Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen en Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure

(COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD))

(2014/C 226/08)

Rapporteur: **Reine-Claude Mader**

Op respectievelijk 9 december 2013 en 16 december 2013 en in overeenstemming met artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hebben het Europees Parlement en de Raad beslist om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen en Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure"

COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 maart 2014 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 maart 2014 gehouden 497e zitting (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór en 2 tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het Comité neemt kennis van het voorstel dat de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen moet vergemakkelijken en aldus een bijdrage kan leveren aan de toename van de grensoverschrijdende handel.

1.2 Het steunt eveneens de uitbreiding van het toepassingsgebied van de procedure tot vorderingen met een waarde van 10 000 euro en de verruiming van de notie „grensoverschrijdende zaken". Dat verschaft kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en consumenten ruimere toegang tot de rechter.

1.3 Ook is het ingenomen met het voorgestelde plafond voor de gerechtskosten, want die vormen een belemmering voor consumenten en kleine ondernemingen om een procedure in te leiden. Om wille van duidelijkheid en efficiëntie beveelt het wel aan om de term „gerechtskosten" duidelijk te definiëren.

1.4 Voorts stelt het tot tevredenheid vast dat in de verordening het executoire karakter van de beslissing is gehandhaafd, zodat er geen exequaturverlening vereist is.

1.5 Het Comité denkt dat de Europese procedure voor geringe vorderingen staat of valt bij de eenvoud en de gebruiksvriendelijkheid van de formaliteiten die volgens deze procedure moeten worden vervuld, evenals bij de verhoging van het plafond.

1.6 Verder constateert het dat de Commissie het gebruik van nieuwe technologieën wil stimuleren, ondanks het feit dat hiermee wordt afgeweken van sinds lang bestaande praktijken en het functioneren van de rechterlijke instanties hierdoor zal worden beïnvloed; voorts lijkt generalisering ervan bij de kleinere gerechten moeilijk uitvoerbaar.

1.7 Wel is het zo dat alle middelen om de acties van partijen te vergemakkelijken worden gesteund, mits zij de effectiviteit van het recht van partijen op verdediging en de toepassing van de door alle lidstaten erkende grondbeginselen van het burgerlijk procesrecht niet schaden. Het Comité verheugt zich erover dat die technologieën slechts zullen worden gebruikt mits partijen ermee instemmen.

1.8 Het Comité plaatst hier vraagtekens bij de beroepsmogelijkheden van het voorstel.

1.9 Voorts is waakzaamheid geboden ten aanzien van de veiligheid en vertrouwelijkheid van elektronisch gegevensverkeer bij een gerechtelijke procedure.

1.10 Het is van het grootste belang dat de consumenten en kmo's gedurende de gehele procedure worden ondersteund. Zulks temeer omdat bijstand door een advocaat niet vereist is waardoor er met name financiële middelen voor die taak kunnen worden vrijgemaakt.

1.11 De consumentenverenigingen, de Europese consumentencentra en de beroepsverenigingen hebben ervaring op dit vlak en kunnen dus bijdragen tot die ondersteuning en tot voorlichting over het bestaan van die procedure.

1.12 De nagestreefde vergemakkelijking van procedures betreffende geringe vorderingen behoeft echter wel gepaste informatie over het bestaan ervan en die moet worden verspreid door de respectieve actoren, de gerechten en de juridische-onderwijsinstellingen ([1]).

1.13 Voorts vergt de doeltreffendheid van de procedure voor iedereen duidelijke en begrijpelijke formulieren. Een van de essentiële vereisten is dat de officiële landstaal van partijen ook tijdens de procedure, en zeker tijdens zittingen, als procestaal dient. Dat vereiste mag niet worden beperkt tot vertaling van formulieren. Anders zou er wel eens sprake kunnen zijn van schending van de artikelen 47 en 48 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en rechten van de verdediging).

1.14 Ten slotte vormen de argumenten van de Commissie aangaande het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel een goede voedingsbodem voor de discussie over de invoering van een Europese groepsactie.

2. **Inleiding**

2.1 Het Commissievoorstel strekt ertoe om de toegang tot de rechter voor burgers, consumenten en kmo's te vergemakkelijken en hun vertrouwen te verhogen zodat zij meer gebruik gaan maken van de door de interne markt geboden mogelijkheden.

2.2 Het voorstel behoort tot de 12 concrete maatregelen die worden genoemd in het tweede verslag over het EU-burgerschap om de Europese burgers te helpen wanneer dezen hun rechten willen uitoefenen ter zake van bijv. beslechting van geschillen naar aanleiding van grensoverschrijdende aankopen.

2.3 Het initiatief werd ook in de Europese consumentenagenda en in de *Small Business Act* aangeprezen als instrument om respect voor de consumentenrechten en de rechten van kmo's te stimuleren.

2.4 In het licht van de ervaringen die zijn opgedaan sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 861/2007 ([2]) en in het verlengde van de gemene nationale procedures voor de inning van vorderingen stelt de Commissie, na breed overleg, nu voor om de procedure nog meer te vereenvoudigen, deze goedkoper te maken en meer toe te snijden op de behoeften van de consumenten en kmo's.

2.5 De procedure van Verordening (EG) nr. 861/2007 kent de volgende hoofdkenmerken:

— zij is van toepassing op grensoverschrijdende geschillen ten belope van maximaal 2 000 euro op het moment van ontvangst van de vordering;

— eiser dient zich tot de bevoegde rechter te wenden middels het zog. „formulier A" en zulks via de post of ieder ander communicatiemiddel dat is toegelaten in de lidstaat waar de procedure wordt ingeleid;

— verder bedient hij zich van een formulier waarop de bewijsmiddelen worden beschreven en dat formulier kan vergezeld gaan van ondersteunende documenten;

— behoudens wanneer de rechter anders besluit, is de procedure in principe schriftelijk;

— procesvertegenwoordiging is mogelijk maar niet verplicht;

— de rechter moet in beginsel uitspraak doen binnen 30 dagen nadat hij partijen heeft gehoord tijdens een zitting of nadat hij alle voor een beslissing benodigde informatie heeft ontvangen.

2.6 Het vonnis is uitvoerbaar en wordt van rechtswege in de lidstaten erkend. Verder moet de bevoegde rechterlijke instantie, op verzoek van partij(en) en zonder bijkomende kosten, een grosse van het vonnis leveren.

([1]) Universiteiten, opleidingscentra voor advocaten, justitiële opleidingsinstellingen, enz.

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

2.6.1 De Commissie is overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van de Verordening van 2007 voor 1 januari 2014 tot een evaluatie overgegaan en zij vond de eerste resultaten bemoedigend: de procedurekosten zouden met 40 % gedaald zijn en de duur van de procedure zou van gemiddeld 2 jaar tot 5 maanden zijn teruggebracht. ([3])

2.7 Toch vindt zij dat het vorderingsplafond moet worden opgetrokken zodat ook kmo's van de procedure kunnen profiteren.

3. **Het voorstel van de Commissie**

3.1 Het voorstel omvat twee categorieën maatregelen: zuiver juridische maatregelen en praktische maatregelen, die beide tot verlaging van procedurele kosten dienen.

3.2 De juridische maatregelen

3.2.1 In de eerste plaats wil zij het plafond van 2 000 tot 10 000 euro optrekken om ook kmo's van deze (optionele) procedure te laten profiteren.

3.2.2 In de tweede plaats wil zij de definitie van grensoverschrijdende zaken uitbreiden zodat de verordening van toepassing zal zijn op alle geschillen met een grensoverschrijdend element, met inbegrip van zaken waarbij ingezetenen van derde landen partij zijn.

3.3 De praktische maatregelen

3.3.1 Voor het geval dat mondelinge behandelingen noodzakelijk zijn, stelt zij voor om het gebruik van elektronische uitwisseling van documenten, en tele- en videoconferentie te generaliseren teneinde kosten te reduceren.

3.3.2 Ook wil zij de gerechtskosten tot 10 % van de waarde van de vordering beperken met evenwel een drempelwaarde van 35 euro. Een en ander kan betaald worden per bankoverschrijving of via onlinebetaalsystemen met credit/debetkaart.

4. **Algemene opmerkingen over het voorstel**

4.1 Het voorstel is pertinent maar de voorgestelde procedure moet wel duidelijk en transparant zijn om inderdaad soelaas te bieden. Dit betekent onder meer dat alle te gebruiken formulieren voor alle betrokkenen gebruiksvriendelijk moeten zijn.

4.1.1 Voorts moeten justitiabelen en gerechten afdoende over de nieuwe procedure worden voorgelicht. Het Comité wijst er in dit verband op dat de gerechten pas laat middels een brochure over de Europese betalingsbevelprocedure werden geïnformeerd. Die brochure is opgesteld door het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken ([4]).

4.1.2 Daarnaast wordt er sterk afgeweken van sinds lang bestaande praktijken wanneer het gebruik van IT-communicatie, ook voor kennisgeving en betekening van aktes, wordt aangemoedigd en wanneer de rechter tot een zitting per videoconferentie wordt verplicht tenzij een partij om verschijning verzoekt. ([5]) Dit alles zal zijn weerslag op het functioneren van de gerechten niet missen. Bovendien zullen partijen technische bijstand behoeven en zulks temeer omdat zij de procedure zonder bijstand van een advocaat kunnen doorlopen.

4.2 In wezen is de belangrijkste voorgestelde wijziging de plafondverhoging van 2 000 naar 10 000 euro.

4.2.1 Kleine en middelgrote ondernemingen zullen het meest baat vinden bij deze wijziging. De Commissie deelt in haar effectbeoordeling mede dat momenteel slechts 20 % van de vorderingen door kmo's worden ingediend. Zij baseert zich daarbij overigens op de antwoorden van een panel waarvan het Comité de samenstelling beperkt acht.

4.2.2 Het Comité steunt de verhoging van het plafond tot 10 000 euro, maar vindt dat het hoog ligt ten aanzien van het gemiddelde bedrag dat bij consumentengeschillen in het geding is.

