

4.13. Effectenbemiddeling door met name kleine en middelgrote ondernemingen mag niet aan ongerechtvaardigde en te strenge eisen worden onderworpen. Daarom dienen ondernemingen die orders betreffende aandelen in collectieve

beleggingsinstellingen slechts doorgeven buiten de reikwijdte van de richtlijn te blijven. Zij houden immers geen geld van cliënten onder zich en kunnen dus nooit debiteur van hun opdrachtgevers worden.

Brussel, 18 juni 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen”

(COM(2002) 746 def.)

(2003/C 220/02)

De Commissie heeft op 20 december 2002 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het „Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen”.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 juni 2003 goedgekeurd; rapporteur was de heer von Fürstenwerth.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 400e zitting van 18 en 19 juni 2003 (vergadering van 18 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van de conclusies

1.1. Het Comité beschouwt onderhavig Groenboek als een nuttig initiatief en een logisch uitvloeisel van de conclusies van de Europese Raad van Tampere. Zonder gemeenschappelijke voorschriften zal de interne markt nooit voltooid kunnen worden ⁽¹⁾. Een voor burgers en ondernemingen toegankelijke, snelle, efficiënte en adequate betalingsbevelprocedure vormt een belangrijk onderdeel van het recht van de justitiabelen,

hun rechten door de rechter gewaarborgd te zien ⁽²⁾. Op een interne markt moeten burgers en bedrijven zowel in de lidstaat waar zij gewoonlijk verblijven als in andere lidstaten hun rechten met een overzichtelijk en evenredig kostenrisico kunnen handhaven.

1.2. De Commissie verdient dan ook bijval en wordt tegelijkertijd verzocht om de reacties op haar raadpleging te gebruiken voor het opstellen van een wetgevingsvoorstel tot invoering van een uniforme Europese betalingsbevelprocedure.

⁽¹⁾ Het Comité heeft hierop herhaaldelijk gewezen. Recentelijk nog in zijn advies over het voorstel voor een verordening van de Raad tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen (COM(2002) 159 def. — 2002/0090 (CNS)), PB C 85 van 8.4.2003, blz. 1.

⁽²⁾ Zie het advies van het Comité over het Groenboek De consument en zijn verhaalsmogelijkheden en beslechting van consumentengeschillen in de interne markt; PB C 295 van 22.10.1994, blz. 1 e.v. Zie ook het advies van het Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB C 117 van 26.4.2000, blz. 6.

1.3. Het Comité schaart zich achter het streven van de Commissie om civielrechtelijke procedures sneller, goedkoper en efficiënter te maken. Daarbij denkt het met name aan consumentengeschillen. Deze worden vaak gekenmerkt door een wanverhouding tussen de in het geding zijnde waarde en de proceskosten⁽¹⁾. Hetzelfde geldt voor mkb's, die vaak noch bereid noch in staat zijn om een internationaal advocatenkantoor of meerdere advocaten in de arm te nemen om hun rechten te waarborgen. Er bestaat dus behoefte aan om ook voor betwiste vorderingen een instrument in te voeren waarmee in grensoverschrijdende zaken snel en zonder al te hoge kosten een uitvoerbare uitspraak kan worden verkregen. Zulks vooral omdat consumenten en mkb's er vaak vanaf zien om van hun basisvrijheden op de interne markt te profiteren wegens de kosten en de duur van een procedure om een vonnis tegen een in een andere lidstaat gevestigde schuldenaar te verkrijgen.

1.4. Een Europese procedure voor geringe vorderingen (zogenoemde kleine of bagatelzaken) moet vooral snel zijn, maar daarbij mogen de grondrechten van partijen niet in gevaar worden gebracht.

1.5. In het licht van zijn eerdere adviezen over justitiële samenwerking en invoering van gemeenschappelijke regelingen wijst het Comité er verder op dat wettelijke voorschriften uitsluitend soelaas bieden wanneer consumenten en ondernemingen daarover voldoende zijn voorgelicht. Het is ervan overtuigd dat er in dit verband een belangrijke, praktische en concrete taak voor de organisaties van de civiele samenleving is weggelegd.

2. Inleiding: redenen voor het initiatief

2.1. Met het Groenboek geeft de Commissie de aanzet tot overleg met alle betrokkenen over mogelijke maatregelen op Gemeenschapsniveau met het oog op:

- invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, d.w.z. een specifieke snelle en goedkope procedure, die in alle lidstaten op dezelfde wijze kan worden ingeleid voor vorderingen die waarschijnlijk niet zullen worden betwist;
- invoering van een specifieke civielrechtelijke procedure voor geringe vorderingen waarbij door procedurele vereenvoudigingen de procesvoering kan worden versneld en de kosten kunnen worden beperkt.

⁽¹⁾ Zie de resolutie van het Europees Parlement over de mededeling van de Commissie „Actieplan inzake de verhaalsmogelijkheden van de consument en de beslechting van consumentengeschillen in de interne markt” (COM(96) 0013 def.) PB C 362 van 2.12.1996, blz. 275.

2.2. Regelgeving tot op heden

2.2.1. Het Groenboek moet worden geplaatst in de brede context van wetgeving die de Commissie reeds heeft uitgevaardigd, heeft gepland of momenteel voorbereidt. Het Comité heeft herhaaldelijk de gelegenheid gehad om over de afzonderlijke voorstellen van de Commissie advies uit te brengen⁽²⁾.

2.2.2. Wat haar activiteiten op het gebied van het burgerlijk procesrecht betreft, kunnen met name worden genoemd:

- de omzetting van het Verdrag van Brussel (1968) in een verordening⁽³⁾,
- het voorstel voor een verordening van de Raad tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen⁽⁴⁾,
- de Verordening inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke en handelszaken⁽⁵⁾,
- de Verordening betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken⁽⁶⁾,
- de Aanbeveling betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen⁽⁷⁾,
- de Beschikking betreffende de oprichting van een Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken⁽⁸⁾.

⁽²⁾ Zie onderstaande voetnoten.

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB L 12 van 16.1.2001, blz. 1 (ESC-advies: PB C 117 van 26.4.2000, blz. 6).

⁽⁴⁾ COM(2002) 159 def. van 18.4.2002, PB C 203 E van 27.8.2002, blz. 86 (EESC-advies: PB C 85 van 8.4.2003, blz. 1).

⁽⁵⁾ Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000, PB L 160 van 30.6.2000, blz. 37 (ESC-advies: PB C 368 van 20.12.1999, blz. 47).

⁽⁶⁾ Verordening (EG) nr. 1206/2001 van de Raad van 28 mei 2001, PB L 174 van 27.6.2001, blz. 1 (ESC-advies: PB C 139 van 11.5.2001, blz. 10).

⁽⁷⁾ Aanbeveling 98/257/EG van de Commissie van 30 maart 1998, PB L 115 van 17.4.1998, blz. 31.

⁽⁸⁾ Beschikking 2001/470/EG van de Raad van 28 mei 2001, PB L 174 van 27.6.2001, blz. 25 (ESC-advies: PB C 139 van 11.5.2002, blz. 6).

2.2.3. Verder vallen de werkzaamheden op het gebied van het materieel collisierecht te noemen, en met name

- de ontwerpverordening inzake het collisierecht betreffende de buitencontractuele schuldverhoudingen (Rome III) ⁽¹⁾,
- het Groenboek over de omzetting van het Verdrag van Rome van 1980 inzake recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst in een communautair instrument, alsmede over de modernisering ervan ⁽²⁾.

2.2.4. Ten slotte kan er op het gebied van het materieel burgerlijk recht met name worden gewezen op

- de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over Europees verbintenissenrecht ⁽³⁾,
- de Richtlijn inzake het consumentenkrediet ⁽⁴⁾,
- de Richtlijn betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten ⁽⁵⁾.

2.2.5. Al deze werkzaamheden dienen twee doelstellingen: in de eerste plaats moeten de economische actoren eenvoudiger en soepeler van de interne markt kunnen profiteren en verder dienen de Europese burgers gemakkelijker toegang tot het recht te krijgen.

2.2.6. De Commissie behandelt in het Groenboek twee onderwerpen, te weten een Europese betalingsbevelprocedure en een procedure voor geringe vorderingen. Deze onderwerpen hangen met elkaar samen omdat beide procedures mogelijkheden bieden om civielrechtelijke vorderingen sneller en goedkoper te innen. Uit praktische overwegingen is het wellicht beter deze onderwerpen in aparte voorstellen te behandelen.

3. De Europese betalingsbevelprocedure

3.1. Het Comité schaaft zich achter de aanpak van de Commissie en verzoekt haar tevens een voorstel voor te leggen betreffende de invoering van een Europese betalingsbevelprocedure die in een in alle lidstaten executoriale titel resulteert, zonder dat eerst de exequaturprocedure moet worden doorlopen.

3.1.1. De vragen van de Commissie

Toepassingsgebied (vraag 1)

3.1.2. Betalingsbevelprocedures zijn in veel lidstaten bekend en hebben hun waarde bewezen als instrument voor

snelle inning van vorderingen ten aanzien waarvan de crediteur niet rekent op serieuze betwisting door de schuldenaar. In vergelijking met het gangbare burgerlijke proces zijn die procedures er in de eerste plaats op gericht, snel een executoriale titel te verkrijgen voor vorderingen die weliswaar niet worden betwist, maar eenvoudigweg niet worden betaald. Maar ook in dit soort gevallen is de schuldeiser voor de inning op een door de staat gelegitimeerde instantie aangewezen vanwege het in alle lidstaten geldende verbod van eigenrichting. Executie dient op een titel te zijn gebaseerd en dat staat los van de vraag of een zaak al dan niet door grensoverschrijdende elementen wordt gekenmerkt. Het lijkt daarom niet efficiënt om naast de reeds bestaande nationale betalingsbevelprocedure's een specifieke Europese procedure met eigen regels in te voeren. Dat zou er namelijk toe leiden dat verschillend te werk dient te worden gegaan naargelang een zaak grensoverschrijdende elementen bevat of zuiver nationaal is. Het Comité beveelt dan ook aan een uniforme Europese betalingsbevelprocedure in te voeren voor de beide soorten zaken. Daarbij beseft het dat er goede gronden bestaan om eerst een procedure voor grensoverschrijdende zaken in te voeren, waarmee ervaring kan worden opgedaan en die vervolgens ook voor nationale zaken kan worden gebruikt. Het besluit wat het efficiëntste is dient op basis van de raadpleging middels het Groenboek te worden genomen. Voor beide varianten bestaat een rechtsgrondslag: naast aan artikel 65 van het EG-Verdrag, kan voor een grensoverschrijdende regeling met name ook aan artikel 95 worden gedacht.

Het geschikte wetgevende instrument (vraag 2)

3.1.3. Gegeven het voorgaande is het van secundair belang of een eventuele Europese regeling in de vorm van een verordening dan wel van een richtlijn wordt gegoten. Een verordening gaat zonder meer sneller, maar beseft dient te worden dat de nationale wetgever via een richtlijn ertoe wordt gedwongen, de regeling in zijn nationale recht om te zetten, d.w.z. daarin te integreren. Dan moet hij ook voor naadloze aansluiting van Europees bij nationaal recht zorgen. Zo niet, dan bestaat het gevaar van tegenstellingen en wrijvingen. Dit laatste risico is in het kader van de verwezenlijking van één justitiële ruimte bijzonder groot omdat de nationale rechtsstelsels fors uiteenlopen. Een richtlijn betekent overigens niet noodzakelijkerwijs dat de EG de lidstaten slechts algemene verplichtingen oplegt. Ook via een richtlijn kan aan alle lidstaten een relatief gedetailleerde regeling worden opgelegd die in feite tot een uniforme procedure leidt. De keuze van het rechtsinstrument zal vooral van het geplande toepassingsgebied afhangen. Wordt voor artikel 65 van het EG-Verdrag gekozen, dan beveelt het Comité een verordening aan.

⁽¹⁾ Uitsluitend de internet-versie bekend.

⁽²⁾ COM(2002) 654 def.

⁽³⁾ Mededeling 2001/C 255/01 van 11 juli 2001, PB C 255 van 13.9.2001, blz. 1 (ESC-advies: PB C 241 van 7.10.2002, blz. 1).

⁽⁴⁾ PB L 61 van 10.3.1990, blz. 14 (ESC-advies: PB C 337 van 31.12.1988, blz. 1).

⁽⁵⁾ PB L 95 van 21.4.1993, blz. 29 (ESC-advies: PB C 159 van 17.6.1991, blz. 34).

De praktijk tot op heden (vraag 3)

3.1.4. Alle lidstaten hebben te kampen met het probleem van talloze vorderingen die uitsluitend wegens betalingsmoeilijkheden, en niet vanwege inhoudelijke betwisting, bij de rechter aanhangig worden gemaakt. In theorie zouden deze afgedaan kunnen worden middels verstekvonnissen, specifiek verkorte procedures of, zoals vaak in Nederland het geval is, een kort geding. Wordt een schuldenaar in kort geding tot betaling veroordeeld en leidt hij geen bodemprocedure in, dan is de zaak de facto snel afgedaan. Veel lidstaten kennen inmiddels evenwel een specifieke betalingsbevelprocedure. Los van talrijke detailverschillen hebben deze procedures gemeen dat de rechter (of de bevoegde overheidsinstantie) een uitspraak doet, zonder de debiteur gehoord te hebben. Vervolgens wordt de schuldenaar gesommeerd, zich naar de uitspraak te schikken of deze binnen een bepaalde termijn aan te vechten. Reageert de debiteur niet, dan kan de uitspraak (het betalingsbevel) worden geëxecuteerd. Slechts in geval van verzet wordt de normale procedure ingeleid.

Het spreekt voor zich dat een dergelijke procedurele vereenvoudiging ook van pas komt wanneer vermoedelijk onbestreden vorderingen met grensoverschrijdende elementen aanhangig worden gemaakt. Zulks met name omdat een proces in een andere lidstaat voor eiser (crediteur) met aanzienlijke obstakels gepaard gaat. Juist in deze context kunnen eenvoud en snelheid van de betalingsbevelprocedure soelaas bieden: een executoriale titel die voortvloeit uit een in lidstaat A ingeleide procedure zou zonder verdere materiële toetsing in iedere andere lidstaat ten uitvoer kunnen worden gelegd. Toch zou op generlei wijze afbreuk worden gedaan aan de rechten van de schuldenaar, omdat deze via het aantekenen van verzet nog altijd de normale procedure kan openen.

Het voorwerp van de betalingsbevelprocedure (vragen 4-6)

3.1.5. De procedure is ideaal om snel en efficiënt betaling in geld af te dwingen. Andere vorderingen, betreffende bijvoorbeeld handelen of nalaten, afgifte van een zaak (bijv. levering van een gekochte zaak na vooruitbetaling) enz., lijken vanwege hun heterogene karakter specifieke problemen teweeg te brengen en zich niet voor een uniforme procedure te lenen. Hier kan de procedure voor geringe vorderingen uitkomst bieden. Het Comité beveelt dan ook aan, de betalingsbevelprocedure tot uit overeenkomst voortvloeiende, onbetwiste en opeisbare geldvorderingen te beperken.

3.1.6. Verder kan een vordering uiteraard niet worden gehonoreerd wanneer deze afhankelijk is van een prestatie die de crediteur nog moet verrichten.

3.1.7. Het Comité is van mening dat de aard van de procedure de vaststelling van een maximumbedrag overbodig maakt, tenzij uit voorzichtigheid en gebrek aan ervaring met het nieuwe instrument, en op voorwaarde dat er garanties worden gegeven in verband met de effectiviteit van de betekening en de verweermogelijkheden.

De Europese betalingsbevelprocedure: verplicht of facultatief? (vraag 7)

3.1.8. De betalingsbevelprocedure dient in beginsel twee doeleinden. In de eerste plaats is het de bedoeling dat de rechterlijke macht wordt ontlast door vermindering van het grote aantal geldvorderingen dat in normale procedures wordt ingediend en waarbij waarschijnlijk de rechten van de schuldenaar geen gevaar lopen. Verder wil men het innen van een vordering vergemakkelijken en de termijn voor het verkrijgen van een executoriale titel verkorten. Wil de crediteur evenwel de moeilijkere weg bewandelen, d.w.z. zijn vordering via een normale civielrechtelijke procedure te gelde maken, dan dient hem dat vrij te staan. In het procesrecht van alle lidstaten zou de mogelijkheid moeten bestaan om bij afwezigheid van betwisting door de schuldenaar een kortere en eenvoudigere procedure te doorlopen. Het Comité is daarom van mening dat de betalingsbevelprocedure niet verplicht moet worden gesteld.

Bevoegdheidskwesties (vragen 8-10)

3.1.9. Bij de harmonisering van de betalingsbevelprocedure is de internationale bevoegdheid cruciaal. Voor het gangbare burgerlijk proces is deze materie geregeld in verordening (EEG) nr. 44/2001 met behulp van een gedifferentieerd stelsel waarmee evenwicht wordt aangebracht tussen de belangen van eiser en gedaagde. Een uniforme Europese betalingsbevelprocedure zou in dit systeem moeten worden geïntegreerd, en de Europese wetgever zou zich moeten beperken tot een regeling van de internationale bevoegdheid. Het lijkt niet nodig de relatieve of absolute competentie voor nationale betalingsbevelprocedures te regelen. Volstaan kan worden met de reeds bestaande nationale bevoegdheidsregelingen. Het valt niet aan te nemen dat daaruit nadelen voor de partijen zullen voortvloeien. Hetzelfde geldt voor de vraag over welke kwaliteiten de personen of organen die het bevel uitvaardigen moeten beschikken. Ook in dit verband kan men terugvallen op de nationale rechtscultuur, d.w.z. op reeds in de lidstaten bestaande of nog vast te stellen regelingen.

Inhoud en vorm van het Europese betalingsbevel, bewijskwesties (vragen 11-13)

3.1.10. Het Comité kan zich vinden in de door de Commissie opgesomde gegevens die in het verzoek om uitvaardiging van een betalingsbevel moeten worden opgenomen. De vraag hoe uitvoerig dat verzoek moet worden gemotiveerd, kan problemen opleveren. Het is immers de bedoeling dat de procedure snel, kort en efficiënt is en daarom mogen niet dezelfde eisen worden gesteld als aan conclusies in het normale burgerlijke proces. Volstaan moet kunnen worden met een korte en bondige omschrijving van de vordering, zodat de schuldenaar begrijpt wat er van hem wordt geëist en een andere rechter bij eventuele verdere behandeling van die eis kan vaststellen dat deze reeds via de betalingsbevelprocedure werd ingediend.

3.1.11. Omdat het om een korte procedure gaat, is er geen plaats voor bewijswaardering. Ook het feit dat de schuldeiser de procedure in de regel slechts zal openen wanneer hij ervan uitgaat dat zijn eis niet zal worden bestreden, pleit tegen invoering van bewijselementen. De rechten van de schuldenaar worden beschermd omdat hij de eis kan betwisten en de mogelijkheid heeft, een gewone civielrechtelijke procedure in te leiden, waarin alle wettelijk toegestane bewijsmiddelen kunnen worden aangevoerd. Daarom moet dus ook documentair bewijs niet dwingend worden voorgeschreven, wat niet betekent dat de eiser niet het recht heeft bewijsstukken voor te leggen, die samen met het betalingsbevel aan de gedaagde moeten worden betekend.

3.1.12. Overigens zijn standaardformulieren *conditio sine qua non* voor een dergelijke afhandeling.

Computertechnologie en elektronische gegevensverwerking (vraag 14)

3.1.13. Voor zover technisch mogelijk moet de betalingsbevelprocedure worden geautomatiseerd en dat kan uitsluitend aan de hand van elektronische gegevensverwerking geschieden. Dan pas zal de procedure goedkoop zijn. De communicatie tussen rechter en partijen dient zoveel mogelijk elektronisch te verlopen en waar mogelijk moet gebruik worden gemaakt van standaardteksten.

Gegrondeidsonderzoek, gedeeltelijke toewijzing en standaardisering (vragen 15-18)

3.1.14. Inhoudelijk onderzoek zou de procedure onevenredig zwaar maken en in de weg staan aan een snel en efficiënt verloop. De rechten van de schuldenaar worden immers beschermd doordat diens verweer in het openen van een normale civielrechtelijke procedure resulteert. In deze laatste

procedure zal de rechter de gegrondheid van de eis onderzoeken. Wel moet een communautaire regeling rekening houden met situaties waarin de vordering voorlopig kan worden verworpen, bijvoorbeeld omdat zij niet aan de noodzakelijke formele voorwaarden voldoet.

3.1.15. Aanbevolen wordt dus de procedure te standaardiseren en met behulp van computertechnologie af te handelen. Daarom moet ook het resultaat, d.w.z. het betalingsbevel zelf, in alle lidstaten dezelfde vorm krijgen, al was het alleen maar om onbegrip en vertaalproblemen in grensoverschrijdende zaken te vermijden. Zonder standaardisering is het nog maar de vraag of de procedure zich voor grensoverschrijdende zaken leent. Zoals opgemerkt, is inhoudelijke toetsing van de eis door de rechter uitgesloten omdat de procedure kort en snel dient te zijn. Uitsluitend op die manier is elektronische afhandeling van de zaak mogelijk. Bijgevolg kan de vordering slechts in zijn totaliteit worden toe- of afgewezen. Gedeeltelijke toekenning impliceert namelijk inhoudelijk onderzoek (welk deel van de vordering is gegrond en welk deel niet?).

3.1.16. De rechten van schuldeiser en schuldenaar moeten ook in dit verband worden beschermd. De schuldeiser moet de mogelijkheid hebben om bezwaar te maken tegen de afwijzing van zijn eis. Wordt ook daarover negatief beschikt, dan pleiten efficiëncygronden ertegen dat dezelfde vordering nogmaals via een Europese betalingsbevelprocedure wordt ingediend. De schuldenaar kan via de overstap naar een gewone civielrechtelijke procedure de afgifte van het betalingsbevel aanvechten. In die procedure staan hem alle verweermiddelen ter beschikking.

Informatie voor de gedaagde over zijn procedurele rechten en plichten, betekening (vragen 19-20)

3.1.17. Wordt een Europees betalingsbevel afgegeven en aan de debiteur betekend, dan moet hij erop attent worden gemaakt dat hij het bevel kan betwisten en dat de zaak dan via een gewone procedure zal worden afgehandeld. Verder moet hij worden geïnformeerd over de desbetreffende termijn en andere formele aspecten. Tevens dient hem het adres van het gerecht of de autoriteiten tot wie hij zich moet wenden te worden medegedeeld, zodat hij zich daadwerkelijk kan verzetten. Ook moet hem worden medegedeeld dat het bevel uitvoerbaar wordt wanneer hij niet binnen de voorgeschreven termijn stappen onderneemt, zodat hij zich bewust is van de gevolgen van zijn besluit om al dan niet verzet aan te tekenen. Deze inlichtingen moeten worden verstrekt in een vorm die ook begrijpelijk is voor consumenten die weinig ervaring met rechtszaken en zakendoen hebben. Daarnaast beveelt het Comité aan om in de regeling bepalingen op te nemen over de gevolgen van gebrekkige informatieverschaffing.

3.1.18. De kennisgeving aan de schuldenaar dat hij het bevel aan kan vechten vormt een centraal element van de procedure. Voor de grensoverschrijdende werking van de procedure is het onontbeerlijk dat de nationale bepalingen in dit verband worden geüniformeerd en deze dwingend voorschrijven dat de documenten aan gedaagde moeten worden betekend. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook om via een wetgevingsvoorstel de voorschriften voor betekening en kennisgeving van stukken op elkaar af te stellen. Mocht dit op korte termijn, en nog voor de goedkeuring van een communautaire procedure, niet mogelijk blijken, dan moeten in de procedure specifieke regels voor de betekening van betalingsbevelen worden opgenomen, zodat zeker is dat de gedaagde daarvan in kennis wordt gesteld.

Verzet, rechtskracht (vragen 21-27)

3.1.19. Er moet een uniforme uiterste termijn komen voor het betwisten van de vordering. Een termijn van 21 dagen vanaf de betekening lijkt voldoende. Om in een later stadium begrips- en bewijsproblemen te voorkomen, dient het verzet schriftelijk te worden aangetekend. Het valt te overwegen om de uitvoerbaarheid van het betalingsbevel pas te laten intreden na het aflopen van de verzetstermijn, of door het verzet te laten opschorten. Anders heeft verzet of de overstap naar de gewone procedure geen zin. Ook kan worden overwogen of het niet efficiënt zou zijn wanneer het verzet automatisch, d.w.z. zonder een specifiek verzoek van de schuldenaar, zou leiden tot opening van de normale procedure. De schuldeiser moet dan wel de mogelijkheid hebben om aanvullende stukken in te dienen en zijn vordering nader toe te lichten.

3.1.20. Het zou strijden met de in Europa levende algemene rechtsopvattingen wanneer een in een korte (betalingsbevel)-procedure gedane uitspraak niet binnen een bepaalde termijn aangevochten zou kunnen worden. Het bevel moet dus aan een tweede rechter kunnen worden voorgelegd. Deze mogelijkheid bestaat reeds omdat de schuldenaar binnen een bepaalde termijn verzet kan aantekenen en de schuldeiser tegen de afwijzing van zijn verzoek in beroep kan gaan. Verdere rechtsmiddelen lijken onnodig, temeer omdat tegen de uitspraak van een naar aanleiding van verzet plaatsvindende normale procedure doorgaans weer beroep open staat. Het Comité beveelt aan om te onderzoeken met welke instrumenten kan worden voorkomen dat verzet uitsluitend wordt aangegrepen om betaling nog verder uit te stellen. Daarbij moet wel oog bestaan voor de rechten van de verdediging.

3.1.21. Over het algemeen wordt onder (formele) rechtskracht van een gerechtelijke uitspraak verstaan dat deze niet meer met gewone rechtsmiddelen kan worden aangevochten. Dit is van belang om een geding op een bepaald moment definitief te beëindigen. Verstrykt de termijn voor verzet tegen het betalingsbevel, dan dient de rechterlijke beslissing definitief, d.w.z. onaanvechtbaar te worden.

Verplichte procesvertegenwoordiging, kosten, uitvoerbaarheid bij voorraad (vragen 28-31)

3.1.22. Het recht op vertegenwoordiging door een raadsman mag niet worden ingeperkt, maar procesvertegenwoordiging hoeft ook niet dwingend te worden voorgeschreven. Is de verzettermijn niet te lang en hoeft er geen speciale executoriale titel te worden uitgevaardigd, dan wordt het bevel zeer snel uitvoerbaar. Het valt dan ook te verdedigen om van voorlopige uitvoerbaarheid af te zien, want die leidt alleen maar tot gecompliceerde vragen. Het verzoek om het uitvoerdigen van het bevel wordt niet inhoudelijk getoetst en daarom lijkt het juist dat in geval van verzet de tenuitvoerlegging van meet af aan wordt opgeschort.

3.1.23. Het bevel betekent alleen dan een vereenvoudiging van grensoverschrijdende zaken wanneer uitvoerbaarheidsverklaring door de rechter van de lidstaat van executie overbodig wordt. Ook het voorschrift dat voor uitvoerbaarheid in een andere lidstaat documenten uit de lidstaat van oorsprong nodig zijn, staat in beginsel in de weg aan snelheid en eenvoud van de procedure. Anderzijds dient de in artikel 4 van het voorstel voor een verordening van de Raad tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldverordeningen ⁽¹⁾ opgenomen bepaling dat de lidstaat van oorsprong de echtheid van de Europese executoriale titel bevestigt ertoe, de schuldenaar bepaalde procedurele garanties te bieden. Ziet men van deze bevestiging af, dan dienen de procedurele garanties van hoofdstuk 3 van genoemd voorstel voor een verordening in de regeling betreffende het Europees betalingsbevel te worden opgenomen.

4. Een Europese procedure voor geringe vorderingen (kleine of bagatelzaken)

4.1. Het Comité is het met de Commissie eens dat civielrechtelijke procedures sneller, goedkoper en efficiënter dienen te worden. Het kan zich dan ook vinden in een Europese procedure voor eenvoudigere en snellere beslechting van kleine zaken.

⁽¹⁾ COM(2002) 159 def. van 18.4.2002.

4.1.1. Opmerkingen over de vorm van de bagatelprocedure

Algemene opmerkingen

4.1.2. De nagestreefde invoering van een bagatelprocedure stoelt op twee gedachten: in de eerste plaats bestaat er in de lidstaten ontevredenheid over de huidige normale procedures: deze worden als te langdurig, te duur en te ingewikkeld beschouwd. Dat geldt met name voor de inning van geringe vorderingen: de procedurele rompslomp is hier vaak onevenredig aan de in het geding zijnde waarde. In de tweede plaats wordt op grond van de vooruitgang met de interne markt gerekend op een toenemend aantal grensoverschrijdende geschillen. In dergelijke zaken is een snelle, goedkope en efficiënte procedure nog moeilijker te verwezenlijken dan bij nationale geschillen. De Europese wetgever moet ervoor zorgen dat handhaving van rechten in de Europese justitiële ruimte niet door verschillen tussen de nationale rechtsstelsels wordt belemmerd. Veel lidstaten kennen geen bijzondere procedure voor bagatelzaken. In Spanje, Ierland, Zweden en Groot-Brittannië bestaat er echter wel een eenvoudige procedure voor dit soort geschillen.

4.1.3. Het grote probleem bij het invoeren van een procedure voor kleine zaken is het vinden van de juiste middenweg tussen enerzijds snelheid en efficiëntie en anderzijds garanties voor een faire, aan de beginselen van de rechtsstaat beantwoordende procedure. Uit rechtsstatelijke overwegingen kan men er niet omheen dat partijen in ieder geval recht hebben om óf de overstap naar de normale burgerrechtelijke procedure te eisen, met alle procedurele garanties van dien, óf rechtsmiddelen aan te wenden tegen de in een bagatelzaak gedane uitspraak.

Toepasselijkheid (vragen 34-36)

4.1.4. Er dient een kwantitatieve drempel te worden vastgelegd. Uit rechtszekerheidsoverwegingen dient het uitgesloten te zijn dat de vraag of een vereenvoudigde procedure kan worden ingeleid van geval tot geval wordt beantwoord. De drempel moet dus worden geharmoniseerd, want slechts op die manier kunnen grensoverschrijdende geschillen gemakkelijker worden afgedaan. De lidstaten die een vereenvoudigde procedure kennen, houden er zeer uiteenlopende drempels op na en deze kunnen zelfs tot boven 8 000 EUR oplopen. Er kan echter slechts concreet tot vaststelling van een drempel worden overgegaan wanneer de procedure voor geringe vorderingen op hoofdlijnen bekend is.

4.1.5. Doorgaans zijn de in lidstaten bestaande vereenvoudigde procedures niet tot een bepaald soort vorderingen beperkt. De vereenvoudiging zou ermee zijn gediend, wanneer deze procedures uitsluitend op basis van een geldelijke vordering zouden kunnen worden ingeleid. Probleem daarbij is echter dat dan geen rechtsbescherming kan worden geboden voor de alledaagse, geringe geschillen waarbij geen financiële eisen spelen. Daarom moet de procedure worden beperkt tot zaken waarvoor in alle lidstaten de normale rechter bevoegd is.

Mogelijkheid tot omzetting in een gewone procedure (vraag 37)

4.1.6. Stelt de Commissie voor een verplichte bagatelprocedure in te voeren, dan nog moet de mogelijkheid bestaan om deze procedure in een normale procedure om te zetten. Slechts op die manier kan ervoor worden gezorgd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van partijen, m.a.w. dat de afhandeling van bagatelzaken met alle procedurele rechtsstatelijke garanties is omgeven.

Procedurekwesties (vragen 38-42)

4.1.7. Gebruik van een uniform formulier draagt bij tot procedurele uniformering en verder kan ook mondelinge inleiding bijdragen tot vereenvoudiging. Het recht van partijen op procesvertegenwoordiging mag evenmin worden ingeperkt als het in sommige lidstaten bestaande recht van consumentenorganisaties om hun leden te adviseren en in rechte te vertegenwoordigen. Het Comité beveelt aan om te bezien of ook de bagatelprocedure zich voor collectieve actie (groepsclaims) leent. Hebben partijen geen advocaat, dan rust op de rechter, onder voorbehoud van zijn onpartijdigheid, een extra verplichting om op waarborging van procedurele rechten toe te zien. Er dient dus een regeling te komen voor de informatieplicht van de rechter, zodat deze kan voorkomen dat de procedure door het gedrag van partijen onnodig wordt vertraagd of dat een van beide niet door een gebrek aan kennis van zijn rechten aan het kortste eind trekt. Het blijft echter een zaak van de rechter om van geval tot geval te bezien tot hoever zijn informatieverplichtingen strekken. Het verdient geen aanbeveling dat partijen zich door leken kunnen laten vertegenwoordigen. Het valt niet in te zien hoe dat in het belang is van partijen zelf, het gerecht en de procedurele efficiëntie.

4.1.8. In veel lidstaten hebben branches, soms met veel moeite, alternatieve geschillenbeslechtingsmethoden (ADR's) in het leven geroepen. Deze hebben doorgaans ingang gevonden en de Commissie heeft zich ervoor ingespannen, hiervoor positieve randvoorwaarden te creëren⁽¹⁾. Niet in de laatste plaats daardoor werkt ADR ook in grensoverschrijdende geschillen bevredigend. Het lijkt daarom een goede zaak dat de Europese wetgever in de aanloop naar de invoering van de bagatelprocedure dergelijke mechanismen in het leven roept. Bovendien heeft de praktijk geleerd dat dwingende geschillenbeslechtingsmechanismen niet noodzakelijkerwijs tot procedurele verkorting leiden. De nadruk dient dan ook op vrijwilligheid te blijven liggen.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over het Groenboek inzake alternatieve geschillenbeslechtingsmechanismen in het burgerlijk en het handelsrecht, PB C 85 van 8.4.2003.

4.1.9. Soepelere procesvoorschriften kunnen tot vereenvoudiging van de bagatelprocedure leiden. Daarbij valt aan verlichting van de bewijslast te denken. Dit hoeft geen problemen op te leveren wanneer de EG voor een bagatelprocedure op vrijwillige basis kiest, ervoor zorgt dat nadien een gewone procedure kan worden ingeleid en geen beperkingen invoert van de rechtsmiddelen die tegen een uitspraak kunnen worden aangewend. Bij dit soort versoepelingen dient er echter altijd op te worden gelet te worden dat procedurele grondrechten niet worden aangetast.

4.1.10. Een louter zuiver schriftelijke procedure kan tot extra moeilijkheden en vertragingen leiden. Weliswaar wordt partijen (in grensoverschrijdende geschillen) de reis naar de rechter soms bespaard, maar toch speelt bij schriftelijke afdoening maar al te vaak het probleem dat juist de schuldenaar niet in staat is om zijn beweringen met stukken gestaafd naar voren te brengen. De informatieplicht die de rechter heeft, kan via persoonlijk contact met betrokkenen veel beter tot uiting komen. Een schriftelijke procedure hoeft daarom niet dwingend te worden voorgeschreven; partijen kunnen in onderling goedvinden voor die weg kiezen.

Uitspraak, kosten, rechtsmiddelen (vragen 43-45)

4.1.11. Een versoepeling van de eisen waaraan een uitspraak in een bagatelprocedure dient te voldoen, lijkt uit het oogpunt van vereenvoudiging en bespoediging wenselijk. Staan rechtsmiddelen tegen de uitspraak open, dan is een motivering onontbeerlijk, want juist die maakt een vonnis toetsbaar. De vraag of een van de partijen daadwerkelijk tot betwisting overgaat, doet er hier niet toe. Partijen moeten de kansen van betwisting kunnen inschatten alvorens te kunnen

besluiten een uitspraak aan te vechten en dat is alleen mogelijk wanneer zij op de hoogte zijn van de door het gerecht als relevant aangemerkte feiten en de juridische kwalificatie daarvan.

4.1.12. De Europese wetgever moet geen termijn vaststellen waarbinnen de procedure moet zijn afgesloten. Termijnen zijn niet de oplossing voor de uiteenlopende complexiteit van procedures en verder kunnen zich vertragingen voordoen waar partijen en rechter niets aan kunnen doen. Daarentegen valt wel aan termijnen voor de uitspraak te denken. Verder lijkt het nuttig om partijen en rechter in het algemeen te verplichten, procedurele snelheid te betrachten. Men mag in dit verband evenwel niet teveel illusies hebben, tenzij die verplichting van sancties vergezeld gaat.

4.1.13. Wat de toelaatbaarheid van rechtsmiddelen betreft, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen een verplichte en een facultatieve procedure. Gaat het om een verplichte procedure, dan mogen rechtsmiddelen niet worden beperkt. Het is namelijk onverenigbaar met de beginselen van de rechtsstaat wanneer partijen de gangbare procedurele garanties worden ontnomen. Dit geldt te meer wanneer niet naar een normale procedure kan worden overgestapt. Ook in het geval van een facultatieve procedure moeten partijen over rechtsmiddelen kunnen beschikken. Anders kiezen zij wellicht alleen al vanwege het ontbreken daarvan voor de normale procedure. Hetzelfde geldt voor de kostenvergoeding: is deze te beperkt, dan zullen zij wellicht vorderingen beneden een bepaalde limiet niet indienen, en valt niet uit te sluiten dat zij zullen kiezen voor de normale procedure.

Brussel, 18 juni 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH