes tegen Kronenberger*, Jurispr. 1997, blz. I-1711; zaak C-43/95, *Data Delecta Aktiebolag*, Jurispr. 1996, blz. I-4661; zaak C-122/96, *Saldanha*, Jurispr. 1997, blz. 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*, eindverslag, Dordrecht, 1994.

¹²⁵ Zie in dit verband ook COM(1984) 692 def. en COM(1987) 210 def.

¹²⁶ COM(1993) 576 def.

¹²⁷ COM(1996) 13 def.

Aan de andere kant stelde de Commissie in haar voorstel voor een richtlijn betreffende de bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties van 1998 voor om in alle lidstaten procedures voor geringe vorderingen in te voeren.¹²⁸

4.2. ACHTERGROND

Het onderhavige initiatief moet worden gezien tegen de achtergrond van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van de Europese Raad van Tampere, waarin de doelstelling van de geleidelijke totstandbrenging van een “ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” is vastgelegd. In vergelijking met het verslag-Storme is de reikwijdte van dit initiatief echter beperkt, aangezien het enkel gaat om de totstandbrenging van gemeenschappelijke procedurevoorschriften voor een bepaald soort geschillen, namelijk *geringe vorderingen*, en niet voor alle civiele procedures.

Er is al herhaaldelijk op gewezen dat op dit terrein actie moet worden ondernomen:

- in het **actieplan van Wenen**¹²⁹ werd gewezen op de noodzaak van het aanwijzen van “*de regels van de burgerlijke rechtsvordering met grensoverschrijdende implicaties die dringend moeten worden aangepast om de Europese burgers gemakkelijker toegang tot de rechter te bieden en [het bestuderen] van de opstelling van dienovereenkomstige aanvullende maatregelen [...] om de civiele procedures beter op elkaar af te stemmen*”;
- in de conclusies van de **Europese Raad van Tampere** (oktober 1999) werd opgeroepen tot een vereenvoudiging en bespoediging van de grensoverschrijdende beslechting van geschillen inzake geringe consumenten- en commerciële vorderingen:

“V. Een betere toegang tot de rechter in Europa

30. De Europese Raad verzoekt de Raad op basis van Commissievoorstellen minimumnormen vast te stellen om in de gehele Unie een adequaat niveau van rechtsbijstand in geval van grensoverschrijdende rechtszaken te waarborgen, alsmede speciale gemeenschappelijke procedureregelingen voor **een vereenvoudigde, versnelde grensoverschrijdende beslechting van geschillen inzake geringe consumenten- en commerciële vorderingen** en alimentatievorderingen, en inzake niet-betwiste vorderingen. Ook zouden er door de lidstaten alternatieve, niet-gerechtelijke procedures in het leven moeten worden geroepen.

31. Er moeten gemeenschappelijke minimumnormen komen voor **meertalige formulieren** of documenten die in de gehele Unie voor grensoverschrijdende rechtszaken moeten worden gebruikt. Deze documenten of formulieren moeten dan over en weer worden aanvaard als geldig in alle gerechtelijke procedures in de Unie”;

¹²⁸ Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties (PB C 168 van 03.06.1998, blz. 13). Artikel 6 van dit voorstel bepaalt dat “vereenvoudigde wettelijke procedures voor kleine schulden” moeten worden ingevoerd. Richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties (PB L 200 van 08.08.2000, blz. 35) bevat echter geen dergelijke bepaling.

¹²⁹ Actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, PB C 19 van 23.01.1999, blz. 1, punt 41 d).

- op **bijeenkomsten van deskundigen van de Commissie** van 29 november 1999 en 28 mei 2002 werd de invoering van procedures voor *geringe vorderingen* als een prioriteit erkend;
- in het **Programma van de Raad inzake wederzijdse erkenning**¹³⁰ werd opgeroepen tot een “*vereenvoudiging en bespoediging van de beslechting van grensoverschrijdende geschillen over kleine vorderingen*”;
- ook het **Europees Parlement** heeft gewezen op de noodzaak van een vereenvoudiging en bespoediging van de beslechting van grensoverschrijdende geschillen inzake geringe consumenten- en commerciële vorderingen.¹³¹

4.3. BESTAANDE PROCEDURES VOOR GERINGE VORDERINGEN IN DE LIDSTATEN

Gevolg gevend aan de conclusies van Tampere heeft de Commissie alle lidstaten een vragenlijst doen toekomen om een beschrijving van de nationale procedures voor *geringe vorderingen* te verkrijgen. De antwoorden van de lidstaten¹³² zijn samengevat in een studie.¹³³

Er bestaan vereenvoudigde procedures voor geringe vorderingen in Duitsland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. De belangrijkste kenmerken van deze procedures zijn:

- Spanje, Ierland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (Engeland/Wales, Schotland en Noord-Ierland) hebben specifieke procedures voor geringe vorderingen, die verscheidene vereenvoudigingen bevatten ten opzichte van de gewone procedure: in veel gevallen is het instellen van de vordering vergemakkelijkt, vaak door het gebruik van een specifiek formulier. Bepaalde regels op het gebied van bewijsverzekering zijn versoepeld en er bestaat de mogelijkheid van een zuiver schriftelijke procedure. Bovendien is de mogelijkheid van hoger beroep uitgesloten of beperkt;
- Duitsland heeft geen specifieke procedure voor geringe vorderingen, maar de rechters mogen naar eigen inzicht de procedures voor geringe vorderingen vaststellen¹³⁴;

¹³⁰ PB C 12 van 15.01.2001, blz. 1.

¹³¹ PB C 146 van 17.05.2001, blz. 4.

¹³² Van Griekenland werd geen antwoord op de vragenlijst ontvangen. Volgens het *Groenboek over de consument en zijn verhaalsmogelijkheden*, COM(1993)576 def., bestaat er een procedure voor geringe vorderingen in Griekenland (artikelen 466 – 472 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering). In Italië is er weliswaar een specifieke procedure (“Giudice di Pace”, artikelen 316 e.v. van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering) maar dit is geen vereenvoudigde procedure. In plaats daarvan geeft de rechter bij vorderingen van minder dan 1.000 EUR een beslissing die niet op juridische, maar op billijkheidsgronden is gebaseerd.

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”, eindverslag: Evelyne Serverin, directeur onderzoek bij het CNRS IDHE-ENS CACHAN, Cachan, 2001.

¹³⁴ Dit Groenboek is gebaseerd op de antwoorden en de evaluaties van de lidstaten in de studie. § 495a ZPO

- in Frankrijk is er geen specifieke procedure voor geringe vorderingen, maar wel een vereenvoudigde manier om de procedure in te leiden voor het tribunal *d'instance* door middel van een eenvoudige verklaring ter griffie.

Er zijn geen specifieke procedures voor geringe vorderingen in Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Luxemburg, Nederland en Portugal.¹³⁵

Het Finse Wetboek van burgerlijke rechtsvordering biedt daarentegen tal van vereenvoudigde alternatieven voor de gewone procedure. Zo kan men bijvoorbeeld formulieren gebruiken om een vordering in te stellen of verzet aan te tekenen, rechters en andere gerechtelijke ambtenaren kunnen worden verplicht de partijen bij te staan, er zijn geen verwijzingen naar wetgeving nodig, partijen hoeven zich niet te laten vertegenwoordigen door een advocaat, de regels inzake bewijsverkrijging zijn versoepeld, er worden geen deskundigenbewijzen gebruikt en men kan gebruik maken van een zuiver schriftelijke procedure. De keuze tussen de gewone procedure en de vereenvoudigde procedures wordt echter niet gemaakt op basis van het bedrag van de vordering (d.w.z. op kwantitatieve basis) maar veeleer op basis van kwalitatieve criteria. Vereenvoudigde procedures worden gebruikt in eenvoudiger, minder complexe zaken, ongeacht het gevorderde geldbedrag.

Het Oostenrijkse Wetboek van burgerlijke rechtsvordering bevat vereenvoudigde procedurevoorschriften voor procedures bij de arrondissementsrechtbanken ("*Bezirksgerichte*"), die bevoegd zijn voor vorderingen tot 10.000 EUR. De vereenvoudigingen hebben betrekking op de (niet-verplichte) vertegenwoordiging door een advocaat, de plicht van de rechter bijstand te verlenen aan een partij die niet wordt vertegenwoordigd door een advocaat, de inleiding van de procedure, de versoepeling van bepaalde regels inzake bewijsverkrijging en beperkingen van de mogelijkheid om in beroep te gaan. Ofschoon men kan oordelen dat het hier niet om een procedure voor geringe vorderingen in de strikte zin van het woord gaat, worden deze vereenvoudigingen hierna toch in detail weergegeven.

De belangrijkste kenmerken van de bestaande procedures voor geringe vorderingen kunnen als volgt worden samengevat.

4.3.1. *Drempel*

In alle lidstaten die procedures voor geringe vorderingen hebben, zijn drempels voor deze procedures vastgesteld. Deze drempels verschillen echter aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat¹³⁶:

600 EUR (Duitsland), 1.235 en 2.470 EUR (Schotland¹³⁷), 1.270 EUR (Ierland), 2.038 EUR (Zweden), 3.005 EUR (Spanje), 3.294 EUR (Noord-Ierland), 3.811 EUR (Frankrijk) en 8.234 EUR (Engeland/Wales).¹³⁸

¹³⁵ Dit blijkt uit de antwoorden van de betrokken lidstaten op de vragenlijst.

Twee van deze lidstaten hebben echter procedures voor geringe vorderingen die in de lijn liggen van het *Groenboek over de consument en zijn verhaalsmogelijkheden*, COM(1993) 576: in Nederland is een nieuwe procedure voor het kantongerecht bij wet van 30 december 1991 ingevoerd. Portugal heeft de zogenoemde "*processo sumarissimo*" (artikelen 793 e.v. van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering). Iedere correctie of aanvulling van onjuiste of onvolledige informatie in de antwoorden op de vragenlijst wordt op prijs gesteld door de Commissie.

¹³⁶ Drempels in nationale valuta (vóór 1 januari 2002), omgerekend in euro.

4.3.2. Soorten geschillen

In de meeste lidstaten die procedures voor geringe vorderingen hebben, kunnen deze procedures niet alleen voor geldvorderingen worden aangewend.

In Schotland¹³⁹, Ierland¹⁴⁰ en Engeland/Wales¹⁴¹ zijn de vereenvoudigde procedures gereserveerd voor bepaalde soorten geschillen.

In Engeland/Wales¹⁴², Ierland¹⁴³ en Zweden¹⁴⁴ is het verboden om voor bepaalde soorten geschillen een vereenvoudigde procedure te gebruiken.

In Duitsland¹⁴⁵ is de vereenvoudigde procedure niet beperkt tot bepaalde soorten vorderingen.

4.3.3. De procedure voor geringe vorderingen als optie of verplichting

In Duitsland¹⁴⁶, Engeland/Wales¹⁴⁷, Schotland¹⁴⁸, Spanje¹⁴⁹ en Zweden¹⁵⁰ is het gebruik van de vereenvoudigde procedure verplicht (voor vorderingen beneden de drempel), maar in de

¹³⁷ In Schotland zijn er twee vereenvoudigde procedures: de *Small Claims Procedure* (tot en met 750 pond) die bedoeld is voor leken, en de *Summary Cause Procedure* (boven 750 pond tot en met 1.500 pond) die in het algemeen betrekking heeft op vorderingen van consumenten, schuldvorderingen van rechtspersonen en vorderingen van eigenaren van onroerend goed die erfbezit terug willen krijgen.

¹³⁸ Rente op de hoofdvordering en kosten niet inbegrepen.
Er zij op gewezen dat de drempel die was voorgesteld in artikel 6 van het *voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties* (PB C 168 van 03.06.1998, blz. 13) aanmerkelijk hoger was (niet minder dan 20.000 EUR).

¹³⁹ In Schotland is de *procedure voor geringe vorderingen* gereserveerd voor geldvorderingen tot 750 pond (rente en kosten niet inbegrepen), met uitzondering van vorderingen voor alimentatie en voorlopige alimentatie en vorderingen wegens laster, alsmede voor vorderingen *ad factum praestatum* (om het verrichten van een andere handeling dan het betalen van een geldsom te bevelen) of vorderingen tot teruggave van roerende zaken, wanneer in die vordering, als alternatief voor de verrichting van de gevorderde prestatie, wordt voorzien in een subsidiaire vordering tot betaling van een bedrag van minder dan 750 pond (rente en kosten niet inbegrepen).

¹⁴⁰ In Ierland is de *procedure voor geringe vorderingen* van toepassing op productgebreken of constructiefouten, geringe schade aan eigendom en de niet-teruggave van huurwaarborgen.

¹⁴¹ In Engeland is de *procedure voor geringe vorderingen* van toepassing op vorderingen voor persoonlijke schade en schade aan huizen, wanneer de geëiste schadevergoeding minder dan 1.000 pond bedraagt, en voor alle andere vorderingen van minder dan 5.000 pond.

¹⁴² In Engeland/Wales zijn vorderingen voor pesterijen of onrechtmatige uitwinning met betrekking tot woonruimte uitgesloten van de procedure voor geringe vorderingen.

¹⁴³ In Ierland zijn vorderingen betreffende overeenkomsten, contracten inzake huurkoop en verkoop op afbetaling, onrechtmatige daden en familierechtelijke zaken uitgesloten van de procedure voor geringe vorderingen.

¹⁴⁴ In Zweden zijn familierechtelijke geschillen uitgesloten van de procedure voor geringe vorderingen.

¹⁴⁵ De procedure voor geringe vorderingen kan worden gebruikt in elk geschil dat onder de bevoegdheid van de bevoegde registratierechtbank valt. De registratierechtbank is niet bevoegd voor arbeidsrecht, vorderingen tegen de belastingautoriteiten uit hoofde van het ambtenarenrecht en vorderingen tegen rechtbanken en ambtenaren wegens overschrijding van bevoegdheden of het nalaten van ambtelijke verrichtingen.

¹⁴⁶ In Duitsland kunnen de partijen niet verzoeken om terugverwijzing van de zaak naar de gewone procedure. De rechters kunnen wel op ieder moment besluiten tot terugverwijzing naar de gewone procedure, maar in de praktijk gebeurt dit slechts uitzonderlijk.

meeste van deze lidstaten kan een geschil door de rechter of op verzoek van een partij naar de gewone of een meer formele procedure worden overgeheveld. In Frankrijk en Ierland is de procedure voor geringe vorderingen facultatief. In Noord-Ierland is op vorderingen van minder dan 2.000 pond de procedure voor geringe vorderingen van toepassing, tenzij de vordering betrekking heeft op een schuld of een liquide bedrag en de eiser voor een gewone rechtsvordering (“civil bill”) opteert. Zelfs in dat geval kan de verweerder echter zijn voornemen tot verweer te kennen geven en bekrachtigen met het verzoek de zaak als een geringe vordering te behandelen; de rechter is verplicht dit verzoek in te willigen.

4.3.4. Inleiding van de procedure

Formulieren voor het instellen van de vordering zijn thans beschikbaar in Engeland/Wales¹⁵¹, Schotland¹⁵², Noord-Ierland¹⁵³, Zweden¹⁵⁴, Ierland¹⁵⁵, Spanje¹⁵⁶ en in Frankrijk.

In Frankrijk kan de procedure voor geringe vorderingen op een vereenvoudigde wijze worden ingeleid voor het *tribunal d'instance* door middel van een eenvoudige verklaring ter griffie. Er bestaat ook een formulier, waarvan het gebruik echter niet verplicht is. De verklaring ter griffie kan zelfs mondeling worden gedaan. In de verklaring-ter-griffie-procedure worden de partijen per brief (of ook mondeling) door de griffier op de hoogte gebracht van de zitting.

In Duitsland is er geen formulier, maar kunnen alle verzoeken en verklaringen ook mondeling worden gedaan.

In Oostenrijk kan de vordering worden geregistreerd bij de districtsrechtbank van de woonplaats van de eiser, welke vervolgens bepaalt welke rechtbank bevoegd is en de zaak naar die rechtbank doorverwijst.

In geen enkele lidstaat bestaat de verplichting om verwijzingen naar wetgeving in het verzoek op te nemen, d.w.z. alleen verwijzingen naar feitelijke elementen zijn vereist. Eisers zijn derhalve niet verplicht een advocaat te nemen.

¹⁴⁷ In Engeland/Wales kan de rechter een geringe vordering echter doorverwijzen naar een andere procedure (bijvoorbeeld de versnelde procedure).

¹⁴⁸ In Schotland kan de rechter de vordering echter naar een meer formele procedure doorverwijzen, wanneer hij van oordeel is dat de zaak betrekking heeft op een moeilijke rechtsvraag of de feiten van de zaak buitengewoon ingewikkeld zijn. Hij doet dit op eigen initiatief of op verzoek van een van de partijen. Indien de partijen daartoe een gezamenlijk verzoek indienen, moet hij de zaak doorverwijzen.

¹⁴⁹ In Spanje is de mondelinge procedure (voor vorderingen van minder dan 500.000 peseta) verplicht.

¹⁵⁰ In Zweden kan een partij eisen dat de gewone procedure wordt toegepast wanneer de vordering van specifiek belang is voor de juridische betrekkingen tussen partijen en dit specifieke belang dat van de vordering overstijgt.

¹⁵¹ Een standaardformulier is beschikbaar voor alle vorderingen, inclusief geringe vorderingen.

¹⁵² Het gebruik van een standaardformulier is verplicht. Er zijn informatiebrochures voor het invullen van het formulier en de gerechtsambtenaren verlenen ook mondelinge bijstand.

¹⁵³ Voor de procedure moet een in het reglement van de rechtbank voorgeschreven formulier worden gebruikt.

¹⁵⁴ Er is een standaardformulier voor alle vorderingen, inclusief geringe vorderingen.

¹⁵⁵ In Ierland zijn er speciale formulieren voor het instellen van de vordering en voor het antwoord van de verweerder; deze formulieren kunnen worden verkregen bij de griffier, die assistentie verleent bij het invullen ervan.

¹⁵⁶ De invoering van een formulier wordt momenteel voorbereid (overeenkomstig de artikelen 437 en 812 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering).

4.3.5. *Vertegenwoordiging en bijstand*

In de meeste lidstaten wordt voor de inleiding van een procedure ondersteuning geboden door een griffier of een helpdesk (Duitsland, Engeland/Wales, Schotland, Noord-Ierland, Zweden, Ierland, Oostenrijk). Bovendien verleent de rechter tijdens de zitting bijstand aan partijen die niet door een advocaat zijn vertegenwoordigd (met name over procedurele kwesties), waarbij hij het beginsel van onpartijdigheid in acht dient te nemen (Ierland, Zweden, Frankrijk, Duitsland, Zweden¹⁵⁷, Engeland/Wales, Noord-Ierland¹⁵⁸ en Oostenrijk).

Momenteel is in geen enkele lidstaat de vertegenwoordiging door een advocaat verplicht in procedures voor geringe vorderingen.¹⁵⁹ In Frankrijk verdedigen de partijen zich in de praktijk vaak zonder bijstand van een advocaat en komen ze naar de zitting met een min of meer volledig dossier.

Niettemin is vertegenwoordiging door een advocaat mogelijk in alle bestaande procedures voor geringe vorderingen.

In Zweden, Duitsland, Engeland/Wales, Schotland en Noord-Ierland kan een partij zich ook laten vertegenwoordigen door een persoon die niet de vereiste kwalificaties heeft om als advocaat op te treden.

4.3.6. *ADR (alternatieve wijzen van geschillenbeslechting)*

In verscheidene lidstaten zijn ADR-methoden (alternatieve wijzen van geschillenbeslechting) ingevoerd in het kader van gerechtelijke procedures.

In Ierland bestaat er een rechtstreeks verband tussen de initiatieven op het gebied van ADR en de procedure voor geringe vorderingen. De “Small Claims Registrar” (de voor geringe vorderingen bevoegde gerechtsambtenaar) verleent bijstand op het gebied van bemiddeling, conciliatie en het organiseren van informele gesprekken in een poging om zonder rechterlijke beslissing tot een regeling te komen.

In Schotland zijn er geen specifieke bepalingen op grond waarvan de *sheriff* (rechter van de districtsrechtbank) een geschil kan regelen door middel van conciliatie en bemiddeling. Het is niettemin de bedoeling dat de *sheriff* de geschilpunten tussen de partijen op de eerste

¹⁵⁷ Wie zich tot een rechtbank van eerste aanleg of een openbare dienst voor dwanginvordering wendt, kan aanspraak maken op bijstand voor de inleiding van de procedure. De rechtsgrondslag van deze bijstand is de algemene verplichting van de overheid haar burgers te dienen. Deze verplichting houdt in dat de burgers zich per telefoon of ter plaatse tot een rechtbank van eerste aanleg kunnen wenden om algemene informatie over de procedure en de desbetreffende regels te ontvangen. Daarenboven moet de voorzitter van de rechtbank er in de voorbereidende fase van een geding op toezien dat alle vragen met betrekking tot het geschil worden opgehelderd en dat de partijen de rechtbank op de hoogte brengen van alle elementen waarop zij zich in het geding kunnen beroepen.

¹⁵⁸ De *district judge* begeleidt de partijen tijdens de zitting en verleent aan iedere partij die daarom verzoekt bijstand. Hij helpt bij de formulering van de vragen die aan de getuigen worden gesteld en ondervraagt naar eigen keuze getuigen nadat dezen door beide partijen aan een verhoor en kruisverhoor zijn onderworpen.

¹⁵⁹ In Spanje is vertegenwoordiging verplicht indien het met de vordering gemoeide bedrag hoger is dan 150.000 peseta. In Oostenrijk is vertegenwoordiging niet verplicht voor vorderingen tot 4.000 EUR.

terechtzitting tracht te beslechten zonder dat getuigen hoeven te worden gehoord. Deze benadering wordt nog versterkt door nieuwe regels die in het kader van de huidige hervorming worden voorbereid. Deze regels zullen, indien ze worden goedgekeurd, uitdrukkelijk bepalen dat de rechter het geschil moet trachten op te lossen via een door onderhandelingen bereikte regeling tussen de partijen. Een door de staat gesubsidieerd programma voor juridisch advies binnen de rechtbanken, waarvan momenteel een proefproject loopt in een van de districtsrechtbanken, voorziet in een conciliatieprocedure waarop partijen een beroep kunnen doen voor de beslechting van hun geschil. De beslissing om een zaak aan de conciliatieprocedure te onderwerpen kan door de juridisch adviseur of door de rechtbank worden genomen. Het succes van deze adviesdienst wordt momenteel geëvalueerd.

Ook andere lidstaten hebben bepalingen ter bevordering van ADR in het kader van gerechtelijke procedures ingevoerd, onafhankelijk van de bestaande (of niet-bestaande) procedures voor geringe vorderingen. In sommige lidstaten wordt alleen de mogelijkheid geboden om gebruik te maken van ADR (bijvoorbeeld in België¹⁶⁰ en Frankrijk¹⁶¹) of wordt een aanbeveling in die zin geformuleerd (in Spanje,¹⁶² Italië,¹⁶³ Zweden¹⁶⁴ en Engeland/Wales¹⁶⁵), terwijl het in andere gevallen bij wet of bij beslissing van de rechter

¹⁶⁰ Artikel 665 van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet betreffende de proceduregebonden bemiddeling in familiezaken van 21 januari 2001, bepaalt dat de rechter op gezamenlijk verzoek van de partijen of op eigen initiatief maar met instemming van de partijen een bemiddelaar in familiezaken kan aanwijzen.

¹⁶¹ Zie de artikelen 131-1 t/m 131-15 van het nieuwe Wetboek van burgerlijke rechtsvordering betreffende gerechtelijke bemiddeling.

¹⁶² De artikelen 414 en 415 van de op 9 januari 2001 in werking getreden wet nr. 1/2000 bepalen dat de rechter bij het begin van de zogenoemde “gewone” procedure, de partijen, zodra zij hun respectieve standpunten kenbaar hebben gemaakt, tot een conciliatie of een vergelijk moet zien te bewegen.

¹⁶³ Volgens de artikelen 183, 185 en 350 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering moet de rechter alles in het werk stellen teneinde in concreto te beoordelen of aan de noodzakelijke voorwaarden is voldaan om het geding af te sluiten met een akte waarbij wordt vastgesteld dat de partijen zich hebben verzoend.

¹⁶⁴ Volgens hoofdstuk 42, afdeling 17, van het Wetboek van rechtsvordering moet de rechtbank alles in het werk stellen om te bereiken dat het geschil op minnelijke wijze wordt geregeld.

¹⁶⁵ Volgens de artikelen 26.4 en 44.5 van de regels inzake burgerlijke rechtsvordering van Engeland en Wales, die op 26 april 1999 in werking zijn getreden, kunnen de rechters een zaak schorsen om de partijen de gelegenheid te geven een beroep op bemiddeling te doen. Weigeren de partijen dit, dan kan de rechter hen tot betaling van een geldsom veroordelen.

verplicht is voorafgaandelijk een beroep op ADR te doen (bijvoorbeeld in Duitsland,¹⁶⁶ België¹⁶⁷ en Griekenland¹⁶⁸).

4.3.7. *Versoepeling van bepaalde regels inzake bewijsverkrijging*

In de meeste lidstaten vormt de versoepeling van de regels inzake bewijsverkrijging een van de cruciale elementen van de procedure voor geringe vorderingen. In veel gevallen beschikt de rechter ook over een zekere beoordelingsbevoegdheid ter zake.

In procedures voor geringe vorderingen in Engeland/Wales en Noord-Ierland zijn de strenge regels inzake bewijsverkrijging niet van toepassing. In Engeland/Wales mag een deskundige geen schriftelijk of mondeling bewijs leveren tijdens de terechtzitting, tenzij hij daartoe toestemming heeft gekregen van de rechter. De rechter hoeft geen verklaring onder ede te laten afleggen en hij kan het kruisverhoor beperken. Getuigen kunnen schriftelijke verklaringen indienen, maar in het algemeen wordt de aanwezigheid van getuigen op het proces of op de laatste zitting aangemoedigd. De rechter kan iedere methode van procesvoering kiezen die hem rechtvaardig lijkt en het kruisverhoor beperken. De rechter kan iedere getuige rechtstreeks ondervragen alvorens andere personen daartoe de mogelijkheid te geven.

Ook in Schotland en Zweden zijn de gewone regels inzake bewijsverkrijging versoepeld. In Schotland is er één zitting, waarop een aanvullende zitting kan volgen indien verdere bewijzen noodzakelijk blijken te zijn. Indien mogelijk moet de rechter de geschilpunten tussen de partijen op de eerste zitting trachten te beslechten zonder getuigenissen te horen. De vordering moet niet door uitvoerige memories worden ondersteund. De gewone regels inzake bewijsverkrijging zijn versoepeld, zonder dat de bewijsvoering aan beperkingen is onderworpen. Schriftelijke verklaringen van getuigen worden als bewijsstukken beschouwd.

¹⁶⁶ Volgens een bondswet van 15 december 1999 kunnen deelstaten op grond van § 15a, paragraaf 1, van de wet tot uitvoering van de procedureverordeningen inzake burgerlijke rechtsvordering (EGZPO) wetten vaststellen volgens welke er geen vordering aan een registratierechtbank kan worden voorgelegd in geschillen waarin het bedrag van de vordering 750 EUR of minder bedraagt en in bepaalde gevallen van overlast of disciplinaire zaken, voordat een erkende arbitrage-instantie een poging heeft gedaan om tot een regeling te komen. Iedere vordering die wordt ingediend zonder dat eerst een poging tot bemiddeling is gedaan, dient derhalve niet-ontvankelijk te worden verklaard. Tot dusver hebben vier deelstaten gebruik gemaakt van deze verplichte optie om een buitengerechtelijke beslechting van het geschil na te streven. Zodra een vordering aan de rechter is voorgelegd, moet hij volgens § 279 ZPO in elk geval proberen het geschil of afzonderlijke geschilpunten op minnelijke wijze te regelen; hij kan de partijen in iedere fase van de procedure, ook tijdens de mondelinge of schriftelijke zittingen, voorstellen voor een regeling doen of de partijen gelasten een minnelijke schikking na te streven. In procedures die vallen onder § 495a ZPO (procedures voor geringe vorderingen) kan de rechter de procedure ook opschorten om de mogelijkheid te bieden tot pogingen om het geschil via buitengerechtelijke procedures te regelen.

¹⁶⁷ Volgens het Gerechtelijk Wetboek is het bijvoorbeeld op het gebied van geschillen tussen werkgevers en werknemers en op het gebied van de landpacht verplicht een beroep te doen op buitengerechtelijke procedures. Er ligt op het ogenblik een ontwerp van wet tot algemene herziening van het Gerechtelijk Wetboek ter tafel, waarbij alle rechters de mogelijkheid zal worden geboden een bemiddeling te gelasten.

¹⁶⁸ Artikel 214 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering bepaalt dat geschillen die onder de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg vallen niet in een terechtzitting kunnen worden behandeld, indien niet eerst een poging tot conciliatie is ondernomen.

In Duitsland kunnen de rechters naar eigen inzicht bewijzen verkrijgen en zijn ze niet gebonden door wettelijke bepalingen of procedures inzake bewijsverkrijging. De beoordelingsbevoegdheid van de rechter is echter beperkt door het beginsel van een eerlijk proces, het recht van eenieder dat zijn zaak volgens de wet wordt behandeld, het verbod op willekeur en het beginsel van redelijkheid en onpartijdigheid.

In Oostenrijk kan de rechter in sommige gevallen de door de partijen gevraagde bewijsverkrijging weigeren¹⁶⁹.

In Engeland/Wales, Noord-Ierland, Zweden¹⁷⁰ en Duitsland zijn telefoonconferenties mogelijk.

In Spanje¹⁷¹, Zweden¹⁷², Duitsland en Ierland kunnen getuigen schriftelijke verklaringen indienen in plaats van in persoon voor de rechter te verschijnen. In Noord-Ierland zijn schriftelijke verklaringen van getuigen mogelijk, maar weinig gebruikelijk.

4.3.8. *Invoering van de mogelijkheid van een louter schriftelijke procedure*

De mogelijkheid van een louter schriftelijke procedure (in plaats van een mondelinge hoorzitting) bestaat thans in Zweden¹⁷³, Noord-Ierland¹⁷⁴, Schotland¹⁷⁵, Duitsland, Engeland/Wales en Spanje.

In Duitsland vormen schriftelijke procedures in de praktijk de regel. De partijen kunnen echter om een mondelinge zitting verzoeken.

In Engeland kan de rechter een uitspraak doen op basis van een zuiver schriftelijke procedure, indien hij dat opportuun acht en de partijen hiermee instemmen, maar in de praktijk gebeurt dit zelden.

¹⁶⁹ Momenteel bestaat deze mogelijkheid voor vorderingen die gering zijn (niet meer dan 10 %) vergeleken met de totale vordering. Vanaf 1 januari 2002 zal deze mogelijkheid openstaan voor alle vorderingen van minder dan 1.000 EUR.

¹⁷⁰ Het verhoor kan per telefoon plaatsvinden indien dit passend wordt geacht met het oog op het onderwerp van het geschil en de kosten en nadelen voor de partijen om in persoon te verschijnen. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de standpunten van de partijen. In de praktijk komt het voor dat de partijen per telefoon aan de zitting deelnemen, met name in het kader van geringe vorderingen.

¹⁷¹ In Spanje zijn schriftelijke verklaringen toegestaan in specifieke gevallen (artikel 381 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering).

¹⁷² Schriftelijke verklaringen van getuigen worden alleen aanvaard indien de getuigen niet tijdens of buiten de hoorzitting of niet in de rechtszaal kunnen worden gehoord, of om bijzondere redenen in verband met de kosten of nadelen die zijn verbonden aan een verhoor tijdens of buiten de hoorzitting, het belang dat aan een dergelijk verhoor wordt toegekend, het belang van de betrokken verklaring of andere omstandigheden. Deze methode wordt zelden gebruikt en de betrokken regels worden derhalve restrictief toegepast.

¹⁷³ Deze mogelijkheid wordt toegepast in gevallen waar mondelinge debatten niet nodig zijn voor het onderzoek van de zaak en door geen van de partijen worden geëist.

¹⁷⁴ Ofschoon een louter schriftelijke procedure wettelijk is toegestaan, wordt deze in de praktijk weinig toegepast, al kunnen verzoekers die buiten het rechtsgebied wonen hun verzoeken met schriftelijke verklaringen ondersteunen, hetgeen zij in de praktijk ook doen, in plaats van persoonlijk voor de rechter te verschijnen. Indien de zaak echter wordt betwist, is het in hun eigen nadeel indien ze niet ter zitting verschijnen en uitsluitend op hun verklaringen vertrouwen.

¹⁷⁵ In Schotland kan de schriftelijke procedure alleen voor niet-betwiste vorderingen worden gebruikt.

4.3.9. *Versoepeling van de regels betreffende de inhoud van het vonnis en het tijds kader*

In Duitsland moet een vonnis in een procedure voor geringe vorderingen niet noodzakelijk betrekking hebben op de feiten van de zaak. Wat de juridische beoordeling betreft, is het voldoende dat de hoofdlijnen zijn opgenomen in het proces-verbaal van de terechtzitting

In geen enkele lidstaat geldt een algemeen tijds kader voor de beslechting van een geschil.

Er bestaat momenteel een termijn voor het geven van de beslissing in Spanje¹⁷⁶ (10 dagen), Zweden (14 dagen), Schotland (28 dagen) en Oostenrijk (4 weken)¹⁷⁷.

4.3.10. *Kosten*

De procedurevoorschriften inzake de vergoeding van kosten verschillen aanzienlijk. In veel lidstaten komen alle kosten voor rekening van de verweerder indien hij verliest.

In Engeland/Wales, Schotland, Frankrijk¹⁷⁸, Ierland, Noord-Ierland¹⁷⁹ en Zweden is de vergoeding van de kosten echter beperkt. In Ierland worden de kosten niet terugbetaald, terwijl in andere landen beperkingen gelden ten aanzien van de gerechtskosten (Noord-Ierland) of vaste maximumbedragen zijn vastgesteld, welke in sommige gevallen afhankelijk zijn van de waarde van de vordering (Engeland/Wales, Schotland, Zweden).

4.3.11. *Uitsluiting/beperking van de mogelijkheid van hoger beroep*

De wetgevingen van de lidstaten verschillen aanzienlijk op het gebied van de mogelijkheid van hoger beroep tegen beslissingen in procedures voor geringe vorderingen.

In Ierland en Spanje kan zonder beperking beroep worden ingesteld tegen procedures voor geringe vorderingen.¹⁸⁰

In Schotland is de mogelijkheid van beroep beperkt tot rechtsvragen.

In Zweden is beroep alleen mogelijk na toestemming van de rechter. Deze toestemming wordt verleend op grond van bijzondere omstandigheden, zoals het belang van de zaak voor de toepassing van het recht.

¹⁷⁶ Niet-eeerbiediging van de termijn heeft echter geen juridische gevolgen.

¹⁷⁷ Niet-eeerbiediging van de termijn heeft echter geen juridische gevolgen.

¹⁷⁸ De vergoeding van kosten is beperkt overeenkomstig artikel 695 van het nieuwe Wetboek van burgerlijke rechtsvordering.

¹⁷⁹ Er wordt alleen een passende vergoeding voor de gerechtskosten toegekend, tenzij de rechter van de districtsrechtbank oordeelt dat er sprake is van onredelijk gedrag van een van de partijen (in welk geval hij deze partij kan veroordelen tot het betalen van de kosten en uitgaven van getuigen), of de procedure naar behoren werd ingeleid door middel van een gewone rechtsvordering ("civil bill") (in welk geval een kostenvergoeding kan worden toegekend).

¹⁸⁰ In Spanje gelden wel beperkingen wat de toegelaten bewijzen betreft (artikel 460 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering).

In Engeland/Wales is altijd toestemming vereist, behalve in specifieke gevallen die gevolgen hebben voor de vrijheid van een individu.

In Noord-Ierland is het recht van beroep momenteel zeer beperkt in alle procedures voor geringe vorderingen¹⁸¹. Er zijn echter wetswijzigingen voorgesteld op grond waarvan het recht van beroep zal worden uitgebreid.

Er zijn drempels voor beroepen in Frankrijk (25.000 FF = 3.811 EUR) en Duitsland (600 EUR). Door deze drempels is het in de praktijk onmogelijk om in een procedure voor geringe vorderingen beroep in te stellen. In Duitsland is beroep niettemin toegestaan indien het gaat om een zaak van algemeen belang.

In Oostenrijk kan tegen beslissingen over vorderingen van minder dan 2.000 EUR alleen beroep worden ingesteld in geval van nietigheid (d.w.z. zeer ernstige procedurefouten) of in verband met rechtsvragen.¹⁸²

4.4. DE NOODZAAK VAN MAATREGELEN OP COMMUNAUTAIR NIVEAU

Zoals eerder gezegd, nemen de kosten, vertragingen en ergernis die met rechtsmiddelen gepaard gaan niet noodzakelijk proportioneel af met het bedrag van de vordering. Integendeel, deze belemmeringen gaan juist zwaarder wegen naarmate de vordering kleiner is. Daarom hebben veel lidstaten vereenvoudigde civiele procedures voor *geringe vorderingen* in het leven geroepen.

Uit het onderzoek “Cost of Judicial Barriers for Consumers in the Single Market” van 1995¹⁸³ kwamen de volgende gegevens met betrekking tot geringe consumentenvorderingen, die echter ook een meer algemene betekenis hebben, naar voren:

- 24% van de burgers van de lidstaten kopen nu en dan (meestal wanneer zij op reis zijn in het buitenland) goederen of diensten voor bedragen tot 2.000 EUR in andere EU-landen.¹⁸⁴ 10% van deze consumenten is ontevreden en twee derden van hen kunnen of willen geen vordering instellen. Het onderzoek laat ook zien dat de interne markt voor duurzame goederen eigenlijk niet bestaat. Duurzame goederen worden zelden in het buitenland gekocht, wegens het risico dat men geen reparatie of terugbetaling kan vorderen;
- de totale kosten die een consument moet betalen om een grensoverschrijdende vordering ter waarde van 2.000 EUR in te stellen, bedragen, afhankelijk van de lidstaten waartussen het geschil zich afspeelt, van 980 EUR tot 6.600 EUR en gemiddeld 2.489 EUR voor een procedure in de woonplaats van de verweerder. De minimale en gemiddelde kosten voor

¹⁸¹ De rechter van de districtsrechtbank kan, en moet, indien het Hooggerechtshof hem daartoe gelast, iedere rechtsvraag die een vonnis oproept ter beoordeling aan het Hooggerechtshof voorleggen.

¹⁸² Beroep op basis van feitelijke elementen en de beoordeling van bewijsmateriaal is uitgesloten (§ 501 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering).

¹⁸³ *Cost of Judicial Barriers for Consumers in the Single Market*, Hanno von Freyhold, Volkmar Gessner, Enzo L. Vial, Helmut Wagner (Eds.), A Report for the European Commission (Directorate General XXIV), Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, oktober/november 1995; deze studie kan worden geraadpleegd op de volgende webpagina:

¹⁸⁴ <http://www.freyvial.de/Publications/egi-2.pdf>
Eurobarometer-onderzoek van 17 mei 1995 (43.0).

een procedure in de woonplaats van de eiser liggen ongeveer 3% lager, de maximumkosten zelfs 11% lager dan voor een procedure in de woonplaats van de gedaagde. Aangezien de eiser hoe dan ook een deel van de kosten moet betalen, zelfs wanneer het geschil in zijn voordeel wordt beslecht, en hij altijd het risico loopt alle kosten te moeten betalen wanneer hij de zaak verliest, zal een redelijke consument geen rechtszaak beginnen voor 2.000 EUR;

- consumenten houden bovendien rekening met de duur van de rechtszaak. Beslissende factoren in dit verband zijn de procedure (waartoe ook de betekening van stukken behoort) en de tenuitvoerlegging. Terwijl in sommige lidstaten de procedure één jaar of minder dan een jaar duurt, hebben in Ierland en met name in Italië de voor geringe consumentenvorderingen bevoegde rechtbanken verschillende jaren nodig om het geschil te beslechten. Gemiddeld duurt een grensoverschrijdende civiele procedure in Europa bijna twee jaar in de woonplaats van de verweerder en nog zes maanden langer in de woonplaats van de eiser (waar de betekening van de processtukken en de procedure voor erkenning en tenuitvoerlegging extra tijd vergen);
- de gegevens wijzen op een situatie van rechtsonzekerheid voor consumenten in de interne markt. Als gevolg hiervan zullen goed geïnformeerde consumenten onbekende markten mijden en slecht geïnformeerde consumenten risico's lopen wanneer zij aankopen doen in het buitenland. De structuren die worden aangeboden voor grensoverschrijdende civiele procedures zijn verre van betrouwbaar, weinig toegankelijk en ondoeltreffend. Volgens berekeningen van de rechtstreekse kosten voor consumenten vormen de totale kosten van de rechtsonzekerheid op het gebied van grensoverschrijdende consumentengeschillen een aanzienlijk bedrag. Een optelling van de verschillende kostencategorieën levert een bedrag op van tussen de 7.230 en 73.790 miljoen EUR.

Het feit dat de hinderpalen voor het verkrijgen van een snel en goedkoop vonnis dus duidelijk worden versterkt in een grensoverschrijdende context wordt ook benadrukt in het verslag van de multidisciplinaire conferentie van deskundigen over de *grensoverschrijdende beslechting van geringe vorderingen in Europa*, georganiseerd door het Britse voorzitterschap van de Europese Unie in 1998.¹⁸⁵ De gebrekkige kennis van de rechtsstelsels van andere lidstaten en de daaruit voortvloeiende noodzaak om een advocaat te raadplegen, de extra tijd die nodig is om stukken aan een partij in een andere lidstaat te betekenen en de aanvullende vertaalkosten zijn slechts enkele van de factoren die daartoe bijdragen. Daardoor staan de kosten van het verkrijgen van een vonnis tegen een verweerder in een andere lidstaat vaak niet in verhouding tot het met de vordering gemoeide bedrag, vooral wanneer de vordering slechts een gering bedrag vertegenwoordigt. Bij gebrek aan een procedure die in verhouding staat tot de waarde van het geschil, doordat het rechtsstelsel van een lidstaat niet in een dergelijke procedure voorziet of de toepassing ervan in grensoverschrijdende zaken uitsluit, zijn de hinderpalen waarop de schuldeiser waarschijnlijk zal stuiten zo groot dat het nut van een gerechtelijke procedure uit economisch oogpunt twijfelachtig kan zijn. Geconfronteerd met de hoge kosten van de procedure en de praktische moeilijkheden die zij waarschijnlijk zullen ondervinden, geven veel schuldeisers dan ook de hoop op om te verkrijgen waar zij recht op menen te hebben.

Om de Commissie in staat te stellen de noodzaak van communautaire maatregelen en de aard van de vereiste maatregelen beter te kunnen beoordelen, is het een van de doelstellingen van

¹⁸⁵ Multidisciplinary Conference of Experts, *Resolving Small Claims Across European Borders*, 22 en 23 juni 1998, Down Hall, Hatfield Heath, Hertfordshire.

dit Groenboek om meer informatie te verkrijgen over de werking van de bestaande procedures voor geringe vorderingen. Enkel een analyse van het bestaande procedurele kader is niet voldoende om de juiste conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid van een specifieke procedure in de dagelijkse praktijk. Hoe groter de verschillen zijn tussen de lidstaten op het gebied van de aanvaarding en het succes van procedures die bedoeld zijn om de beslechting van geringe vorderingen te vereenvoudigen en te versnellen, des te groter zal ook de hierboven beschreven onevenwichtigheid zijn en des te urgenter de noodzaak om over de hele Gemeenschap tot een onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen te komen.

In dit verband dient voorts te worden verduidelijkt dat een eventueel toekomstig communautair rechtsinstrument voor geringe vorderingen zou worden ingepast in het bestaande acquis communautaire op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en eventuele andere toekomstige instrumenten op dit terrein. Bij grensoverschrijdende zaken betreffende geringe vorderingen zou de betekening of kennisgeving van stukken geschieden overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1348/2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken¹⁸⁶. Het feit dat een schuldenaar een in het kader van een mogelijke toekomstige Europese betalingsbevelprocedure ingestelde vordering, zoals beschreven in deel II van dit groenboek, betwist, zou geen invloed hebben op het feit of na de betalingsbevelprocedure de gewone procedure dan wel de procedure voor geringe vorderingen wordt gevolgd (aangenomen dat het om een “geringe vordering” gaat). Tenslotte zou een niet-bestreden uitspraak in een procedure voor geringe vorderingen in aanmerking komen voor waarmerking als Europese executoriale titel (wanneer een verordening van de Raad tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen¹⁸⁷ eenmaal is vastgesteld, en mits aan de andere voorwaarden voor de afgifte van een dergelijke titel is voldaan).

Vraag 32:

Welke eventuele problemen hebben zich bij de toepassing van de procedures voor geringe vorderingen in uw lidstaat voorgedaan? Gelieve het niveau van aanvaarding en succes van deze procedures in de praktijk aan te geven. Kunnen deze procedures ook worden gebruikt in het kader van grensoverschrijdende geschillen, waarbij de eiser of de verweerder zijn woonplaats in een andere lidstaat heeft? Welke problemen doen zich thans voor wanneer men in een grensoverschrijdende situatie een geringe vordering wil instellen?

In verband met de aanvaarding en het succes van de bestaande procedures dient verder te worden benadrukt dat het, na de vaststelling van een toekomstig communautair instrument voor geringe vorderingen, voor de burgers van cruciaal belang zal zijn hen te informeren over het bestaan van de procedure voor geringe vorderingen, ten einde een daadwerkelijke toegang tot de rechtspleging in de praktijk te waarborgen. Eén manier om deze informatie te verstrekken is door samenwerking van de bevoegde nationale autoriteiten bij de verspreiding van informatie over de procedure voor geringe vorderingen onder het grote publiek en in

¹⁸⁶ PB L 160 van 30.06.2000, blz. 37.

¹⁸⁷ COM (2002) 159 def., voorstel voor een Verordening van de Raad tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen.

beroepskringen, met name via het Europees Justitieel Netwerk in burgerlijke en handelszaken, opgericht bij Beschikking 2001/470/EG van de Raad¹⁸⁸.

Vraag 33:

Op welke wijzen kunnen de burgers het best worden geïnformeerd over een toekomstig communautair instrument betreffende een procedure voor geringe vorderingen?

¹⁸⁸ Beschikking van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de oprichting van een Europese justitiële netwerk in burgerlijke en handelszaken, PB L 174 van 27.6.2001, blz. 25.

5. TOEPASSINGSGEBIED VAN HET INSTRUMENT VOOR GERINGE VORDERINGEN

Naast de twee in de inleiding vermelde vragen (deel I: geschikt rechtsinstrument, alleen toepasselijk op grensoverschrijdende of ook op zuiver binnenlandse geschillen?), doet een mogelijk communautair instrument betreffende geringe vorderingen ook andere specifieke vragen rijzen. In hoofdzaak kunnen twee soorten vragen worden onderscheiden:

- een eerste reeks vragen heeft betrekking op het toepassingsgebied van het instrument betreffende *geringe vorderingen*, zoals onder meer de vraag wat de drempel voor “*geringe vorderingen*” moet zijn, voor welk soort geschillen de procedure voor *geringe vorderingen* moet openstaan en of deze procedure verplicht of facultatief moet zijn. Deze vraag wordt in dit hoofdstuk behandeld;
- de tweede vraag heeft betrekking op de concrete procedurevoorschriften waardoor de procedure voor *geringe vorderingen* zich van gewone procedures kan onderscheiden, m.a.w. de vraag welke procedurevoorschriften kunnen worden ingevoerd om ervoor te zorgen dat individuen en bedrijven niet ervan worden weerhouden of worden ontmoedigd om hun rechten uit te oefenen. De mogelijk met deze parameters verbonden procedurevoorschriften hebben betrekking op alle stadia van de burgerlijke rechtsvordering, namelijk de inleiding van de procedure, de procedure zelf, het vonnis en de kosten die ermee gepaard gaan, de uitvoerbaarheid van het vonnis en de mogelijkheid van beroep. Deze vraag wordt hierna behandeld (6.).

Een mogelijk toekomstig communautair instrument voor geringe vorderingen doet specifieke vragen rijzen over het toepassingsgebied ervan. Deze drie kwesties, namelijk de drempel voor een procedure voor geringe vorderingen, de soorten geschillen waarvoor deze procedure kan worden gebruikt en de vraag of deze procedure facultatief of verplicht moet zijn, zijn tot op zekere hoogte met elkaar verweven.

5.1. Drempel

Aangezien het bij *geringe vorderingen* om een kwantitatief begrip gaat, lijkt het noodzakelijk een kwantitatieve drempel vast te stellen (op basis van de waarde die de vordering vertegenwoordigt) onder welke een vordering als “gering” wordt beschouwd. Het is waar dat in sommige rechtsstelsels de keuze tussen de gewone procedure en de vereenvoudigde procedures niet wordt gemaakt op basis van het gevorderde bedrag (d.w.z. op kwantitatieve basis) maar veeleer op basis van kwalitatieve criteria (zie 4.3). Vereenvoudigde procedures worden in dat geval aangewend in eenvoudigere, minder ingewikkelde zaken, ongeacht het gevorderde bedrag. Een kwantitatieve definitie van geringe vorderingen lijkt niettemin beter, omdat een vordering waarmee geen grote rechtsvragen zijn gemoeid en waarvan ook de feitelijke situatie duidelijk is, maar die niettemin een hoog bedrag vertegenwoordigt, moeilijk een “geringe” vordering kan worden genoemd.

In alle lidstaten met procedures voor geringe vorderingen zijn er drempels, die echter aanzienlijk verschillen (van 600 EUR tot 8.234 EUR). Er lijkt in de lidstaten een algemene tendens te zijn om deze drempels te verhogen (veeleer dan ze te verlagen).

De drempel mag niet te laag zijn als men ervoor wil zorgen dat het toepassingsgebied van de procedure voor geringe vorderingen voldoende praktisch belang heeft en – in

overeenstemming met de conclusies van Tampere – van rechtstreekse invloed is op het dagelijks leven van de burgers. Aan de andere kant zou een te hoge drempel eveneens aanleiding kunnen geven tot problemen. De vereenvoudiging van procedurevoorschriften is alleen gerechtvaardigd in gevallen waar de kosten van de gerechtelijke procedure niet in verhouding staan tot de waarde die de vordering vertegenwoordigt. Een te hoge drempel zou een belemmering kunnen vormen voor de invoering van belangrijke procedurele vereenvoudigingen, wegens bezwaren met betrekking tot de noodzaak van een doeltreffende rechtsbescherming van de burgers. Een drempel tussen 1.000 EUR en 2.000 EUR zou een aanvaardbaar compromis kunnen zijn. Er zou een hogere drempel kunnen worden vastgesteld in geval van een facultatieve procedure (zie 5.3) aangezien de toepassing van de gewone procedure dan in ieder geval mogelijk blijft.

Men zou ook kunnen denken aan de invoering van een gemeenschappelijke *minimumdrempel*, waaronder de procedure voor geringe vorderingen in alle lidstaten van toepassing zou zijn, maar waarbij de lidstaten nog altijd de keuze zouden hebben om een hogere drempel vast te stellen. Ook zou de vaststelling van een bijkomende *maximumdrempel* kunnen worden overwogen.

Vraag 34:

Moet een kwantitatieve drempel voor geringe vorderingen worden vastgesteld?

Zo ja, hoe hoog moet deze drempel voor geringe vorderingen zijn?

Moet een gemeenschappelijke drempel voor alle lidstaten worden vastgesteld?

Of zou een communautaire minimum- (en maximum)drempel voldoende zijn?

5.2. Soorten geschillen

In tegenstelling tot de betalingsbevelprocedure, die bedoeld is om binnen een redelijke termijn een executoriale titel voor *onbetwiste vorderingen* te verkrijgen (mogelijk door het gebruik van gegevensverwerking), is de procedure voor geringe vorderingen van toepassing op vorderingen die *betwist* worden door de verweerder. Daarom zijn er eigenlijk nauwelijks argumenten om de procedure voor geringe vorderingen uitsluitend tot geldvorderingen te beperken. Aangezien de zaak door een rechter zal worden behandeld – in welke vereenvoudigde vorm dan ook – is het niet nodig het vonnis zodanig te formuleren dat het is aangepast aan een formulier dat wordt ingevuld door hokjes aan te kruisen (hetgeen een probleem kan vormen bij niet-geldelijke vorderingen). Daarom staan in de meeste lidstaten die procedures voor geringe vorderingen hebben deze procedures niet alleen voor geldvorderingen open.

Bovendien rijst de vraag of de procedure moet worden beperkt tot bepaalde soorten vorderingen, of dat omgekeerd bepaalde vorderingen van de procedure moeten worden uitgesloten. Verscheidene lidstaten hebben in hun wetgeving dergelijke beperkingen opgenomen.

In de conclusies van Tampere wordt gewag gemaakt van speciale gemeenschappelijke procedureregelingen voor een vereenvoudigde, versnelde, grensoverschrijdende beslechting van geschillen inzake “geringe consumenten- en commerciële vorderingen en alimentatievorderingen”.

De procedure voor geringe vorderingen heeft tot doel langdurige en dure procedures voor geringe vorderingen te vermijden. Derhalve zou het op het eerste gezicht logisch zijn om de procedure op alle soorten vorderingen in burgerlijke en handelszaken toe te passen. Dit zou echter problemen kunnen stellen in gevallen waarin aanzienlijke en dure bewijsverkrijging (zoals getuigenissen van deskundigen) is vereist. Anderzijds zou men kunnen overwegen de regels inzake bewijsverkrijging te versoepelen door de rechter een ruime beoordelingsmarge op dit punt te geven (zie 6.4 hieronder). Bovendien is het soms moeilijk om uitspraak te doen over bepaalde soorten geschillen die naar hun aard ingewikkelder zijn en zich derhalve niet lenen voor een procedure voor geringe vorderingen. Zelfs bij vorderingen wegens persoonlijke schade – die naar hun aard ingewikkelder kunnen zijn – zou een eventueel noodzakelijk deskundigenadvies schriftelijk kunnen worden verstrekt, zodat de schriftelijke procedure kan worden toegepast. In deze context is ook het vraagstuk van de vergoeding van kosten en de vraag of de procedure facultatief of verplicht is van belang. Indien de vergoeding van deskundigen (die zelfs bij eenvoudige contractuele vorderingen noodzakelijk kunnen zijn) in verplichte procedures voor geringe vorderingen zou worden beperkt, zou men zich kunnen afvragen of het nog wel economisch verantwoord is vorderingen in te stellen indien dit soort bewijzen noodzakelijk is.

Bij de vaststelling van de soorten geschillen die geschikt zijn voor de procedure voor geringe vorderingen, zal ook rekening moeten worden gehouden met het feit dat in sommige lidstaten bepaalde vorderingen (zoals bijvoorbeeld bepaalde familierechtelijke zaken) niet worden behandeld in een gewone civiele procedure. Het zou derhalve moeilijk kunnen zijn een procedure voor geringe vorderingen (m.a.w. een vereenvoudigde gewone procedure) voor dit soort vorderingen in te voeren.

In niet-geldelijke vorderingen is het gewoonlijk de eiser die de waarde van de vordering bepaalt. In geval van een verplichte procedure voor geringe vorderingen zou het dus aan de eiser zijn om te bepalen of deze procedure al dan niet van toepassing is op zijn vordering. Om mogelijk misbruik tegen te gaan, controleert de rechter in sommige lidstaten of het met de vordering gemoeide bedrag juist is vastgesteld.

Vraag 35:

Moeten geringe vorderingen al dan niet worden beperkt tot geldvorderingen?

Vraag 36:

Voor welke soorten geschillen moet de procedure voor geringe vorderingen openstaan?

Moeten bepaalde geschillen in burgerlijke en handelszaken worden uitgesloten?

Of moet de procedure alleen openstaan voor bepaalde, specifiek omschreven geschillen in burgerlijke en handelszaken?

5.3. De procedure voor geringe geschillen als mogelijkheid of als verplichting

Facultatieve procedure

Een facultatieve procedure (zoals die momenteel bestaat in Frankrijk, Ierland en Noord-Ierland) zou kunnen worden ingevoerd als een bijkomende Europese procedure naast de bestaande nationale procedures. In de praktijk zou dit echter kunnen betekenen dat er nauwelijks gebruik zou worden gemaakt van de procedure voor geringe vorderingen, zeker indien zij alleen op zaken met grensoverschrijdende aspecten van toepassing zou zijn.

Men moet zich ook afvragen wie voor de procedure voor geringe vorderingen zou kunnen kiezen. Om de gelijke rechten van de partijen in de procedure te waarborgen, lijkt het redelijk dat de eiser de procedure zou kunnen inleiden als een procedure voor geringe vorderingen maar de gedaagde zich hiertegen zou kunnen verzetten, zodat de gewone procedure van toepassing zou zijn. Bijgevolg zou een procedure voor geringe vorderingen alleen toepasselijk zijn indien beide partijen ermee instemmen. Aangezien de partijen echter vaak tegenstrijdige belangen hebben en niet altijd beiden voor een versnelde procedure zullen kiezen, zou het toepassingsgebied van de procedure in de praktijk wel eens zeer beperkt kunnen zijn.

Verplichte procedure

Een verplichte procedure (zoals in Duitsland, Engeland/Wales, Schotland, Spanje en Zweden) zou betekenen dat het toepassingsgebied van de procedure voor geringe vorderingen aanzienlijk wordt verruimd, vooral indien de procedure niet alleen zou openstaan voor zaken met grensoverschrijdende aspecten. In sommige gevallen zou het echter beter zijn om de gewone procedure toe te passen, ondanks het feit dat de waarde van de vordering onder de drempel voor geringe vorderingen ligt. Om te vermijden dat deze beslissing wordt overgelaten aan de partijen, zou men kunnen overwegen om de rechter te laten beslissen of een procedure voor geringe vorderingen naar een gewone procedure moet worden “overgeheveld”. Een dergelijke beslissing zou gevolgen hebben voor alle andere procedurele vereenvoudigingen in een procedure voor geringe vorderingen (zoals beperkingen van de mogelijkheid van beroep, enzovoort). In de meeste gevallen zal de rechter een overgang naar de gewone procedure overwegen als hij de gewone regels inzake bewijsverkrijging wil toepassen. Derhalve zou men kunnen overwegen om – in plaats van een overgang van de gehele procedure – de rechter alleen in staat te stellen de gewone regels inzake bewijsverkrijging toe te passen. De toepassing van de overige procedurele vereenvoudigingen zou dan niet onder de beoordelingsbevoegdheid van de rechter vallen (zie 6.4 hieronder).

Er bestaat een duidelijk verband tussen deze kwestie en de mogelijkheden op het gebied van de vereenvoudiging van procedurevoorschriften, zoals de noodzaak van een mondelinge zitting of de gevolgen van beperkingen op de vergoeding van kosten.

Vraag 37:

Moet de procedure voor geringe vorderingen verplicht of facultatief zijn?

Moet de rechter de mogelijkheid hebben om een procedure voor geringe vorderingen om te zetten in een gewone procedure?

Zo ja, onder welke voorwaarden?

Moeten de partijen de mogelijkheid hebben om een procedure voor geringe vorderingen om te zetten in een gewone procedure?

Zo ja, onder welke voorwaarden?

6. VEREENVOUDIGING VAN PROCEDUREVOORSCHRIFTEN

De keuzemogelijkheden op het gebied van de vereenvoudiging van de procedurevoorschriften voor een procedure voor geringe vorderingen ten opzichte van een gewone procedure hebben betrekking op alle stadia van een procedure (de inleiding van de procedure, de procedure zelf, het vonnis en de kosten ervan en de mogelijkheid van beroep). De hier vermelde mogelijkheden zijn reeds in een of andere vorm terug te vinden in de bestaande procedures voor geringe vorderingen (en tot op zekere hoogte ook in de gewone procedures van andere lidstaten), maar staan in werkelijkheid voor een breder scala van mogelijke keuzen. De onderstaande voorstellen ter vereenvoudiging van procedurevoorschriften hebben tot doel de procedurele handelingen te beperken gelet op de geringe waarde van de vordering en de procedure zo gebruiksvriendelijk mogelijk te maken, maar niettemin een doeltreffende rechtsbescherming te garanderen aan de burger die een wettige procedure in acht neemt.

6.1. Gemeenschappelijke minimumnormen voor formulieren

Een heel gemakkelijk in te vullen standaardformulier dat zich beperkt tot de allernoodzakelijkste gegevens, zou de inleiding van een procedure aanzienlijk vergemakkelijken.

Die gegevens zouden kunnen zijn:

- naam en adres van de partijen en de rechtbank,
- de vordering, met een korte beschrijving van de feiten,
- datum en handtekening.

In de conclusies van Tampere (punt 31) wordt eveneens gepleit voor de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen voor meertalige formulieren.

Het doel moet zijn een formulier in te voeren dat geen informatie dient te omvatten waarvoor de eiser een beroep moet doen op een advocaat (zoals juridische opmerkingen of de correcte juridische formulering van het vonnis waarom wordt verzocht). Indien nodig zou de rechter of een griffier de partijen aanwijzingen kunnen geven over noodzakelijke wijzigingen die in de loop van de verdere procedure moeten worden aangebracht (zie 6.2 hieronder). Om problemen te vermijden, zou het formulier aanwijzingen kunnen bevatten over de invulling ervan. Het eenvoudig Europees formulier dat de Commissie in 1996 heeft voorgesteld in haar *actieplan inzake de verhaalsmogelijkheden van de consument en de beslechting van consumentengeschillen in de interne markt*¹⁸⁹ en het bestaande *klachtenformulier voor de consument*¹⁹⁰ van de Commissie kunnen daarbij als referentie dienen.

In het actieplan heeft de Commissie voorgesteld een eenvoudig Europees formulier in te voeren om de toegang tot gerechtelijke procedures te verbeteren.

Men zou ook formulieren kunnen invoeren voor de volgende stadia van de procedure (zoals de repliek van de verweerder).

¹⁸⁹ COM(1996) 13 def.

¹⁹⁰ http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just03_nl.html

Dergelijke formulieren zouden ook op internet beschikbaar kunnen worden gesteld. Dit zou de procedure vergemakkelijken, vooral voor partijen die in een andere lidstaat wonen dan die van de rechter, met name indien ondanks alle harmonisatiepogingen tussen de lidstaten kleine verschillen in de formulieren noodzakelijk blijken te zijn.

Overwogen moet worden om het gebruik van moderne communicatiemiddelen zoals fax en e-mail voor de inleiding van de procedure en de verdere communicatie tussen de partijen en de rechter toe te laten. Terwijl communicatie per fax in toenemende mate wordt aanvaard door de rechtbanken, is elektronische communicatie alleen in uitzonderlijke gevallen en via speciale systemen van gegevensoverdracht mogelijk. Ook de communicatie via e-mail is problematisch, omdat de authenticiteit van het stuk moeilijk kan worden geverifieerd. Gezien het gemeenschappelijk wetgevend kader op het gebied van elektronische handtekeningen¹⁹¹ zou de inleiding van een procedure via e-mail in de toekomst gebruikelijker kunnen worden. Men mag echter niet vergeten dat het bij technische communicatiemiddelen veeleer om een algemeen vraagstuk van burgerlijke rechtsvordering dan om een specifieke kwestie in verband met geringe vorderingen gaat.

Vraag 38:

Moeten gemeenschappelijke minimumnormen voor formulieren worden ingevoerd?

Zo ja, welke normen?

Voor welke stadia van de procedure moeten de formulieren worden gebruikt?

Moeten moderne communicatiemiddelen worden ingevoerd?

6.2. Vertegenwoordiging en bijstand

Aangezien een van de doelstellingen van de procedures voor geringe vorderingen erin bestaat partijen bij een geschil in staat te stellen gemakkelijk en goedkoop een vonnis te verkrijgen, is vertegenwoordiging door een advocaat in *geen enkele lidstaat verplicht*. Vertegenwoordiging door een advocaat is wel *mogelijk* in alle lidstaten. Dit bestaande kader lijkt bevredigend, aangezien de procedure voor geringe vorderingen de toegang tot de rechter met name voor leken moet vergemakkelijken, maar er geen bezwaren zijn tegen de vertegenwoordiging door een advocaat.

De mogelijkheid van vertegenwoordiging door niet-juristen, welke reeds bestaat in sommige lidstaten (Duitsland, Engeland/Wales, Schotland en Noord-Ierland) zou een verdere verbetering kunnen inhouden. Deze mogelijkheid zou vooral interessant kunnen zijn voor bedrijven die zich met name in gemakkelijke zaken zouden kunnen laten vertegenwoordigen door hun eigen personeelsleden.

Het is zo dat in veel zaken de partijen niet vertegenwoordigd zijn door een advocaat. Om deze personen daadwerkelijke bijstand te verlenen, voorzien veel lidstaten in bijstand door griffiers bij de inleiding van de procedure, met name wat het invullen van formulieren betreft. Door

¹⁹¹ Zie met name Richtlijn 1999/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen, PB L 13 van 19. 01. 2000, blz. 12.

deze bijstand kunnen vertragingen als gevolg van onvolledige verzoeken of noodzakelijke verbeteringen achteraf worden vermeden.

Niet-juristen hebben echter vaak ook hulp nodig in latere stadia van de procedure. In de procedures voor geringe vorderingen van de meeste lidstaten zijn geen uitvoerige memories vereist en heeft de rechter bepaalde verplichtingen met betrekking tot het geven van aanwijzingen aan de partijen. Hij moet streven naar een volledige opheldering van de feiten en de partijen met name op het gebied van procedurekwesties bijstaan. Om de gebruiksvriendelijkheid van de procedure voor geringe vorderingen te verbeteren, zou men de invoering van een verplichting voor de rechter om aanwijzingen te geven aan de partijen kunnen overwegen. Een dergelijke verplichting zou zeer ver kunnen gaan, maar noodzakelijkerwijs moeten inhouden dat de rechter neutraal dient te blijven en niet zelf een onderzoek ambtshalve mag instellen.

De mogelijkheid om vorderingen rechtstreeks bij de rechtbank in te stellen door middel van mondelinge registratie zou de rechtsbijstand voor leken volledig kunnen maken en ervoor zorgen dat personen die niet gewend zijn stappen te doen bij de autoriteiten minder terughoudend zullen worden om zelf de procedure in te leiden.

Vraag 39:

Moet bijstand met betrekking tot procedurekwesties worden verleend aan partijen die niet door een advocaat zijn vertegenwoordigd?

Zo ja, in welke mate?

Moet vertegenwoordiging door niet-juristen worden toegestaan?

6.3. ADR (alternatieve wijzen van geschillenbeslechting)

Een verdere mogelijkheid op procedureel gebied zou de invoering van ADR (zoals conciliatie, bemiddeling en informele gesprekken) in het kader van procedures voor geringe vorderingen kunnen zijn. Dit zou het voordeel hebben dat de werkdruk voor de rechters, alsook de kosten zouden afnemen. Het zou aanzienlijke besparingen van juridische en andere proceskosten alsook van tijd en energie voor partijen en rechters kunnen opleveren. Bovendien zal het meestal minder tijd vergen om een compromis te bereiken dan om een vonnis te wijzen en ten uitvoer te leggen. ADR-methoden zouden derhalve aanzienlijk kunnen bijdragen aan het bereiken van het doel om kosten en tijd te besparen, wat van belang is voor alle procedures in burgerlijke en handelszaken, maar uiteraard van nog groter belang is als het om geringe vorderingen gaat.

Verschillende opties met betrekking tot het facultatieve of verplichte karakter van ADR kunnen worden overwogen. Deze opties gaan van het bieden van de mogelijkheid om een beroep te doen op ADR in het kader van gerechtelijke procedures tot de aanmoediging ervan door de rechters. Men zou zelfs kunnen denken aan de invoering van een verplichting om een beroep te doen op ADR alvorens een vonnis kan worden gewezen.

Men mag echter niet uit het oog verliezen dat het bij ADR veeleer gaat om een algemeen vraagstuk van burgerlijke rechtsovername dan om een specifieke kwestie in verband met geringe vorderingen. De Commissie heeft dan ook een specifiek groenboek aan dit vraagstuk

gewijd: Groenboek betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van burgerlijk recht en handelsrecht.¹⁹²

Vraag 40:

Moet ADR worden ingevoerd in het kader van procedures voor geringe vorderingen?

Zo ja, moet facultatief of verplicht een beroep op ADR worden gedaan?

6.4. Versoepeling van bepaalde regels inzake bewijsverkrijging

Een heel belangrijk aspect van de meeste bestaande procedures voor geringe vorderingen is de vereenvoudiging van de regels inzake bewijsverkrijging, die gericht is op een verkorting van de procedure en een vermindering van de kosten.

Om dit doel te bereiken, zou men kunnen denken aan een beperking van de toegestane bewijsmiddelen. Zo zouden bijvoorbeeld bijzonder dure bewijsmiddelen (zoals getuigenissen van deskundigen) kunnen worden uitgesloten. Hierdoor zou het echter in bepaalde gevallen bijna onmogelijk worden om de feiten vast te stellen.

Bijna alle procedures voor geringe vorderingen voorzien derhalve in vereenvoudigde regels inzake bewijsverkrijging in plaats van in een beperking van de bewijsmiddelen.

De volgende mogelijkheden kunnen worden overwogen.

- *Toelating van schriftelijke verklaringen van getuigen en/of partijen.*

Hierdoor zou men aanzienlijke reiskosten uitsparen, met name in grensoverschrijdende zaken.

- *Telefoon- en videoconferenties*

Ook deze optie zou kosten uitsparen, en bovendien het voordeel hebben dat een rechtstreeks contact tussen de rechter en de partijen en getuigen kan worden gelegd. Het zou de beoordeling van bewijsmateriaal door de rechter vergemakkelijken en kruisverhoren mogelijk maken. Uiteraard zouden hiervoor de noodzakelijke technische voorwaarden moeten worden gecreëerd.

- *Aanwending van bepaalde bewijsmiddelen enkel met toestemming van de rechter*

Om het toepassingsgebied van de procedure voor geringe vorderingen zoveel mogelijk uit te breiden en op zeer verschillende soorten vorderingen toepasselijk te maken, lijkt het een passende keuze om de regels inzake bewijsverkrijging te versoepelen. Men zou ook kunnen overwegen de toelating van specifieke bewijsmiddelen in een individuele zaak over te laten aan de beoordelingsbevoegdheid van de rechter, die bijgevolg niet gebonden zou zijn door de gewone regels inzake bewijsverkrijging. Hij zou dan zaak per zaak – op basis van zijn kennis en ervaring – zelf kunnen bepalen welke bewijsmiddelen noodzakelijk zijn en een procedure

¹⁹² Groenboek betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van burgerlijk recht en handelsrecht, COM(2002) 196 def. (http://europa.eu.int/eur-lex/nl/com/gpr/2002/com2002_0196nl01.pdf). In de context van procedures voor geringe vorderingen is met name het hoofdstuk “ADR in het kader van judiciële procedures” belangrijk.

toepassen die, afhankelijk van de omstandigheden van de betrokken zaak, min of meer formeel is. Op het eerste gezicht kan dit een keuze met verstrekkende gevolgen lijken. Toch dient men zich af te vragen of zo'n gemakkelijke en soepele oplossing niet aanvaardbaar zou zijn, gelet op de nagestreefde bespoediging en vereenvoudiging van de procedure in het licht van de geringe waarde die de vordering vertegenwoordigt. In Duitsland heeft men deze mogelijkheid met succes toegepast. Ook zou uitdrukkelijk kunnen worden bepaald dat het recht op een eerlijk proces, zoals verankerd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in elk geval moet worden geëerbiedigd.

Deze stap zou, zoals in sommige lidstaten (Schotland en Duitsland), gecombineerd kunnen worden met een beperking van de mogelijkheid rechtsmiddelen in te stellen (zie 6.8). Men zou ook kunnen overwegen de beroepsgronden te beperken tot rechtsvragen en de schending van de grondbeginselen van een eerlijk proces, zoals het recht om gehoord te worden of het verbod op willekeur. Het aanvoeren van procedurefouten zou eveneens aan de toestemming van de appelrechter kunnen worden onderworpen.

Vraag 41:

Moeten bepaalde regels inzake bewijsverkrijging worden versoepeld?

Zo ja, welke en in welke mate?

6.5. Invoering van de mogelijkheid van een zuiver schriftelijke procedure

Een verderstrekkende procedurele mogelijkheid betreft de invoering van een zuiver schriftelijke procedure (in plaats van mondelinge zittingen). Door deze mogelijkheid zou men in "gemakkelijke" zaken, met name grensoverschrijdende zaken, veel kosten kunnen besparen en de tijd die nodig is voor het wijzen van een vonnis kunnen beperken.

In het kader van de hierboven vermelde beoordelingsmarge (6.4) zou kunnen worden overwogen om de rechter te laten beslissen of een mondelinge zitting noodzakelijk is in een specifiek geval. Ook deze keuze heeft het voordeel dat het gaat om een flexibele oplossing die aan een individuele zaak kan worden aangepast. Met name in gevallen waar de procedure voor geringe vorderingen verplicht is, zou de mogelijkheid van een mondelinge zitting op verzoek van een partij moeten worden overwogen, om te vermijden dat de procedure in strijd zou zijn met de procedurele waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In geval van een facultatieve procedure kunnen de partijen altijd opteren voor een mondelinge zitting door te kiezen voor een gewone procedure, eventueel zelfs na de inleiding van de procedure.

Vraag 42:

Moet de mogelijkheid van een zuiver schriftelijke procedure (in plaats van mondelinge zittingen) worden ingevoerd?

Zo ja, onder bepaalde voorwaarden?

6.6. Versoepeling van de regels betreffende de inhoud van het vonnis en de termijnen

Naast een vereenvoudigde procedure, zou een andere mogelijkheid om de uitspraak van het vonnis te versnellen kunnen bestaan in een versoepeling van de regels betreffende de inhoud van het vonnis.

Men zou met name kunnen overwegen om de regels betreffende de motivering van het vonnis te versoepelen. Deze mogelijkheid zou kunnen worden gekoppeld aan beperkingen van de mogelijkheid tot het instellen van rechtsmiddelen (zie 6.8). In zaken waar geen beroep mogelijk is, zou het vonnis kunnen worden beperkt tot de werkelijk noodzakelijke juridische en feitelijke punten. In gevallen waar de mogelijke beroepsgronden beperkt zijn tot rechtsvragen, kunnen minstens de regels betreffende de beoordeling van bewijsmateriaal worden versoepeld.

Men zou ook kunnen denken aan de invoering van de verplichting om een beroepsschrift in te dienen in zaken waar het vonnis mondeling is uitgesproken. Indien geen beroepsschrift wordt ingediend en het vonnis in kracht van gewijsde gaat, zou het eventueel vereiste grosse van het vonnis kunnen worden beperkt tot de belangrijkste feiten of zelfs tot de conclusies van de rechter.

Een algemene termijn voor de oplossing van de zaak is in geen enkele lidstaat van toepassing en zou ook problemen kunnen opleveren in verband met de uiteenlopende moeilijkheidsgraad van de zaken. Bovendien zijn er bepaalde omstandigheden die de duur van de procedure beïnvloeden en buiten de sfeer van het gerecht vallen (zoals problemen in verband met de betekening van stukken of getuigen die niet kunnen worden bereikt).

In het kader van de invoering van versoepelde regels betreffende de inhoud van het vonnis zou kunnen worden overwogen om een termijn voor het wijzen van het vonnis na de beëindiging van de procedure vast te stellen. De termijn die momenteel voor het wijzen van een vonnis is vastgesteld, gaat van 10 dagen (Spanje) tot 28 dagen (Schotland). Afhankelijk van de omvang van de versoepeling van de regels betreffende de inhoud van het vonnis, zou een termijn van 14 tot 28 dagen passend kunnen zijn.

Vraag 43:

Moeten de regels betreffende de inhoud van het vonnis worden versoepeld?

Zo ja, in welke mate?

Moet een termijn voor het wijzen van een vonnis worden vastgesteld?

6.7. Kosten

De vergoeding van kosten en uitgaven zoals gerechtskosten, kosten voor getuigen, deskundigen en advocaten is belangrijk voor de eiser, omdat hij moet kunnen beoordelen of het economisch wel zinvol is om een proces aan te spannen. Het belang van de regels inzake vergoeding van kosten en uitgaven mag niet worden onderschat. Sommige lidstaten (Engeland/Wales, Schotland, Noord-Ierland, Frankrijk, Ierland, Zweden) wijken in hun procedure voor geringe vorderingen af van de algemeen aanvaarde regel dat de vergoeding van kosten afhankelijk is van de mate waarin de partijen in het gelijk worden gesteld. Deze regels moeten ook worden bekeken in het licht van de verplichte of facultatieve aard van de procedure voor geringe vorderingen.

Verplichte procedure

In zaken waar de procedure voor geringe vorderingen verplicht is (zie 5.3) en de eiser niet voor de gewone procedure kan kiezen, zouden verregaande beperkingen op de vergoeding van kosten eisers kunnen ontmoedigen om geringe vorderingen in te stellen (of minstens ervan kunnen weerhouden om een advocaat te nemen), omdat zij er uiteindelijk geld bij zouden inschieten zelfs indien zij de zaak zouden winnen. Een regeling die niet voorziet in enige vergoeding van de gerechtskosten voor de eiser (en mogelijke noodzakelijke kosten voor getuigen en deskundigen) zou ertoe leiden dat gerechtelijke procedures voor zeer geringe vorderingen economisch niet of nauwelijks verantwoord zijn. Een dergelijke regel zou dus niet bevorderlijk zijn voor het bereiken van de doelstelling van een betere toegang tot de rechter. Zelfs wanneer het met de vordering gemoeide bedrag hoger is dan dat van de kosten, zou de eiser uiteindelijk niet het totale verschuldigde bedrag ontvangen. Het sneller gewezen vonnis zou dan – in zekere zin – “gekocht” moeten worden. Anderzijds zou een partij die zonder gegronde reden voor de rechter wordt gedaagd mogelijk aanzienlijke uitgaven moeten doen om zichzelf te verdedigen. Vergelijkbare overwegingen kunnen worden gemaakt wanneer de vergoeding van kosten tot een maximumbedrag wordt beperkt.

Wat de honoraria voor advocaten betreft, zou men kunnen aanvoeren dat het concept zelf van de procedure voor geringe vorderingen het overbodig maakt een beroep te doen op een advocaat. Een partij die niettemin besluit een advocaat onder de arm te nemen, moet ook diens honorarium betalen. Ook zou niemand in een dure gerechtelijke procedure mogen worden betrokken alleen maar omdat de andere partij een advocaat heeft genomen. Aan de andere kant zou een aanzienlijke beperking van de vergoeding van honoraria – in een verplichte procedure voor geringe vorderingen – er in de praktijk toe leiden dat vertegenwoordiging door een advocaat wordt uitgesloten. De meeste partijen doen niet vrijwillig een beroep op juridische bijstand, maar ze zouden in dit geval feitelijk de mogelijkheid verliezen om een advocaat te nemen en gedwongen zijn zichzelf in de rechtbank te vertegenwoordigen. In tegenstelling tot een advocaat, die alleen de belangen van zijn cliënt vertegenwoordigt en hem uitvoerig adviseert, moet een rechter zelfs als hij de best mogelijke bijstand biedt neutraal blijven en zich derhalve beperken tot procedurekwesties of informatie over de juridische situatie. Het is zeker de bedoeling om ervoor te zorgen dat de procedure voor geringe vorderingen ook zonder de bijstand van een advocaat kan worden aangewend. De bijstand van een advocaat kan echter niet worden vervangen.

Er moet derhalve zorgvuldig worden overwogen of in een verplichte procedure voor geringe vorderingen de vergoeding van kosten al dan niet moet worden beperkt.

Facultatieve procedure

In geval van een procedure die facultatief is voor beide partijen (zie 5.3), hebben deze vragen minder belang. Toch zullen ze van invloed zijn op de mate waarin de procedure voor geringe vorderingen ingang zal vinden in de rechtspraktijk. Een partij die zichzelf niet wil vertegenwoordigen voor de rechter, of verwacht dat zij aanzienlijke uitgaven zal moeten doen (bijvoorbeeld voor getuigen of deskundigen), zal zeer waarschijnlijk opteren voor de gewone procedure. Bovendien doen grote en middelgrote bedrijven gewoonlijk een beroep op advocaten. Aangezien geringe vorderingen vaak betrekking hebben op geschillen tussen bedrijven of tussen bedrijven en consumenten, zou een beperking van de vergoeding van kosten er in de praktijk toe leiden dat de procedure voor geringe vorderingen alleen zou worden gebruikt in zaken tussen individuen die beiden afzien van de bijstand van een advocaat.

Vraag 44:

Moet de vergoeding van kosten worden beperkt?

Zo ja, in welke mate?

6.8. Uitsluiting/beperking van de mogelijkheid rechtsmiddelen in te stellen

Beperkingen van de mogelijkheid rechtsmiddelen in te stellen kunnen in aanmerking worden genomen als een manier om de kosten te verminderen en sneller rechtszekerheid te verkrijgen. Dergelijke beperkingen zijn gebruikelijk in de gewone procedure en - in uiteenlopende mate - in de bestaande procedures voor geringe vorderingen in de lidstaten (Schotland, Zweden, Engeland/Wales, Noord-Ierland, Frankrijk, Duitsland) als een belangrijk middel om de duur van de procedure te beperken.

Men zou kunnen overwegen de mogelijkheid rechtsmiddelen in te stellen volledig uit te sluiten. Dit zou uiteraard de meest efficiënte manier zijn om de procedure te versnellen en kosten te besparen. Anderzijds zou een dergelijke oplossing vragen kunnen oproepen, aangezien de partijen niet meer in hoger beroep zouden kunnen gaan, zelfs niet tegen de – uit hun oogpunt – ergste fouten van de rechter van eerste aanleg. Dit zou de indruk van willekeur van de rechter kunnen wekken.

Ook kan worden overwogen het recht van hoger beroep niet volledig uit te sluiten, maar te beperken. Aangezien de rechter gehouden is aan het materiële recht en – ondanks alle vereenvoudigingen op het gebied van bewijsverkrijging – aan het beginsel van een eerlijk proces (zie hierboven 6.4 en 6.5), zou ook kunnen worden overwogen de beroepsgronden te beperken tot rechtsvragen (en dus feitelijke vragen uit te sluiten). Hierdoor zou men het langdurige en dure proces van de vernietiging van een vonnis en de terugverwijzing naar de rechter van eerste aanleg voor een nieuwe procedure op grond van fouten in de vaststelling van de feiten kunnen vermijden. Daarnaast zou de schending van het grondbeginsel van een eerlijk proces als een aanvullende beroepsgrond in aanmerking kunnen worden genomen. Dit zou het voordeel hebben dat de concrete invulling door de rechtspraak van het algemene beginsel van een eerlijk proces niet alleen aan de rechters van eerste aanleg zou worden overgelaten.

Om vertragingen in de procedure door hogere beroepen die geen uitzicht op succes bieden te vermijden, zou de ontvankelijkheid van een hoger beroep afhankelijk kunnen worden gesteld van goedkeuring door de appelrechter of de rechter van eerste aanleg. Deze mogelijkheid zou met name kunnen worden overwogen met betrekking tot ernstige procedurefouten. Het verdient de voorkeur deze beslissing te laten nemen door de appelrechter, aangezien een beslissing van de rechter van eerste aanleg over een hoger beroep tegen een vonnis dat hij zelf heeft gewezen de indruk van willekeur zou kunnen wekken.

Met het oog op de geringe waarde die de vordering vertegenwoordigt zou de mogelijkheid van hoger beroep bij een derde instantie kunnen worden uitgesloten, aangezien dit tot bijzonder veel vertraging zou kunnen leiden.

Vraag 45:

Moet de mogelijkheid rechtsmiddelen in te stellen worden uitgesloten of beperkt?

Zo ja, in welke mate?

6.9. Verdere mogelijkheden voor vereenvoudiging

Er zouden nog andere mogelijkheden voor een vereenvoudiging van de procedurevoorschriften voor geringe vorderingen kunnen worden overwogen om de beslechting van geschillen te versnellen en goedkoper en gebruiksvriendelijker te maken.

Vraag 46:

Welke andere opties voor de vereenvoudiging van procedurevoorschriften kunnen worden overwogen?

7. OVERZICHT VAN DE VRAGEN

Vraag 1:

Moeten Europese instrumenten op het gebied van betalingsbevelprocedures en geringe vorderingen uitsluitend op grensoverschrijdende of ook op zuiver binnenlandse geschillen van toepassing zijn?

Vraag 2:

Wat is het geschikte wetgevende instrument voor betalingsbevelprocedures en geringe vorderingen - een verordening of een richtlijn?

Vraag 3:

Welke eventuele problemen hebben zich voorgedaan bij de toepassing van de betalingsbevelprocedure of van een andere procedure voor de invordering van niet-betwiste vorderingen in uw lidstaat? Graag een indicatie van het niveau van aanvaarding en succes van deze procedures in de praktijk. Kunnen deze procedures ook worden toegepast in grensoverschrijdende zaken waarin hetzij de eiser hetzij de gedaagde in een andere lidstaat domicilie heeft? Zo ja, welke eventuele problemen hebben zich bij de toepassing voorgedaan? Zo neen, hoe moeten niet-betwiste vorderingen in een grensoverschrijdende zaak worden behandeld?

Vraag 4:

Moet een Europese betalingsbevelprocedure worden beperkt tot geldvorderingen? Zo neen, welke soorten niet-geldelijke vorderingen moeten eronder vallen?

Vraag 5:

Moet een Europese betalingsbevelprocedure enkel openstaan voor vorderingen die verband houden met bepaalde gebieden van het burgerlijk en het handelsrecht of moeten bepaalde soorten vorderingen worden uitgesloten? Geef in elk geval aan welke categorieën van vorderingen moeten worden in- of uitgesloten.

Vraag 6:

Moet een Europese betalingsbevelprocedure slechts voor vorderingen tot een bepaald maximumbedrag openstaan? Zo ja, welk maximumbedrag?

Vraag 7:

Moet de aanwending van een Europese betalingsbevelprocedure verplicht zijn of facultatief (alleen indien de schuldeiser denkt dat de vordering niet zal worden betwist)?

Vraag 8:

Moeten de gerechten van de lidstaat waar de gedaagde woonplaats heeft in grensoverschrijdende zaken uitsluitende internationale bevoegdheid voor de Europese betalingsbevelprocedure hebben?

Vraag 9:

Moet een Europees instrument inzake betalingsbevelen regels omvatten voor het bepalen van de bevoegde rechtbanken binnen de lidstaten? Zo ja, welke regels?

Vraag 10:

Moet een instrument inzake een Europees betalingsbevel regels omvatten die bepalen wie in de rechtbank precies verantwoordelijk is (rechters, griffiers) voor de procedure en bevoegd is om een betalingsbevel te geven? Zo ja, welke regels?

Vraag 11:

Welke voorwaarden moeten met betrekking tot de inhoud van het verzoek om een Europees betalingsbevel worden gesteld? Welke voorwaarden moeten met name gelden voor de beschrijving van de ter ondersteuning van een vordering ingeroepen omstandigheden?

Vraag 12:

Moet het verstrekken van een schriftelijk bewijs van de vordering een voorwaarde voor de toepassing van een Europees betalingsbevel zijn? Zo ja, welke soorten stukken moeten als een voldoende bewijs van de vordering worden beschouwd?

Vraag 13:

Moet voor de indiening van een verzoek om een Europees betalingsbevel het gebruik van een standaardformulier worden verplicht? Zo ja, wat moet de inhoud van dat standaardformulier zijn?

Vraag 14:

Welke rol moeten computertechnologie en elektronische gegevensverwerking spelen in de communicatie tussen de rechtbank en de partijen en in het beheer van de Europese betalingsbevelprocedure door de rechtbank?

Vraag 15:

Moet er een onderzoek van de gegrondheid van de vordering plaatsvinden voordat een Europees betalingsbevel wordt gegeven? Zo ja, welke criteria moeten voor dat onderzoek gelden?

Vraag 16:

Moet het mogelijk zijn een Europees betalingsbevel voor slechts een gedeelte van de vordering te geven?

Vraag 17:

Moet het Europees betalingsbevel in een gestandaardiseerde vorm worden gegeven? Zo ja, wat moet de inhoud van een gestandaardiseerde beslissing zijn?

Vraag 18:

Moet een beroep tegen de (partiële) weigering van een Europees betalingsbevel niet-ontvankelijk zijn? Moet het mogelijk zijn na zo'n weigering opnieuw een verzoek om een Europees betalingsbevel voor dezelfde vordering in te dienen?

Vraag 19:

Welke elementen moet de aan een betalingsbevel toe te voegen informatie voor de gedaagde over zijn procedurele rechten en plichten omvatten? Wat moeten de gevolgen zijn van het niet nakomen van deze verplichting?

Vraag 20:

Moet een Europees wetgevend instrument inzake een Europees betalingsbevel bepalingen omvatten betreffende de betekening en kennisgeving van stukken voor deze specifieke procedure of moet dit instrument vergezeld gaan van de harmonisatie van de betekeningregels in het algemeen? Zo ja, wat moet de inhoud van die regels zijn?

Vraag 21:

Wat moet de uiterste termijn voor het betwisten van de vordering zijn? Moet de duur van de termijn voor het verweer worden beïnvloed door bepaalde kenmerken van het individuele geval en, zo ja, welke?

Vraag 22:

Moeten er formele of materiële vereisten aan het schriftelijk verzet worden gesteld? Zo ja, welke?

Vraag 23:

Moet een instrument inzake een Europees betalingsbevel regels omvatten die bepalen of schriftelijk verzet het betalingsbevel vernietigt, of dat het betalingsbevel het onderwerp wordt van de volgende gewone procedure? Zo ja, welke regels?

Vraag 24:

Moet de zaak, indien de vordering wordt betwist, automatisch of slechts op verzoek van een van de partijen overgaan naar een gewone procedure?

Vraag 25:

Moet een Europese betalingsbevelprocedure uit één of twee stappen bestaan, d.w.z. moet de oorspronkelijke beslissing uitvoerbaar zijn of is een tweede beslissing (een “executoriale titel”) na het verstrijken van de termijn voor het betwisten van de vordering noodzakelijk?

Vraag 26:

Moet tegen een Europees betalingsbevel (of, in een procedure in twee stappen, tegen een executoriale titel) een gewoon rechtsmiddel openstaan nadat de verzettermijn is verstreken?

Vraag 27:

Moet een Europees betalingsbevel in kracht van gewijsde gaan nadat de termijnen voor verzet en/of beroep zijn verstreken?

Vraag 28:

Moet een instrument betreffende het Europees betalingsbevel regels omvatten met betrekking tot het ontbreken van verplichte vertegenwoordiging door een advocaat in de betalingsbevelprocedure? Zo ja, welke regels?

Vraag 29:

Moet een instrument betreffende het Europees betalingsbevel regels inzake de kosten van de procedure en de vergoeding daarvan omvatten? Zo ja, welke regels?

Vraag 30:

Moet een Europees betalingsbevel voorlopig uitvoerbaar zijn? Zo ja, wat moeten de vereisten voor uitvoerbaarheid bij voorraad en voor opschorting van de voorlopige tenuitvoerlegging zijn?

Vraag 31:

Dient een Europees betalingsbevel rechtstreeks uitvoerbaar te zijn in andere lidstaten, zonder exequatur en ook zonder waarmeding in de lidstaat van oorsprong zoals thans wordt voorgesteld voor de Europese executorialie titel voor niet-betwiste schuldvorderingen? Zo ja, welke voorwaarden moeten worden gesteld voor een dergelijke rechtstreekse uitvoerbaarheid?

Vraag 32:

Welke eventuele problemen hebben zich bij de toepassing van de procedures voor geringe vorderingen in uw lidstaat voorgedaan? Gelieve het niveau van aanvaarding en succes van deze procedures in de praktijk aan te geven.

Kunnen deze procedures ook worden gebruikt in het kader van grensoverschrijdende geschillen, waarbij de eiser of de verweerder zijn woonplaats in een andere lidstaat heeft? Welke problemen doen zich thans voor wanneer men een geringe vordering via een grensoverschrijdende procedure wil doen instellen?

Vraag 33:

Op welke wijzen kunnen de burgers het best worden geïnformeerd over een toekomstig communautair instrument betreffende een procedure voor geringe vorderingen?

Vraag 34:

Moet een kwantitatieve drempel voor geringe vorderingen worden vastgesteld?

Zo ja, hoe hoog moet deze drempel voor geringe vorderingen zijn?

Moet een gemeenschappelijke drempel voor alle lidstaten worden vastgesteld?

Of zou een communautaire minimum- (en maximum)drempel voldoende zijn?

Vraag 35:

Moeten geringe vorderingen ja dan nee worden beperkt tot geldvorderingen?

Vraag 36:

Voor welke soorten geschillen moet de procedure voor geringe vorderingen openstaan?

Moeten bepaalde geschillen in burgerlijke en handelszaken worden uitgesloten?

Of moet de procedure alleen openstaan voor bepaalde, specifiek omschreven geschillen in burgerlijke en handelszaken?

Vraag 37:

Moet de procedure voor geringe vorderingen verplicht of facultatief zijn?

Moet de rechter de mogelijkheid hebben om een procedure voor geringe vorderingen naar een gewone procedure over te hevelen?

Zo ja, onder welke voorwaarden?

Moeten de partijen de mogelijkheid hebben om een procedure voor geringe vorderingen naar een gewone procedure over te hevelen?

Zo ja, onder welke voorwaarden?

Vraag 38:

Moeten gemeenschappelijke minimumnormen voor formulieren worden ingevoerd?

Zo ja, welke normen?

Voor welke stadia van de procedure moeten de formulieren worden gebruikt?

Moeten moderne communicatiemiddelen worden ingevoerd?

Vraag 39:

Moet bijstand met betrekking tot procedurekwesties worden verleend aan partijen die niet door een advocaat zijn vertegenwoordigd?

Zo ja, in welke mate?

Moet vertegenwoordiging door niet-juristen worden toegestaan?

Vraag 40:

Moet ADR worden ingevoerd in het kader van procedures voor geringe vorderingen?

Zo ja, moet facultatief of verplicht een beroep op ADR worden gedaan?

Vraag 41:

Moeten bepaalde regels inzake bewijsverkrijging worden versoepeld?

Zo ja, welke en in welke mate?

Vraag 42:

Moet de mogelijkheid van een zuiver schriftelijke procedure (in plaats van mondelinge zittingen) worden ingevoerd?

Zo ja, onder bepaalde voorwaarden?

Vraag 43:

Moeten de regels betreffende de inhoud van het vonnis worden versoepeld?

Zo ja, in welke mate?

Moet een tijds kader voor het wijzen van een vonnis worden vastgesteld?

Vraag 44:

Moet de vergoeding van kosten worden beperkt?

Zo ja, in welke mate?

Vraag 45:

Moet de mogelijkheid rechtsmiddelen in te stellen worden uitgesloten of beperkt?

Zo ja, in welke mate?

Vraag 46:

Welke andere opties voor de vereenvoudiging van procedurevoorschriften kunnen worden overwogen?