4.3 Doelstelling is vertrouwen te herstellen en de handel op de interne markt te doen opleven door de rechtsgang efficiënter te maken. Het Comité plaatst hier vraagtekens bij de beroepsmogelijkheden van het voorstel.

([3]) Effectbeoordeling, par. 3.2.

([4]) Grensoverschrijdende burgerlijke geschillen in de Europese Unie. Leidraad voor de burger.

([5]) Artikel 8 van het voorstel voor een verordening.

4.4 De desbetreffende doelstelling verdient bijval, maar geeft wel blijk van het bestaan van talloze nationale dispariteiten. De Commissie wil de „gerechtskosten" beperken maar die kosten kunnen conceptueel van lidstaat tot lidstaat verschillen. Dat blijkt uit de gegevens over 26 lidstaten op het Europees e-justitieportaal en een in opdracht van de Commissie verrichte studie over de transparantie van de kosten van civiele procedures in de Unie. ([6])

4.5 Het Comité vindt het plafond voor de gerechtskosten (10 %) aan de hoge kant. Dat kan negatieve gevolgen hebben voor de lidstaten waar deze kosten niet zo hoog liggen.

4.6 Middels verhoging van het vorderingsplafond en uitbreiding van de notie „grensoverschrijdend geschil" laat de Commissie de burgers en kmo's zien dat ook zij zich zorgen maakt en tegemoet wil komen aan hun terechte zorgen.

4.7 Ook reageert zij daarmee op het in april 2013 gepubliceerde resultaat van een door Eurobarometer gehouden enquête: 45 % van de respondenten verklaarde niet naar de rechter te stappen omdat de gerechtskosten gegeven de waarde van hun vordering te hoog waren.

4.8 De voorgestelde herziening impliceert tevens dat Verordening (EG) nr. 1896/2006 betreffende de Europese betalingsbevelprocedure moet worden bijgesteld ([7]). In het kader van die procedure leidt een verweerschrift van de verweerder tot een automatische voortzetting van de procedure volgens het gewone burgerlijke procesrecht. Maar sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 861/2007 is die beperking niet meer gepast voor geringe vorderingen.

4.9 In Verordening (EG) nr. 1896/2006, die overigens reeds had moeten worden geactualiseerd, moet worden voorgeschreven dat een natuurlijk of rechtspersoon die in het kader van een Europese betalingsbevelprocedure een verweermiddel tegen het bevel heeft opgeworpen zich moet kunnen voegen in de procedure voor geringe vorderingen.

4.10 Ten slotte vormen de argumenten van de Commissie aangaande het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel een goede voedingsbodem voor de discussie over de invoering van een Europese groepsactie.

5. **Bijzondere opmerkingen over het voorstel**

5.1 Generalisering van videoconferenties is een aantrekkelijk idee, maar lijkt bij de kleinere gerechten moeilijk uitvoerbaar.

5.2 Een aantal daarvan hebben namelijk geen internetsite en communiceren niet elektronisch. Het komt in dit verband nog vaak voor dat men de voor het inleiden van de procedure benodigde formulieren persoonlijk moet komen halen. De gerechtelijke procedures verlopen immers niet digitaal. Voorts is waakzaamheid geboden ten aanzien van de veiligheid en vertrouwelijkheid van elektronisch gegevensverkeer bij een gerechtelijke procedure.

5.3 Los daarvan moeten die formulieren wel duidelijk en begrijpelijk zijn. Daarom moet de voorgestelde ondersteuning nader worden uitgewerkt, want die vergt, in een periode van financieel zwaar weer, behoorlijk wat overheidssteun.

5.4 Hoe dan ook, voorlichting van de justitiabelen staat centraal waar het om efficiënte rechtsgang gaat. Met name consumenten en kmo's moeten immers toegang hebben tot betrouwbare en onafhankelijke informatie teneinde een gegronde procedurekeuze te maken.

5.5 Daarbij is er een belangrijke rol weggelegd voor consumentenverenigingen, Europese consumentencentra en beroepsverenigingen met ervaring ter zake.

5.6 Zo bevat de EJE-portaalsite (*European Judicial Enforcement*) bijv. zeer praktische documentatie en informatiebladen die vooral voor gerechtsdeurwaarders zijn bestemd. Maar het belang ervan gaat veel verder want het gaat om uitoefening van rechten en toegang tot de rechter. Dit soort informatiebronnen is eigenlijk nog onbekend.

([6]) https://e-justice.europa.eu/; Onderzoek naar de transparantie van de kosten van civiele procedures in de EU (Demoulin, Brulard, Barthélémy, Hoche).

([7]) PB L 399 van 30.12.2006, blz. 1.

5.7 Ten slotte benadrukt het Comité dat ervoor moet worden gezorgd dat de gehele procedure in de officiële taal/talen van partijen kan worden doorlopen. Het gaat hier namelijk om in de artikelen 47 en 48 van het Handvest van grondrechten van de EU verankerde vereisten betreffende een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van de verdediging. Dat alles mag niet worden beperkt tot het eenvoudigweg vertalen van formulieren.

Brussel, 25 maart 2014.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE