

Minister van Justitie
D.t.v. mw. mr. P.M.M. van der Grinten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

Bezoekadres
Juliana van Stolberglaan 4
2595 CL 's-Gravenhage

Correspondentieadres
Postbus 90614
2509 LP 's-Gravenhage

t 070 – 361 9723
f 070 – 361 9715

datum 6 september 2004
contactpersoon R.C. Hartendorp
doorkiesnummer 070 - 361 9788
e-mail R.Hartendorp@rvdr.drp.minjus.nl
ons kenmerk UIT 4553 ONTW/RCH
uw kenmerk Geen
onderwerp Verordening Europees betalingsbevel – advies

Geachte heer Donner,

Bij brief van 4 juni 2004 zonder kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen over de EG-ontwerpverordening voor een Europees betalingsbevel voor onbetwiste vorderingen (COM 2004/ 173) (de “**Verordening**”).

De Verordening introduceert een eenvoudige procedure voor de inning van vaststaande en opeisbare geldvorderingen, de zogenaamde Europese betalingsbevelprocedure. De werkingssfeer van de Europese betalingsbevelprocedure is beperkt tot burgerlijke en handelszaken. De Europese betalingsbevelprocedure staat in beginsel open voor interne en grensoverschrijdende geldvorderingen en geldt alleen voor onbetwiste zaken. Indien door de schuldenaar verweer wordt gevoerd in een betalingsbevelprocedure dan leidt dit tot de overgang van de zaak naar een reguliere civiele procedure. Een Europees betalingsbevel levert een executoriale titel op.

Voor dit advies heeft de Raad de gerechten gehoord. Tevens heeft de Raad bij het formuleren van dit advies gebruik gemaakt van de inbreng van een lid van de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

Algemeen

Voorafgaand aan het inhoudelijk commentaar op de Verordening wil de Raad twee algemene opmerkingen maken. Naar het oordeel van de Raad is in Nederland weinig behoefte aan een afzonderlijke betalingsbevelprocedure. Via de bestaande verstekprocedure kunnen schuldeisers binnen een korte termijn een executoriale titel verkrijgen. Het merendeel van deze procedures betreft geldvorderingen. Het aantal verstekprocedures (in 2003: 254.000 zaken bij de sector kanton en 21.100 bij de sector civiel) en de gemiddelde doorlooptijd (in 2003: gemiddeld 11 dagen bij de sector kanton en 41 dagen bij de sector civiel) onderstrepen het succes en de snelheid van de verstekprocedure. Wel kan de praktijk van de verstekprocedure op een aantal punten verbeterd worden. Voor veel crediteuren van onbetwiste geldvorderingen is het te complex of te kostbaar om een opeisbare geldvordering via een rechterlijke procedure te innen. Dit geldt in het bijzonder voor particulieren en kleine ondernemers. Om deze reden is in opdracht van de Raad en de betrokken sectoren in het kader van het Programma civiele sectoren het project geldvordering *online* gestart. Het project maakt het voor crediteuren mogelijk om

datum 5 september 2004
kenmerk UIT 4553/ONTW RCH
pagina 2 van 7

binnen de huidige wettelijke kaders een onbetwiste geldvordering elektronisch aanhangig te maken. Tenzij gedaagde verweer voert, wordt deze zaak verder elektronisch afgedaan. De projectgroep is inmiddels in overleg getreden met vertegenwoordigers van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders over de betrokkenheid van de gerechtsdeurwaarders bij geldvordering *online*. Het streven is één en ander in de loop van 2005 operationeel te laten zijn.

Daarnaast is de Raad geen voorstander van differentiatie door middel van een uitbreiding van wettelijk geregelde procedurevormen zoals een aparte betalingsbevelprocedure. De introductie van meer wettelijke procedurevormen tast de eenvormigheid en flexibiliteit van het procesrecht aan en roept nieuwe competentievragen op. Een betalingsbevelprocedure die integraal deel uitmaakt van het reguliere procesrecht, zoals de huidige verstekprocedure, geniet de voorkeur. Voor een nadere argumentatie verwijs ik naar het advies van de Raad over het interim rapport van de Commissie fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht van 29 april jongstleden met kenmerk UIT 3748/ONTW/RCH.

Verordening Europees Betalingsbevel

De Raad beperkt zich in dit advies tot de tekst van de Verordening. Voor een groot deel van de bepalingen uit de Verordening zoals de overgang van de betalingsbevelprocedure naar een reguliere procedure, de elektronische betaling en hoogte van de griffierechten, de competente rechter en de mogelijkheid voor landelijke verwerking is waarschijnlijk nadere (uitvoerings)regelgeving vereist. De Raad zal te zijner tijd adviseren over deze uitvoeringsregelgeving.

De Raad heeft vernomen dat een aantal lidstaten zich verzet tegen het voorstel van de Europese Commissie om de Verordening van toepassing te verklaren op zowel interne als grensoverschrijdende geldvorderingen. De discussie zou zich in het bijzonder toespitsen op de vraag of de gekozen rechtsgrondslag, artikel 65 EG-Verdrag, voldoende basis biedt om de Verordening voor beide categorieën geldvorderingen te laten gelden. In het kader van deze discussie is ook voorgesteld om de betalingsbevelprocedure niet via een verordening maar via een richtlijn (op grond van artikel 95 EG-Verdrag) in te voeren. Vanuit het perspectief van de rechtspraak bestaat in algemene zin geen voorkeur voor de invoering van Europese regelgeving via één van de twee wetgevingsinstrumenten. Indien in een richtlijn de bestaande verstekprocedure kwalificeert als een betalingsbevelprocedure, dan heeft invoering via een richtlijn het voordeel dat de Nederlandse rechtspraak van relatief snelle verstekprocedures gehandhaafd kan blijven. Naar het oordeel van de Raad zou de richtlijn bij voorkeur ruimte moeten bieden om verzoeken tot betalingsbevelprocedure uitsluitend via een elektronisch formulier met gesloten velden in te dienen. Deze voorkeur wordt hieronder nader toegelicht.

In artikel 3 lid 3 van de Verordening wordt de eiser de mogelijkheid geboden om hetzij schriftelijk hetzij elektronisch een betalingsbevelprocedure te starten. De Raad heeft een sterke voorkeur voor een betalingsbevelprocedure die alleen via een elektronisch formulier aanhangig gemaakt kan worden. Twee verschillende ingangen voor de betalingsbevelprocedure, een schriftelijke en een elektronische, leidt tot extra kosten voor de rechtspraak omdat in dat geval extra capaciteit benodigd is voor de verwerking van

datum 5 september 2004
kenmerk UIT 4553/ONTW RCH
pagina 3 van 7

de schriftelijke stukken. Bovendien heeft de rechtspraak in het civiele recht bijzonder slechte ervaringen met procesinleidende stukken die door partijen zelf zijn opgesteld. De Raad wijst u in dit verband op de mislukte praktijk van de formulierdagvaardingen waarbij de griffies veel tijd moesten besteden aan het aanvullen van rechtsgronden en de formulering van de eis. Elektronische formulieren met gesloten velden sluiten een foutieve invoer uit waarmee extra werk voor de eiser en de rechtspraak voorkomen wordt. Bovendien wordt met elektronische formulieren met gesloten velden de herstelbepaling van artikel 4 lid 2 van de Verordening – dat weer vragen ten aanzien van termijnstelling en -bewaking et cetera oproept – overbodig gemaakt. Indien het onmogelijk blijkt om de eis te stellen dat in alle lidstaten een betalingsbevelprocedure alleen via een elektronisch formulier ingeleid mag worden, dan zou de Raad willen bepleiten dat u bij uw Europese collega-ministers aandringt om de wijze waarop de procedure ingeleid wordt (elektronisch of schriftelijk) aan de lidstaten zelf over te laten.

Mocht in Europees verband gekozen worden voor de invoering van een betalingsbevelprocedure, dan heeft de Raad een voorkeur voor de openstelling van de betalingsbevelprocedure voor zowel interne als grensoverschrijdende geldvorderingen. Hiermee wordt voorkomen dat er een aparte (Europese) betalingsbevelprocedure voor grensoverschrijdende geldvorderingen én een betalingsbevelprocedure voor interne geldvorderingen ontwikkeld moet worden. Eenheid van procedures verschaft justitiabelen helderheid en voorkomt geschillen over de gekozen rechtsgang. Bovendien wordt met één rechtsgang voorkomen dat de rechtspraak twee beheersstructuren moet ontwikkelen en instandhouden.

In de Verordening is gekozen voor een betalingsbevelprocedure in twee stappen: (i) betekening van een uitnodiging tot betaling waarop de verweerder binnen drie weken moet reageren door middel van de betaling van het gevorderde bedrag of het indienen van een verweerschrift; en (ii) indien een reactie op de uitnodiging tot betaling uitblijft betekening van een Europees betalingsbevel waartegen de verweerder binnen drie weken verzet kan aantekenen. De procedure in twee stappen biedt als voordeel dat de verweerder tijdig geïnformeerd wordt over een aanhangige betalingsbevelprocedure en verweerder aan het begin van een procedure in de gelegenheid wordt gesteld om een verweerschrift in te dienen. Daarnaast is het de verwachting dat bij een procedure in twee stappen ten opzichte van een procedure in één stap, een betalingsbevel dat direct op verzoek van eiser wordt uitgereikt, in totaal minder verweerschriften ingediend zullen worden.

Artikel 8 van de Verordening bepaalt dat na indiening van een verweerschrift de procedure overeenkomstig de regels van het gewone procesrecht wordt voortgezet. De overgang naar een gewone procedure wordt beheerst door het recht van de lidstaat waar de uitnodiging tot betaling is uitgevaardigd. Deze overgang roept een aantal praktische vragen op. Hoe moet bijvoorbeeld worden omgegaan met procedures die alleen door tussenkomst van een procureur of advocaat ingeleid mogen worden? Welke rechter is relatief competent? Hoe verhouden de wesen in de betalingsbevelprocedure zich tot die in de gewone procedure? Al deze vragen zijn een potentiële bron van geschillen die met duidelijke uitvoeringswetgeving ondervangen moeten worden. Bovendien kan het met name voor eisers uit andere lidstaten bijzonder complex zijn om de overgang van de betalingsbevelprocedure naar een gewone procedure te realiseren. De automatische beëindiging van een betalingsbevelprocedure bij verweer van gedaagde zal in de rechtspraak naar verwachting de minste problemen opleveren. De consequentie van deze beëindiging is wel dat de eiser – tegen gereduceerd tarief – een reguliere

datum 5 september 2004
kenmerk UIT 4553/ONTW RCH
pagina 4 van 7

procedure aanhangig moet maken. De Raad merkt overigens op dat deze problemen vermeden worden indien de betalingsbevelprocedure integraal deel uitmaakt van het gewone procesrecht, zoals het geval is bij de verstekprocedure. Mogelijk biedt de invoering van de betalingsbevelprocedure via een richtlijn hier een uitkomst.

De Verordening laat open in welke taal een verzoek om een Europees betalingsbevel ingeleid moet worden. Indien er gekozen wordt om een betalingsbevelprocedure uitsluitend via een elektronisch formulier te laten inleiden, kan het taalprobleem voor een belangrijk deel worden opgelost. De eiser vult gesloten categorieën van het internetformulier via keuzemogelijkheden in zijn eigen taal in, waarna het behandelende gerecht het verzoek om een betalingsbevelprocedure met behulp van een *format* omzet in de eigen taal. Op deze manier zou het mogelijk kunnen worden om (een groot deel van) de informatie die in de taal van de eiser is opgesteld in de taal van het gerecht, i.c. het Nederlands, te lezen. Deze toepassing stelt wel extra eisen aan het formulier op basis waarvan het verzoek wordt ingediend. Indien een verzoek om een Europees betalingsbevel ook schriftelijk ingediend kan worden, dan zouden naar het oordeel van de Raad wat Nederland betreft de toegestane talen beperkt moeten worden tot het Nederlands. Voor de rechtspraak is het geen probleem om ook stukken in het Engels te behandelen, maar de vraag moet gesteld worden of van alle gedaagden verwacht mag worden dat zij de Engelse taal beheersen. Indien deze vraag negatief beantwoord wordt, dan zou naar het oordeel van de Raad in het geval van de Europese betalingsbevelprocedure het procederen in het Engels de toegang tot de rechter te veel limiteren.

Financiële consequenties

In geval van een Europese betalingsbevelprocedure die voor interne en grensoverschrijdende gevallen geldt waarbij het verzoek om betaling alleen via een elektronisch formulier met gesloten velden ingediend kan worden, zijn er beperkte kosten verbonden aan de invoering en uitvoering van een Europees betalingsbevel. Mogelijk leidt de invoering van een elektronische verwerking van betalingsbevelprocedures zelfs tot een besparing op de kosten van de rechtspraak. Mocht er voor andere modaliteiten gekozen worden, dan brengt de invoering van een Europees betalingsbevel hogere kosten met zich mee.

De kosten voor de verschillende varianten van de Europese betalingsbevelprocedures worden hieronder uitgewerkt.

(1) Verzoek om Europees betalingsbevel via elektronisch formulier met gesloten velden

Een Europees betalingsbevel dat via een elektronisch formulier met gesloten velden wordt ingediend, kost naar verwachting €5,00 per zaak. Bij deze berekening is er van uitgegaan dat de rechter gemiddeld 1 minuut moet besteden aan een zaak en het ondersteunende personeel ruim 5 minuten.¹ Daarnaast

¹ Bij deze bedragen gelden de middensommen voor 2004. Op basis van deze middensom wordt een bedrag van €1,43/minuut per rechter en €0,62/minuut per ondersteunende medewerker gerekend. In deze bedragen zijn niet de kosten voor overhead en opslag meegenomen.

datum 5 september 2004
kenmerk UIT 4553/ONTW RCH
pagina 5 van 7

moeten eenmalige kosten gemaakt worden. De ontwikkelkosten voor geldvordering *online* komen voor rekening van de Raad. De uitbreidingen van geldvordering *online* voor buitenlandse eisers (o.a. ontwikkeling internationaal formulier en de uitbreiding van de voorziening om gedaagden uitnodiging tot betaling te kunnen sturen) moet aan de Verordening toegeschreven worden. Deze kosten worden ingeschat op meer dan €150.000.

(2) Verzoek om Europees betalingsbevel via een elektronisch formulier met (deels) open velden in het Nederlands

Omdat open velden ruimte kunnen geven voor fouten moeten er naast de kosten voor de verwerking van de verzoeken om een betalingsbevelprocedure ook nog kosten gemaakt worden in verband met de aanvulling en interpretatie van de open velden. De Raad schat in dat de rechterlijke macht hieraan gemiddeld 2 minuut per zaak moet besteden en het ondersteunend personeel pluminus 15 minuten. Dit komt neer op een bedrag van €12,50 per zaak.

Tevens moeten de gerechten eenmalige kosten voor de aanpassing van de administratie (o.a. aanpassen systemen, wijzigen werkprocesbeschrijvingen en opleiden gerechtssecretarissen) maken. Hiervoor moet een bedrag van plusminus €50.000 per gerecht worden gereserveerd. De eenmalige kosten voor de gehele rechtspraak bedragen €1.000.000. Daarnaast moet geldvordering *online* aangepast worden aan de eisen van de Verordening. Deze kosten worden ingeschat op €150.000.

(3) Verzoek om een Europees betalingsbevel via een elektronisch formulier met (deels) open velden in alle talen van de Europese Unie

In het geval dat een verzoek om een betalingsbevelprocedure in een andere taal dan het Nederlands is opgesteld, dan moeten er nog kosten gemaakt worden voor de vertaling van open velden. Naar verwachting zal de vertaling gemiddeld €27 per zaak kosten. Deze inschatting is gebaseerd op de vertaaltarieven die in het Besluit tarieven in strafzaken worden genoemd. Uitgegaan is van €1,35 per regel. Dit is een gemiddelde voor vertaling van veelbeheerste Europese talen (€1,20 per regel) en overige Europese talen (€1,51 per regel) in 2003. In beginsel zou alleen de onderbouwing van het verzoek vertaald hoeven te worden. Aangenomen wordt deze onderbouwing gemiddeld 20 regels omvat. De gesloten velden van het verzoek om een Europees betalingsbevel kunnen in beginsel automatisch via een sjabloon vertaald worden. Mocht het aantal te vertalen regels hoger of lager zijn dan zullen de kosten voor de vertaling conform aangepast moeten worden.

Net als bij de bovenstaande categorie, worden de kosten per zaak ingeschat op €12,50 en de eenmalige kosten voor de aanpassing van de administratie op €1.000.000 en de aanpassing van geldvordering *online* €150.000.

(4) Schriftelijke verzoek om een Europees betalingsbevel in het Nederlands

In het geval dat een verzoek om een Europees betalingsbevel schriftelijk ingediend wordt en alleen in het Nederlands opgesteld mag worden, dan moeten kosten gemaakt worden in verband met de

datum 5 september 2004
kenmerk UIT 4553/ONTW RCH
pagina 6 van 7

verwerking van het verzoek om een betalingsbevel. Dezelfde kosten moeten voor verstekzaken gemaakt worden. In het Lamicie stelsel wordt voor een verstekzaak bij de sector kanton €17 en bij de sector civiel €94 gerekend.^{2 3} Daarnaast moeten er nog kosten gemaakt worden voor (i) het aanvullen en corrigeren van het verzoek om een betalingsbevel en (ii) het opstellen, controleren en verzenden van een uitnodiging tot betaling. Naar verwachting kosten deze handelingen de rechterlijke macht gemiddeld 1 minuut per zaak en het ondersteunend personeel gemiddeld 30 minuten per zaak, hetgeen afgerond € 20,00 per zaak kost.⁴ De kosten voor de verzending van de uitnodiging tot betaling zijn afhankelijk van de wijze waarop de betekening in de uitvoeringsregelgeving ingevuld wordt. De Raad behoudt zich het recht voor aanvullend te adviseren over de uitvoeringsregelgeving en de kosten in verband met de betekening van een uitnodiging tot betaling.

Tevens moeten de gerechten eenmalige kosten voor de aanpassing van de administratie (o.a. aanpassen systemen, wijzigen werkprocesbeschrijvingen en opleiden gerechtssecretarissen) maken. Hiervoor moet een bedrag van plusminus €80.000 per gerecht worden gereserveerd. De eenmalige kosten voor de gehele rechtspraak bedragen €1.500.000.

(5) Schriftelijk verzoek om Europees betalingsbevel in alle talen Europese Unie

De kosten voor een schriftelijk verzoek om een Europees betalingsbevel dat in alle talen van de Europese Unie gedaan mag worden, bedragen de geaggregeerde kosten voor de schriftelijke verwerking en de vertaling. De gemiddelde kosten per zaak bedragen €64,00. Voor de gehele rechtspraak moet ongeveer €1.500.000 aan eenmalige kosten voor de aanpassing van de administratie gemaakt worden.

Inrichting procedure	Eenmalige kosten	Kosten per zaak
(1) Elektronische indiening met gesloten velden	€150.000	€5,00
(2) Elektronische indiening met open velden in het Nederlands	€150.000 + €1.000.000	€12,50
(3) Elektronische indiening met open velden in alle Europese talen	€150.000 + €1.000.000	€39,50
(4) Schriftelijke indiening van het verzoekschrift in het Nederlands	€1.500.000	€36,00
(5) Schriftelijke indiening in alle talen Europese Unie	€1.500.000	€64,00

² Zie voetnoot 1.

³ In verband met de afwezigheid van verplichte procesvertegenwoordiging is het noodzakelijk dat de behandeling van de betalingsbevelprocedures wordt belegd bij de sectoren kanton. Voor zover relevant zijn de berekeningen gebaseerd op de afhandeling bij de sector kanton. Mocht in de uitvoeringsregelgeving bepaald worden dat ook sector civiel bevoegd wordt voor de behandeling van Europese betalingsbevelprocedures, dan moet de berekening op dit punt worden aangepast.

⁴ Zie voetnoot 1 voor de gekozen middensom.

datum 5 september 2004
kenmerk UIT 4553/ONTW RCH
pagina 7 van 7

De totale kosten en besparingen die samenhangen met het Europees betalingsbevel zijn op voorhand niet betrouwbaar in te schatten. De kosten en besparingen worden bepaald door de mate waarin gebruik gemaakt zal worden van het Europees betalingsbevel, en voor zover een schriftelijke en elektronische toegang mogelijk is, in welke verhouding partijen gebruik maken van de verschillende ingangen. Bovendien zal een deel van de totale kosten door de uitvoeringsregelgeving worden bepaald. Ervaringen in het buitenland rechtvaardigen wel de verwachting dat een elektronische toegang tot de betalingsbevelprocedure zal leiden tot een toename van het aantal zaken.

Conclusie

De Raad benadrukt nogmaals dat in de praktijk via een verstekprocedure relatief snel en efficiënt een “betalingsbevel” verkregen kan worden. In de Nederlandse praktijk is er naar het oordeel van de Raad dan ook geen behoefte aan een aparte betalingsbevelprocedure. Wel kan een elektronische toegang tot de verstekprocedure de efficiënte verwerking van incassoprocedures aanzienlijk verbeteren. De Raad pleit er dan ook voor een betalingsbevelprocedure waarbij de verstekprocedure zo veel als mogelijk in stand gelaten wordt. Tevens heeft de Raad een sterke voorkeur voor een betalingsbevelprocedure die uitsluitend via een elektronisch formulier met gesloten velden aanhangig gemaakt kan worden. Dit bevordert de efficiënte afhandeling en voorkomt vertaalproblemen.

De Raad blijft graag geïnformeerd over de ontwikkelingen omtrent het Europees betalingsbevel. Mocht u behoefte hebben aan nader overleg over de inhoud van dit advies of de uitvoeringsconsequenties, dan is de Raad uiteraard hiertoe bereid.

Hoogachtend,

A.H. van Delden

Cc.
DB Presidentenvergadering – secretaris
LOVC – secretaris
LOK – secretaris
Projectgroep geldvordering *online* – projectsecretaris
Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak – secretaris WeCo
Rb. Zwolle-Lelystad – mw. mr. M.E.L. Fikkers
Voorlichting