

Besluiten EU

Nieuw Brussels procesrecht: de Europese Executoriale Titel en het Europese betalingsbevel

Mr. B.J. van het Kaar

Op 21 april 2004 heeft de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Unie de Europese verordening betreffende een Europese executoriale titel vastgesteld. Vanaf de datum van inwerkingtreding (21 oktober 2005) kan een beslissing of een notariële akte die in de lidstaat van oorsprong van een EET is voorzien, direct in een andere lidstaat¹ ten uitvoer worden gelegd. Vrijwel gelijktijdig met de vaststelling van deze verordening diende de Europese

Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een voorstel in voor de invoering van een Europese betalingsbevelprocedure. Met de EBB-Vo moet een specifieke en eenvormige procedure beschikbaar komen ter verkrijging van een executoriale titel bij de invordering van onbetwiste schuldvorderingen. Omdat beide regelingen elkaar aanvullen, zullen beide rechtsmaatregelen gezamenlijk worden besproken.

Verordening (EG) nr. 805/2004, van de Raad van 21 april 2004 voor een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen samenwerking, Pb. EU L 143/15;

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (COM (2004) 173def. – 2004/0055(COD)), ingediend door de Commissie op 19 maart 2004

¹ Denemarken neemt niet deel aan de EET-Vo en de verordening voor een EBB, daar deze Staat niet is betrokken bij de op basis van art. 65 EG-Verdrag genomen maatregelen.

² In de tekst van dit artikel worden de volgende afkortingen gebruikt: EET-Vo = Verordening Europese executoriale titel (Ontwerp) EBB-Vo = Voorstel voor een Europese betalingsbevelprocedure verordening.

EEX-Vo = Verordening van 22 december, 44/2001, betreffende de rechterlijke bevoegdheid, erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, Pb. EG 2001, L 12/1, inwerkingtreding 1.3. 2002 (m.u.v. Denemarken).

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, nr. 17: 'Naar een meer doelmatigheid bij het verkrijgen en uitvoeren van rechterlijke beslissingen binnen de Unie', Pb. EG 1998, C 33/03. Zie over dit programma: J.J. van Haersolte-van Hof en L.F.A. Steffens, '30 jaar EEX – tijd voor herziening?', *NTER* 1998-6, p. 122-128 (122).

⁴ De eerste aanzet tot wetgevende initiatieven op het gebied van de EET lag in het Meerjarenprogramma van de Raad op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, Pb. EG C-319/1 van 26.10.1996 ('Resolutie van de Raad van 14 oktober 1996 houdende vaststelling van de prioriteiten bij de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken gedurende de periode 1 juli 1996 tot en met 30 juni 1998'), waarvan nr. 3.1. (c) als doelstelling noemt '(het) begin van de werkzaamheden over behoefte en mogelijkheid een Europese executoriale titel in te voeren (...)'. Zie ook de in noot 3 geciteerde Mededeling, nr. 17, p. 5 waarin een eerste verkennend onderzoek werd gestart over de mogelijkheden voor de introductie van een Europees Executoriale Titel. Er werd in dat stadium nog van afgezien om te komen tot voorstellen voor een Europees executoriale titel, waarbij de exequaturprocedure geheel zou worden opgeheven.

Algemeen

Sinds het Verdrag van Amsterdam is de Commissie op basis van art. 65 EG-Verdrag bezig met het ontwikkelen van een ambitieus beleid met betrekking tot de vereenvoudiging van de erkenning en tenuitvoerlegging van de in de EU tot stand gekomen rechterlijke beslissingen. Dit beleid is gericht op het scheppen van een regelgevend kader aangaande de wederzijdse erkenning waarin geleidelijk wordt toegewerkt naar de volledige afschaffing van het exequatur. Centraal staat de gedachte dat de vereenvoudiging of afschaffing van intermediaire procedures een vrij verkeer van vonnissen, gerechtelijke beschikkingen en authentieke akten in alle lidstaten mogelijk maakt met een sneller en eenvoudiger Europees rechtsverkeer tot gevolg. Zolang men voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken in een andere lidstaat een uitvoerige exequaturprocedure moet doorlopen, worden barrières voor de grensoverschrijdende handel opgeworpen. Daarom moet gewerkt worden aan een instrument dat er toe strekt dat rechterlijke beslissingen zonder verdere rechterlijke tussenkomst in de gehele Europese Unie ten uitvoer worden gelegd.

De EET-Vo² is een uitvloeisel van het beleid aangekondigd in de Mededeling 'Naar meer doelmatigheid bij het verkrijgen en uitvoeren van rechterlijke beslissingen binnen de Europese Unie' uit 1997³ en het streven van de Commissie om binnen Europa het exequatur volledig af te schaffen.⁴ Ook moet de verordening in samenhang worden gezien met de speciale bijeenkomst van de Europese Raad op 15 en 16 oktober 1999 in Tampere, waarin de Europese Raad uit-

drukkelijk prioriteit gaf aan de vereenvoudiging van de executurprocedure met betrekking tot kleine consumenten- en commerciële vorderingen.⁵ Ter concretisering van dit beleidsvoornemen werd in januari 2001 een 'nader programma van maatregelen' vastgesteld, waarin werd voorgesteld te komen met de opstelling van een rechtsinstrument ten aanzien van de afschaffing van het executur voor onbetwiste vorderingen.⁶ Uiteindelijk is in september 2001 een voorlopig voorstel voor een verordening voor een EET voor niet-betwiste schuldvorderingen gepresenteerd, kort daarna gevolgd door een definitief voorstel,⁷ welke in april 2004 formeel door de Raad en het Europees Parlement werd aangenomen.⁸ Tegelijkertijd met de voorstellen voor een Europese executoriale titel, wenst de Commissie een aanzet te geven tot het nemen van wetgevende maatregelen met betrekking tot de harmonisatie van het procesrecht in de diverse lidstaten. Het voorstel voor een EBB-Vo is een uitwerking van dit beleid met betrekking tot de procedure voor niet-betwiste geldvorderingen. Volgens de Commissie staat of valt de interne markt met een doeltreffende, snelle en efficiënte invordering van onbetwiste geldvorderingen. Een verscheidenheid van procedures binnen de EU zou malafide schuldenaars in de hand werken en voor de potentiële deelnemers aan de markt een rem kunnen betekenen op het aangaan van transacties.⁹ Daarom moeten voorwaarden worden geschapen om een effectieve toegang tot de rechter voor consument en bedrijf te verzekeren.¹⁰ Het voorstel voor een EBB-Vo werd op 19 maart 2004 ingediend en doorloopt momenteel de co-decisieprocedure.¹¹ Het is de bedoeling dat het voorstel – eenmaal omgezet in een verordening – op 1 januari 2006 in werking zal treden.

Een probleem bij de beleidsvorming van de Commissie was de precieze samenhang tussen de EET-Vo en de EBB-Vo. Zo was niet altijd even duidelijk of de EET en EBB zouden worden gecombineerd in één wetgevingsinstrument, waarbij de procedure wordt gekoppeld aan de afschaffing van het executur, of dat in plaats daarvan gekozen zou worden voor een gescheiden behandeling. Uiteindelijk is pas in februari 2001 formeel het besluit genomen om de beide doelstellingen – afschaffing van de executurprocedure en het opstellen van een eenvormige of geharmoniseerde incassoprocedure – in twee verschillende rechtsinstrumenten te realiseren.¹² In de toelichting bij het Voorstel zet de Commissie helder uiteen waarom gekozen is voor een gescheiden behandeling.

'Deze tweesporenstrategie houdt niet in het risico in van overlapping of contradicties tussen beide projecten aangezien zij duidelijk zijn afgebakend en strikt beperkt zijn tot respectievelijk de stadia die aan de vaststelling van de uitvoerbare beslissing voorafgaan (invoering van betalingsbevelprocedure) en die welke daarop volgen (erkenning en tenuitvoerlegging). Deze benadering biedt daarentegen juist een aantal aanzienlijke voordelen ten opzichte van een wetgevingsinitiatief waarin beide aspecten tegelijk worden behandeld. Zij maakt het bijvoorbeeld mogelijk de werkingssfeer van de afschaffing van het executur uit te breiden tot alle rechterlijke beslissingen waarbij de aard of de hoogte van de schuldvordering aantoonbaar niet wordt betwist en deze afschaffing niet te beperken tot beslissingen gegeven in het kader van één specifieke procedure.'

De Commissie geeft daarmee te kennen dat de twee rechtsmaatregelen complementair zijn en elkaar aanvullen. De EET-Vo voorziet in de waarmerking van een executoriale titel als 'Europees executoriale titel', maar geeft daarvoor geen eenvormige procedure. De EBB-Vo geeft een procedure tot het verkrijgen van een Europees be-

talingsbevel, maar verwijst voor de executie daarvan naar de (op 21 oktober 2005 in werking tredende) EET-Verordening en de EEX-Vo.¹³

Gelet op deze samenhang en de spoedige inwerkingtreding van de EET-Vo is een bespreking van beide rechtsmaatregelen hier op zijn plaats. In deze bijdrage zullen allereerst enkele aspecten van algemene aard ter sprake komen. Zo zal eerst de keuze voor het instrument van een verordening de revue passeren, waarna de werkingssfeer en het toepassingsgebied aan de orde komen. Vervolgens zal de inhoud van de beide maatregelen op hoofdlijnen aan bod komen, waarbij de belangrijkste materiële bepalingen onder de loep worden genomen. Ten slotte worden de belangrijkste gevolgen voor het Nederlandse recht aangestipt, gevolgd door een aantal afsluitende opmerkingen.

Het instrument van een verordening

De EET-Vo is in de vorm van een verordening vastgesteld. Karakteristiek voor een verordening is dat ze verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks verbindend is in elke lidstaat.

In de literatuur is al direct bezwaar gemaakt tegen het gebruik van dit instrument.¹⁴ Deze kritiek richt zich vooral op de kern van de EET-Vo: de minimumnormen voor procedures betreffende niet-betwiste schuldvorderingen (Hoofdstuk 3, waarover meer hierna). Tot de essentie teruggebracht kan een beslissing eerst dan met een

⁵ Bull. EU 1999-10, p. 7-15, Conclusies nr. 34.

⁶ Mededeling Raad, Pb. EG 2001, C-12/1. Zie over dit ontwerpprogramma J.J. Van Haersolte-van Hof, 'EEX-Verordening treedt in werking per 1 maart 2002', *NTER* 2001/9, p. 247-248 en C. Kohler, 'Systemwechsel im europäischen Anerkennungsrecht: Von der EuGVVO zur Abschaffung des Exequaturs', in: J. F. Baur en H-P. Mansel (red.), *Systemwechsel im europäischen Kollisionsrecht*, 2002, p. 147-163 (154-158).

⁷ Pb. EG 2002, C 203 E/86, COM (2002) 159 def. en nadien gewijzigd: COM (2003) 341 van 11.6.2003.

⁸ Voor een uitgebreidere bespreking van de historische ontwikkeling van de EET-Vo zie R. Wagner, 'Vom Brüsseler Übereinkommen über die Brussel I-Verordnung zum Europäischen Vollstreckungstitel', *IPRax* 2002-2, p. 75-95 (75-77).

⁹ In de toelichting bij het Voorstel (zie noot 7) wordt benadrukt dat op dit moment grote heterogeniteit bestaat tussen de nationale stelsels. Een van de verschillen hierbij is of een betalingsbevel op unilateraal verzoek mogelijk is, dan wel een voorafgaande procedure op tegenspraak is vereist. In dit kader is relevant dat onbetwiste schuldvorderingen voor een substantieel deel, variërend van 50% (in Ierland) tot 80% (in Duitsland, Nederland, Zweden), worden afgehandeld in een contradictoire bodemprocedure.

¹⁰ Zie Conclusie nr. 30 van de bijeenkomst van Tampere, zie noot 4.

¹¹ Artikel 252 EG-Verdrag.

¹² Informele JBZ-Raad van 9 februari 2001 in Stockholm.

¹³ Pb. EG L 12/2001. Zie hierover: J.J. van Haersolte-van Hof, *NTER* 2001/9, p. 244-248; P. Vlas, *WPNR* 6421 (2000), p. 745-753; G.E. Schmidt, *NIPR* 2001-2, p. 150-172.

¹⁴ Zie M. Freudenthal, 'De Europese Executoriale Titel en de Europese Betalingsbevelprocedure: afstamming van Europese rechtsmaatregelen', *NIPR* 2004-4, p. 391-401 (397).

EET worden gewaarmerkt, nadat vaststaat dat de (volgens nationaal recht) geldige betekening van het inleidend processtuk voldoet aan de minimumnormen voor de betekening. Valt de nationale betekening niet hieronder, dan is waarmerking van de beslissing niet mogelijk en zal de schuldeiser voor de tenuitvoerlegging daarvan alsnog een exequatur via de EEX-Verordening moeten aanvragen. Freudenthal stelt dat de verordeningsvorm hieraan niets verandert. Een richtlijn zou meer voor de hand hebben gelegen, teneinde meer harmonisatie te brengen in het nationale recht inzake betekening.¹⁵

Deze kritiek neemt niet weg dat de keuze voor een verordening weinig verrassend mag worden genoemd, gelet op de ervaring van de Commissie met deze regeling in het verleden, en met het oog op de bevordering van eenvormigheid, doorzichtigheid en rechtszekerheid. De Commissie stelt dat het niet passend zou zijn om deze materie in een richtlijn neer te leggen. In de toelichting bij het Voorstel wordt benadrukt dat de verordening niet beoogt de regels en voorschriften inzake de betekening en niet-betwiste schuldvorderingen te harmoniseren, maar wel de procedureregels inzake de erkenning en tenuitvoerlegging zodanig te wijzigen dat deze doeltreffender zijn.¹⁶ Of en in hoeverre nationale wetgeving zal worden aangepast in het licht van bovenstaande minimumnormen, is een zaak van de lidstaten om te beoordelen.¹⁷ Harmonisatie van procedureregels van betekening is in dit stadium dus nog niet voorzien.¹⁸ Betekening is en blijft dus voorlopig een zaak van nationaal recht.

Ook bij de ontwerp- EBB-Vo wordt de verordening geprefereerd boven het instrument van een richtlijn. In de toelichting op het Voorstel geeft de Commissie een aantal redenen voor het gebruik van dit instrument:

- uniforme en rechtstreekse toepasselijkheid van de procedure waarborgen;
- een minimumniveau van efficiëntie bij de invordering van niet-betwiste schuldvorderingen garanderen, waarbij het mogelijk is de incassoregeling facultatief te laten zijn voor die lidstaten die over een nog beter werkende nationale incassoregeling beschikken;
- voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, daar een verordening de ingrepen in het nationale procesrecht tot een minimum beperkt, aangezien zij de nationale procedures niet vervangt

¹⁵ Freudenthal, *NIPR* 2004-4, p. 397.

¹⁶ Vergelijk de toelichting bij het voorstel voor een EET-Vo (COM (2002) 159 def., p. 11): 'Dit voorstel is niet bedoeld om de regels inzake niet-betwiste schuldvorderingen of de voorschriften betreffende de betekening en de kennisgeving van stukken te harmoniseren.'

¹⁷ Zie considerans nr. 19 van de EET-Vo en COM (2002) 159 def., p. 11.

¹⁸ COM (2002) 159 def., p. 11.

¹⁹ COM (2004) 173 def., p. 9: 'Dit voorstel voor een verordening (...) grijpt daarom veel minder in hun procedureregels dan een richtlijn, waarbij de nationale wetgeving moet worden aangepast aan de in dat instrument vastgestelde normen.'

²⁰ Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, Pb. EG L 200/35 van 08.08.2000. Als grondslag werd art. 95 EG-Verdrag gekozen.

²¹ COM (1998) 126 def. - 98/0099(COD) door de Commissie ingediend op 23 april 1998, Pb. EG C 168/09.

²² COM (2004) 173 def., p. 6-7. Zie considerans nr. 7 van het Voorstel.

²³ Artikel 1 van de EBB-Vo; artikel 2 van de EET-Vo.

maar daaraan een extra instrument toevoegt.¹⁹

De keuze voor een verordening ligt voor de hand, gelet ook op de mislukte pogingen die in het verleden door de Commissie zijn ondernomen om te komen tot harmonisatie op het gebied van de incassoprocedures. Dat deze materie toch vooral tot veel kopzorgen heeft geleid, blijkt wel uit de wetsgeschiedenis van de Richtlijn betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties.²⁰ Het Voorstel – en de Aanbeveling bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties die aan dit Voorstel ten grondslag lag – voorzag in een versnelde invorderingsprocedure, maar kon destijds op weinig instemming van de Raad rekenen, in het bijzonder wat de harmonisatie van procesrecht betreft.²¹ De Richtlijn volstond uiteindelijk met de opname van de doelstelling dat binnen een periode van 90 dagen een executoriale titel zou moeten worden. Aan de lidstaten werden daarbij ruime bevoegdheden toegekend met betrekking tot de gekozen vorm en middelen. Dat dit heeft geleid tot onbevredigende resultaten blijkt wel uit de grote mate van heterogeniteit van incassoprocedures tussen de nationale stelsels van de verschillende lidstaten. Door de ruimte die de lidstaten gelaten werd bij de implementatie van deze richtlijn en de daarmee gepaard gaande rechtsonzekerheid, blijft het voor schuldeisers nodig grote kosten te maken voor juridisch onderzoek naar de processuele mogelijkheden per lidstaat. Hieraan wilde de Commissie door het voorstellen van een verordening een einde maken.²²

De EET-Verordening en het Europese verordeningsvoorstel voor een betalingsbevelprocedure op hoofdlijnen

Werkingsfeer en reikwijdte van de twee rechtsmaatregelen

Het materiële werkingsgebied van beide verordeningen is beperkt tot burgerlijke of handelszaken en valt grotendeels samen met die van de EEX-Vo.²³ Uitgesloten worden schuldvorderingen die voortvloeien uit personen- of familierecht, sociale zekerheid, arbitrage en insolventie. Met betrekking tot de uitgezonderde onderwerpen geldt dat de reden waarom bepaalde onderwerpen zijn uitgesloten per onderwerp verschilt. Zo zijn familierechtelijke procedures uitgesloten nu de rechter hier dikwijls tot een ambtshalve onderzoek van de feiten gehouden is en zich dus niet kan beperken tot de feitelijke vaststelling dat de schuldenaar de vordering van de schuldeiser niet betwist.²⁴

De EET-Vo is van toepassing op beslissingen, gerechtelijke schikkingen en authentieke akten inzake niet-betwiste schuldvorderingen.²⁵ Van een niet-betwiste schuldvordering is onder meer sprake indien de schuldenaar ten processe verschijnt en het bestaan van de schuld erkent (eventueel in een schikking) dan wel zich daartegen niet verweert (artikel 3 sub a en b). Ook is het mogelijk dat de schuldenaar tijdens de procedure niet verschijnt dan wel zich niet laat vertegenwoordigen (artikel 3 sub c). De schuldenaar kan ook buiten een gerechtelijke procedure instemmen met de schuldvordering, al dan niet in een authentieke akte. Wil de schuldeiser voorkomen dat er een Europese Executoriale Titel tegen hem wordt afgegeven, dan zal hij in ieder geval de vordering moeten betwisten, met als gevolg dat de schuldvordering buiten de werkingssfeer van de verordening valt. In dat geval valt men voor de tenuitvoerlegging weer terug op het huidige traject van de EEX-Vo (art. 38-52).

De EBB-Vo beperkt zich hoofdzakelijk tot het geven van procedure(regels) bedoeld voor de snelle en efficiënte invordering van vorderingen die naar verwachting niet zullen worden betwist. Het kent geen regeling over de rechterlijke bevoegdheid tot kennisne-

ming van het verzoek of de eventuele tenuitvoerlegging van het betalingsbevel in een andere lidstaat. De toelichting vermeldt slechts dat de verordening geen afbreuk doet aan de toepassing van de EEX-Vo.²⁶

De Commissie meent dat als uitgangspunt voor de bevoegdheid zou moeten gelden dat het verzoek wordt ingediend ten overstaan van de rechter van de lidstaat waar de schuldenaar zijn woonplaats heeft.²⁷ Is het verzoek niet bij deze rechter ingediend, dan zal de schuldeiser de grondslag van de internationale bevoegdheid uitdrukkelijk moeten vermelden in een standaardformulier, dat gebruikt moet worden om het verzoek voor een Europees betalingsbevel in te dienen.²⁸ Wat betreft de tenuitvoerlegging van het betalingsbevel is verder van belang dat de schuldeiser met ingang van 21 oktober 2005 het betalingsbevel kan waarmerken met een EET. De schuldeiser kan ook kiezen voor de eenvormige executieprocedure van de EEX-Vo (art. 38-52). Beide procedures blijven naast elkaar bestaan.

Opmerkelijk is dat het ontwerp- EBB-Vo zowel op grensoverschrijdende als interne gevallen ziet. Volgens de Commissie zou het niet alleen inadequaat maar ook contraproductief zijn om de werkingssfeer tot louter grensoverschrijdende zaken te beperken. Een gemeenschappelijk instrument voor beide typen gevallen is noodzakelijk om voor de marktdeelnemers gelijke concurrentievoorwaarden te waarborgen. Een beperking van het toepassingsgebied zou het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en concurrentievervalsing kunnen werken.

Vooraf voor lidstaten, waaronder Nederland, waar geen efficiënt instrument voor de invordering voor niet-betwiste schulden beschikbaar is, zou het volgens de Commissie moeilijk zijn om aan schuldeisers uit te leggen waarom dit instrument slechts beperkt is tot grensoverschrijdende gevallen. Zo'n beperking zou bovendien een overdreven restrictieve interpretatie vormen van art. 65 EG-Verdrag. Hoewel het grensoverschrijdende karakter van de maatregel een communautaire voorwaarde vormt voor deze bevoegdheid ('zaken met grensoverschrijdende gevolgen'), betekent dat niet dat zij daartoe beperkt is, vooral in die gevallen waarin een gemeenschappelijk instrument een bijdrage levert aan de goede werking van de interne markt.²⁹

Nu de Commissie heeft voorgesteld de ontwerpverordening deze ruime reikwijdte mee te geven, is het maar de vraag op welke wijze deze ruime interpretatie zich verhoudt met het subsidiariteitsbeginsel en – meer in het bijzonder – het evenredigheidsbeginsel. Het lijkt erop dat het doel – de goede werking van de interne markt – de middelen heiligt.³⁰ Schuldeisers kunnen dus niet alleen in intracommunautaire gevallen van deze procedure gebruikmaken, ook in puur interne gevallen is de eenvormige Europese incassoprocedure beschikbaar.

Materiële bepalingen

EET-Vo

De inhoud van de verordening kan hier slechts in algemene lijnen worden beschreven. De EET-Vo kent een algemene opzet, bestaande uit een achttal Hoofdstukken. Het materiële kader van de verordening is gebouwd rondom de artikelen 6 (materiële voorwaarden) en 12-19 (minimumnormen voor waarmaking).

Artikel 6 bevat de inhoudelijke voorwaarden waaraan de beslissing moet voldoen om als EET te worden gewaarmerkt. De waarmaking van een beslissing met de kwalificatie EET kan slechts op een van de in dat genoemde artikel gronden worden geweigerd. Het zwaar-

tepunt van de controle van de beslissing aan deze voorwaarden ligt bij het gerecht van oorsprong. Het 'gerecht van oorsprong' wordt in art. 4 gedefinieerd als het gerecht waarbij de procedure aanhangig was die heeft geleid tot de beslissing waarvoor een EET wordt verzocht.³¹ De toelichting benadrukt dat deze instantie toch vooral aangewezen is, omdat dit gerecht bij uitstek bekend mag worden geacht met de zaak en met de toegepaste procedurevoorschriften.³²

De vraag welke rechter *binnen* het gerecht van oorsprong concreet met de afgifte van de EET is belast, laat de verordening open en zal dus door de nationale wetgevingen van de verschillende lidstaten worden beheerst.³³ Gelet op de controlefunctie ligt het niet voor de hand dat de oorspronkelijke rechter hiermee zal worden belast. Wat Nederland betreft is te verwachten dat de voorzieningenrechter in het arrondissement waar de beslissing is gegeven als de daartoe bevoegde autoriteit zal worden aangewezen.³⁴

De bevoegde instantie, de EET-rechter, zal eerst moeten toetsen of de oorspronkelijke rechter de (beschermings)bepalingen van afdelingen 3 (verzekeringsovereenkomsten) en 6 (exclusieve bevoegdheden) van Hoofdstuk II van de EEX-Vo wel in acht heeft genomen.³⁵ Hiermee loopt de EET-Vo op dit punt parallel met de EEX-Vo. Voor beide regelbestanden geldt dat de schending van deze bevoegdheidsbepalingen grond oplevert voor niet-erkenning/uitvoering respectievelijk niet-waarmaking van de beslissing. Betreft

²⁴ COM (2004) 173 def., p. 10.

²⁵ Artikel 3 van de Verordening.

²⁶ Zie Considerans nr. 16 van het voorstel voor een EBB-Vo. COM (2004) 173 def., p. 10.

²⁷ Vergelijk onder meer COM (2002) 746 def., p. 25: Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procedure over geringe vorderingen.

²⁸ Bijlage 1 bij de EBB-Vo: 'Verzoek om een Europese betalingsbevel' '11. Korte omschrijving van de grondslag van de internationale bevoegdheid indien de verweerder zijn woonplaats niet heeft in de lidstaat waarvan de rechterlijke instanties kennis nemen van de zaak.'

²⁹ COM (2004) 173 def., p. 7-9.

³⁰ De Commissie heeft recentelijk in een beleidsdocument deze keuze nader toegelicht, COM (2004) 401 def., van 2.6.2004, Mededeling van de Commissie aan de Raad en Europees Parlement, Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst, p. 11: 'Voorkomen moet echter worden dat in elke lidstaat twee afzonderlijke juridische regelingen in het leven worden geroepen, een voor grensoverschrijdende geschillen en een voor binnenlandse geschillen. Zulke dubbele regelingen zouden op den duur kunnen indruisen tegen de doelstelling één rechtsruimte voor iedereen tot stand te brengen, en mogelijk tot discriminatie kunnen leiden. Bovendien zou de regelgeving er ingewikkelder door kunnen worden, wat ten koste zou kunnen gaan van de transparantie, die juist van groot belang is voor de burgers, de betrokken beroepsgroepen en het bedrijfsleven.' Zie ook Freudenthal, *NIPR* 2004-4, p. 398.

³¹ Artikel 4 lid 6 van de verordening.

³² COM (2002) 159 def., p. 7.

³³ COM (2002) 159 def., p. 7.

³⁴ Zie M. Zilinsky, 'Grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van vonnissen zonder hindernissen?', *WPNR* (2002) 6497, p. 505.

³⁵ Artikel 6 lid 1 onder b van de verordening.

de schuldenaar een consument, dan dient de beslissing bovendien afkomstig te zijn uit de lidstaat waar de consument woonplaats heeft.³⁶

Naast deze voorwaarden staat het vereiste van artikel 6 sub c, dat de controle betreft van de gerechtelijke procedure (die heeft geleid tot de beslissing waarvoor een EET is verzocht) die moet voldoen aan de minimumeisen van fair trial. Deze minimumnormen zijn opgenomen in Hoofdstuk III (art. 12-19) en strekken ter bescherming van de gedaagde in verstekzaken. Gewaarborgd moet worden dat de schuldenaar tijdig en daadwerkelijk op de hoogte is gesteld van de tegen hem ingestelde buitenlandse procedure. De hoofdmoot van deze minimumnormen bestaat dan ook uit eisen geldend voor de betekening of kennisgeving van het procesinleidend stuk. Bij de waarmerking van een verstekvonnis met een EET, controleert de rechter of het stuk op de juiste wijze betekend is. Hiertoe wordt een catalogus met in totaal 11 methoden van betekening of verzending gepresenteerd, dat moet garanderen dat het stuk de schuldeiser daadwerkelijk heeft bereikt. Hierbij maakt de verordening een onderscheid tussen de persoonlijke betekening³⁷, via een deurwaarder dan wel langs postale of elektronische kanalen (e-mail, (tele)fax), en de betekening aan andere personen.³⁸ In het laatste geval is wel nodig dat het adres van de schuldenaar met voldoende zekerheid bekend is. Valt de nationale betekening niet onder de minimumnormen van de EET-Vo, dan blijft de verzochte waarmerking uit. Ofschoon de lidstaten dus niet verplicht zijn hun nationale wetgeving aan te passen aan deze autonome methoden (zie hierboven), voorziet zij daartoe wel in een prikkel.³⁹

De beslissing die aan de in artikel 6 genoemde voorwaarden voldoet, wordt met een Europese executoriale titel gewaarmerkt. Het effect van een EET is dat de daarmee gewaarmerkte (Nederlandse) beslissing in een andere lidstaat automatisch (dus zonder verdere rechterlijke tussenkomst) en onder dezelfde voorwaarden ten uitvoer kan worden gelegd als een zuiver internrechtelijk vonnis.⁴⁰ Er vindt geen nadere rechterlijke toetsing plaats. Met het vervallen van

de exequaturprocedure vervalt dus ook de (in de EEX-Vo opgenomen mogelijkheid tot) controle door de rechter van het land waar de titel ten uitvoer wordt gelegd. Is eenmaal een EET verleend, dan mag niet opnieuw worden getoetst in het land waar de tenuitvoerlegging moet plaatsvinden. Daarmee verplaatst de EET als het ware de controle van de bevoegdheid en de rechten van verdediging naar het land van herkomst.

De EET wordt verstrekt via een certificaat ('bewijs van waarmerking als EET') en zal naast een expeditie van de betrokken beslissing bij de buitenlandse executieautoriteiten worden afgegeven.⁴¹ Het certificaat wordt opgesteld conform een standaardformulier dat is opgenomen in Bijlage I bij de EET-Vo (althans indien het een rechterlijke beslissing betreft)⁴² en bevat onder meer gegevens over het gerecht die de EET heeft verleend, over de geldvordering die niet is betwist, en over de beslissing waarop de EET betrekking heeft. In geen geval mag de afgifte van het certificaat in het land van tenuitvoerlegging (inhoudelijk) worden getoetst. Er zijn slechts zeer beperkte, nauw omschreven gronden waarop de beslissing tot waarmerking kan worden herzien en tenuitvoerlegging kan worden geweigerd.⁴³

EBB-Vo

In het algemeen bezien vertoont de Europese betalingsbevelprocedure gelijke trekken met incassoprocedures die in de verschillende lidstaten bestaan, zoals het 'Mahnverfahren' in Duitsland en het Franse 'injonction de payer'. Tot de essentie teruggebracht kenmerkt de Europese betalingsbevelprocedure zich door de eenvoudige en snelle aard van de rechtsgang, waarbij er geen inhoudelijk onderzoek plaatsvindt en de schuldenaar geen mogelijkheid krijgt tot het stellen van verweer. De gerechten of autoriteiten die zijn aangewezen om een verzoek in ontvangst te nemen, moeten na het afronden van een aantal formaliteiten het betalingsbevel afgeven. Een inhoudelijk onderzoek komt alleen aan de orde indien de partij tegen wie het betalingsbevel wordt gevraagd, de vordering betwist. Een van de consequenties van deze incassoprocedure is dat het procesinitiatief wordt omgekeerd. Niet bij de schuldeiser maar bij degene tegen wie het betalingsbevel is gericht, ligt het initiatief om een procedure op tegenspraak in gang te zetten.

Wat zijn nu de belangrijkste bepalingen van de verordening? Vanaf art. 3 wordt de procedure tot afgifte van een betalingsbevel behandeld. De procedure wordt ingeleid door een verzoek dat wordt gedaan via een standaardformulier dat is opgenomen in Bijlage 1 bij de EBB-Vo. De verordening specificeert uitgebreid welke informatie benodigd is om tot een succesvolle afhandeling van het verzoek te komen.⁴⁴ Overlegging van schriftelijk bewijs is daarbij niet vereist. Als de voorgeschreven formaliteiten in acht zijn genomen, vaardigt de rechterlijke instantie een zogeheten Europese uitnodiging tot betaling uit. Deze uitnodiging wordt eveneens verstrekt in de vorm van een standaardformulier⁴⁵ en is identiek aan het formulier voor de indiening van het verzoek, aangevuld met de voor de schuldenaar vereiste informatie. De beslissing wordt vervolgens aan de gedaagde betekend met de instructie om binnen drie weken het gevorderde bedrag te voldoen of de vordering te betwisten. Betwist de schuldenaar de vordering via een speciaal daartoe in de verordening als bijlage opgenomen (standaard)antwoordformulier, dan eindigt de incassoprocedure en kan het geschil alleen nog worden voortgezet in een procedure op tegenspraak.⁴⁶ Wordt de vordering niet betwist⁴⁷ maar ook niet betaald, dan wordt de Europese uitnodiging tot betaling ambtshalve omgezet in een Europees betalingsbevel⁴⁸ en

³⁶ Artikel 6 lid 1 onder d van de verordening.

³⁷ Artikel 13 van de verordening.

³⁸ Artikel 14 van de verordening.

³⁹ Zie Considerans nr. 19 van de EET-Vo.

⁴⁰ Artikel 20 van de verordening.

⁴¹ Artikel 20 van de verordening.

⁴² Bijlage II heeft betrekking op gerechtelijke schikkingen, en Bijlage III resp. op authentieke akten. Indien een beslissing waarop de EET ziet, niet uitvoerbaar is of de uitvoerbaarheid daarvan is geschorst, dan is Bijlage IV toepasselijk.

⁴³ Artikel 19 en 21 van de verordening.

⁴⁴ Artikel 3 van de EBB-Vo. Zo moet het verzoek onder meer het bedrag van de vordering bevatten, alsmede een korte verklaring over de rechtsbetrekking tussen de partijen en de gegrondheid van de vordering. Zie ook Bijlage 1 bij de EBB-Vo.

⁴⁵ Bijlage 2 bij de EBB-Vo: 'Europese uitnodiging tot betaling'.

⁴⁶ Artikel 8 lid 1 van de EBB-Vo.

⁴⁷ Uit de niet-betwisting van het vorderingsrecht door de debiteur kan onder meer blijken, dat de debiteur, na ontvangst van de beslissing, hiermee instemt door hetzij niet te reageren hetzij de schuldvordering te erkennen.

⁴⁸ Met gebruikmaking van het in Bijlage 3 opgenomen standaardformulier.

opnieuw aan de gedaagde verzonden.⁴⁹ Dit bevel heeft executorialie kracht en de schuldeiser kan direct tot tenuitvoerlegging overgaan. Binnen 3 weken na afgifte van dit bevel heeft de schuldenaar de mogelijkheid om verzet aan te tekenen tegen dit betalingsbevel en aldus de overgang naar de bodemprocedure te bewerkstelligen.⁵⁰ Deze mogelijkheid om een tweede rechtsmiddel in te stellen, is opgenomen als compensatie voor de eenvoudige aard van de procedure, waarin (in het belang van de schuldeiser) geen inhoudelijke toetsing van de vordering plaatsvindt.

De gevolgen voor Nederland

Van de eventuele inwerkingtreding van de EBB-Vo mag voor Nederland een gunstig effect worden verwacht ten aanzien van de doeltreffendheid van het Nederlandse recht ten aanzien van de invordering van onbetwiste vorderingen, waar het gaat om de verkrijging van een executorialie titel binnen een korte tijd en tegen geringe kosten. Het huidige Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kent thans immers geen volwaardige incassoprocedure. De incassoprocedure is voor ons echter niet een geheel nieuw en onbekend fenomeen. Tot 1991 beschikte Nederland over een specifieke incassoprocedure, het zgn. 'rechterlijk bevel tot betaling' (art. 125 k-v Rvoud). Deze procedure kon destijds op een grote populariteit rekenen: per jaar werden gemiddeld 70 à 80.000 verzoeken ingediend en in 80 à 90 procent van de gevallen werd het gevraagde bevel gegeven. Wil men tegenwoordig een onbetwiste schuldvordering incasseren, dan zal men in beginsel genoodzaakt zijn een verstekprocedure in te leiden bij de sector kanton (bij vorderingen tot € 5000) of bij de sector civiel (bij vorderingen boven € 5000) van de rechtbank. De praktijk leert dat aan deze procedure nogal wat nadelen kleven. Vooral de hoge kosten hebben een nadelige invloed op de toegankelijkheid van deze procedure en beletten het doelmatig gebruik daarvan. De invoering van een Europees betalingsbevel zal voor Nederland in dit verband dan ook in een ruime behoefte (gewenste kostenbesparing en tijds winst) kunnen voorzien.

In de toelichting wijst de Commissie erop dat het Europese betalingsbevel het karakter van een facultatieve procedure heeft en dus slechts als aanvulling geldt naast de bestaande nationale procedures.⁵¹ De landen (zoals Duitsland, Frankrijk) die over een specifieke incassoregeling beschikken, zijn dan ook niet verplicht hun wetgeving op dit punt in overeenstemming te brengen met de verordening. Een Nederlandse schuldeiser kan in het buitenland dus nog steeds kiezen voor (een wellicht meer doeltreffende) nationale procedure om tot inning van een onbetwiste schuldvordering over te gaan. Beide procedures blijven dus naast elkaar bestaan.

Voor Nederland (dat immers niet over een dergelijke procedure beschikt) zal de inwerkingtreding van de EBB-Vo wél tot de nodige aanpassingen in het procesrecht leiden. Welke precieze aanpassingen in het Wetboek van Rechtsvordering noodzakelijk zijn, is op dit moment nog niet te zeggen. In ieder geval is hierop van invloed de vraag in hoeverre het voorstel in een verdere fase van formele besluitvorming wijzigingen zal ondergaan. Het Voorstel zoals dat in haar huidige vorm luidt, is allerminst uitputtend en verwijst veelvuldig naar het nationale recht. Het zal dan ook geen sinecure zijn om de vereiste uitvoeringswetgeving op te stellen. Gelet op het belang van de procedure en de kenbaarheid daarvan, lijkt het m.i. noodzakelijk dat de wetgever in het Wetboek van Rechtsvordering op enigerlei wijze ruchtbaarheid geeft aan de verordening. Een integrale opname van de regeling en inpassing daarvan in een afzonderlijk hoofdstuk

van Rv zal – gelet op de keuze voor de verordeningsvorm – echter niet mogelijk zijn.

Een goede uitvoering van de beide regelingen staat of valt met een doeltreffende en vooral *tijdige* uitvoeringswetgeving. De lidstaten zullen dan ook *tijdig* moeten overgaan tot de voorbereiding en aanneming van wetgeving ter uitvoering van de beide verordeningen. Op dit punt beschikt Nederland niet over een al te beste reputatie. De voorgestelde datum van inwerkingtreding van de EBB-Vo is gesteld op 1 januari 2006 (althans indien de EBB-Vo in 2005 formeel wordt aangenomen) en die van de EET-Vo op 21 oktober 2005, al met al redelijk krappe termijnen. Naast het opzetten van uitvoeringswetgeving zal daarnaast de rechterlijke macht *tijdig* in gereedheid moeten worden gebracht.

Afsluitende opmerkingen

Hierboven is in beschrijvende zin een beknopt inhoudelijk overzicht gegeven van de EBB-Vo en EET-Vo. De EET-Vo is mijns inziens een welkome stap in de richting tot de vereenvoudiging van de tenuitvoerlegging van de in de EU tot stand gekomen rechterlijke beslissingen. De Verordening maakt het mogelijk dat in de lidstaat van tenuitvoerlegging geen exequatur meer hoeft te worden gevraagd en maakt aldus de weg vrij voor verdergaande wederzijdse erkenning. Ook over de strategie die bij de opstelling van de regeling is gekozen – namelijk, het geleidelijk in etappes⁵² toewerken naar een systeem waarbij in het geheel geen exequatur meer vereist is – kan ik over het algemeen instemmen. Wat de wederzijdse erkenning betreft, kan men zich echter afvragen of de EET-Vo in de realisering van dit doel ver genoeg gaat. Zo is de procedure voor de verlening van de EET – zoals hierboven uiteengezet – tamelijk zwaar aangezet. De toetsing aan de minimumnormen voor de betekening is uitvoerig en zal een zware wissel trekken op de beoogde snelheid en doeltreffendheid van de regeling. Het zal dan ook moeten blijken of de regeling in de praktijk een aantrekkelijk alternatief biedt voor de EEX-route.

Een ander aspect betreft de opsplitsing van de Europese Executorialie Titel en het Europees betalingsbevel over twee instrumenten. Hierop is in de literatuur – mijns inziens niet ten onrechte – veel kritiek gekomen.⁵³ Omdat de Europese incassoprocedure zich kenmerkt door de snelle en eenvoudige wijze van effectueren, zou een dergelijke procedure moeten worden gehanteerd als basis voor de Europese titel. Oorspronkelijk was het Europese betalingsbevel ook

⁴⁹ Artikel 9 van de EBB-Vo.

⁵⁰ Artikel 11. Zie ook het in Bijlage 3 opgenomen standaardformulier ('Antwoordformulier- Europees betalingsbevel) door middel waarvan verweerder verzet tegen het EBB kan aantekenen.

⁵¹ Zie considerans nr. 8 van het Voorstel voor een EBB-Vo; zie artikel 2 lid 2 EBB-Vo.

⁵² De afschaffing van het exequatur voor onbetwiste schuldvorderingen vormt een proefproject voor de algehele afschaffing van het exequatur voor alle terreinen die worden bestreken door de EEX-Vo; zie Mededeling Raad, Pb. EG 2001, C-12/7.

⁵³ Freudenthal, *NIPR* 2004-4, p. 401; Zilinsky, *WPNR* (2000) 6497, p. 506; zie verder (kritisch) over de EET-Vo (o.m.): C. Kohler, 'Von der EuGVVO zum Europäischen Vollstreckungstitel – Entwicklungen und Tendenzen im Recht der Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen', in: G. Reichelt/W.H. Rechtberger (red.), *Europäisches Kollisionsrecht*, Wien: Manz, 2004, p. 74-78.

bedoeld vooraf te gaan aan de Europees Executoriale Titel.⁵⁴ Gaandeweg richtte de politieke koers zich echter naar een snelle invoering van de EET-Vo. De juridische onduidelijkheden – in de vorm van afstemmingsproblemen tussen de beide regelingen⁵⁵ – lijken daarbij op de koop te worden toegenomen, in het licht van het opdoen van ervaringen met het instrument. Om de voordelen van beide systemen te combineren, had de Commissie naar mijn mening dan ook bij de voorgenomen besluitvorming meer zorgvuldigheid moeten betrachten en de kans moeten benutten beide instrumenten in één wettelijke regeling te voegen.⁵⁶ Eerst nadat aan het betalingsbevel

zelf rechtstreeks (dus zonder nadere procedure) een EET wordt verbonden, kan men pas binnen de EU daadwerkelijk spreken van wederzijdse erkenning zonder rechterlijke tussenkomst.⁵⁷ Intussen is in Brussel alweer een nieuwe verordening in de maak. Naar verwachting zal de Commissie in 2005 komen met een Voorstel voor een verordening inhoudende een Europese procedure voor kleine vorderingen (small claims).⁵⁸

Het is te hopen dat de Commissie dit keer wél in een rechtstreekse tenuitvoerlegging zal voorzien. Wordt (wellicht) vervolgd.

⁵⁴ Zo werd in het ontwerpprogramma van januari 2001 (supra noot 6) nog benadrukt 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 Gemeenschap', Pb. EG 2001, C-12/5.

⁵⁵ Fredenthal, *NIPR* 2004-4, p. 399-401.

⁵⁶ Zo ook Fredenthal, *NIPR* 2004-4, p. 401.

⁵⁷ Zo ook Fredenthal, *NIPR* 2004-4, p. 401 en Zilinsky, *WPNR* (2000) 6497, p. 506.

⁵⁸ COM (2002)746 def..