

Vergaderjaar 2010–2011

32 834

Wijziging van de Uitvoeringswet verordening Europese betalingsbevelprocedure in verband met de concentratie van de Europese betalingsbevelprocedure

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 februari 2011 en het nader rapport d.d. 24 juni 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 december 2010, no. 10.003623, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Uitvoeringswet verordening Europese betalingsbevelprocedure in verband met de concentratie van de Europese betalingsbevelprocedure, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet strekt ertoe de indiening en afdoening van verzoeken om een Europees betalingsbevel (hierna: EBB) te doen plaatsvinden bij de sector civiel van de rechtbank 's-Gravenhage.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen over de verenigbaarheid van centrale indiening en afdoening van EBB-verzoeken met de toepasselijke Europese verordeningen, en over de wijze van voortzetting van de procedure na betwisting van een EBB. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 december 2010, nr. 10.003623, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 februari 2011, nr. W03.10.0579/II, bied ik U hierbij aan.

1. Concentratie afdoening EBB-verzoeken

In 2008 was het onduidelijk of Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure² (hierna: de EBB-verordening) zich ertegen verzet de indiening en uitvaardiging van EBB-verzoeken onder te

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Pb EG 2006, L 399.

brengen bij één rechterlijke instantie. Thans is die duidelijkheid er wel, aldus de toelichting. Om de eiser een zoektocht naar de bevoegde Nederlandse rechter te besparen wordt voorgesteld de indiening en afhandeling van alle EBB-verzoeken te laten plaatsvinden bij de rechtbank 's-Gravenhage, ongeacht de hoogte van de vordering. De toelichting wijst erop dat de sector civiel van deze rechtbank al sinds 12 oktober 2008 bij rechtbanken ingediende EBB-verzoeken afhandelt op basis van een tijdelijke nevenzittingsplaatsaanwijzing.

Terecht merkt de toelichting op dat bij de totstandkoming van de uitvoeringswet het standpunt is ingenomen dat concentratie van EBB-verzoeken niet zonder meer mogelijk is.¹ 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 handelszaken² (hierna: Brussel I), die in artikel 6 van de EBB-verordening van toepassing is verklaard, regelt in een aantal gevallen niet alleen de rechtsmacht, maar ook de relatieve bevoegdheid. Zo bepaalt artikel 22 van Brussel I dat de rechter van de plaats van ligging van een onroerende zaak exclusief bevoegd is. Vervolgens dient aan de hand van het Nederlandse recht te worden bepaald welke rechter bevoegd is binnen het rechtsgebied waar het onroerend goed ligt. Om die reden is in artikel 2 van de uitvoeringswet bepaald dat EBB-verzoeken worden ingediend bij de rechtbank die volgens de regels inzake relatieve bevoegdheid bevoegd is. Hiermee wordt gewaarborgd dat, afhankelijk van de hoogte van de vordering en de aard van de zaak waarop de vordering betrekking heeft, een EBB-verzoek wordt behandeld door de sector kanton of de sector civiel van de relatief bevoegde rechtbank.³ Ook artikel 6, tweede lid, van de EBB-verordening zelf bevat een exclusieve regeling van de relatieve bevoegdheid. De toelichting vermeldt niet waarom concentratie thans mogelijk wordt geacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan te geven waarom de in 2008 gehanteerde argumenten thans kennelijk niet meer opgaan.

1. Concentratie afdoening EBB-verzoeken

De Afdeling merkt terecht op dat het in 2008 onduidelijk was of Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (hierna te noemen: de EBB-verordening) toestond dat de EBB-procedure werd geconcentreerd bij een bepaalde rechterlijke instantie en dat thans deze concentratie wel mogelijk wordt geacht. Dat concentratie van de indiening van EBB-verzoeken thans wel mogelijk is, blijkt uit (niet-openbare) notulen van een vergadering over de uitvoering van de EBB-verordening van december 2008. In deze vergadering heeft de Europese Commissie medegedeeld dat concentratie toegestaan is, mits de voortgezette procedure (dus nadat verweer is gevoerd) wel volgens de EBB-verordening en de 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 (hierna te noemen: Verordening Brussel I) zou worden afgedaan.

De Afdeling wijst in haar advies op de argumenten in de memorie van toelichting om EBB-zaken decentraal af te doen. Namelijk dat zowel artikel 6 van de EBB-verordening als Verordening Brussel I niet alleen rechtsmachtbepalingen bevatten, maar in sommige gevallen tegelijkertijd de relatief bevoegde rechter aanwijzen. De Afdeling verzoekt te verduidelijken waarom deze argumenten nu niet meer opgaan. De aanwijzing van de relatief bevoegde rechter in Verordening Brussel I en artikel 6 van de EBB-verordening dient ter bescherming van de consumentverweerder of om ervoor te zorgen dat zaken daar worden afgedaan waar de rechter het meest geëigend is om inhoudelijk over de zaak te beslissen (bijvoorbeeld

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 513, nr. 7.

² Pb EG 2001, L 012.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 513, nr. 3.

bij de exclusieve bevoegdheden van artikel 22 van Verordening Brussel I). De EBB-procedure wordt weliswaar gevoerd voor een rechter, maar is meer een administratieve procedure tot afgifte van een bevel tot betaling zonder dat daaraan een inhoudelijke toetsing van de vordering ten grondslag ligt. Waar deze administratieve afhandeling plaatsvindt, maakt voor partijen niets uit. Door het insturen van het formulier dat de verweerder de vordering betwist, eindigt de EBB-procedure en komt het tot een voortgezette procedure over het inhoudelijke geschil. Het belang van afdoening voor de relatief bevoegde rechter die door de EBB-verordening en Verordening Brussel I wordt aangewezen, is op dat moment ten volle aan de orde. Dit belang wordt in het wetsvoorstel ook volledig gerespecteerd door de mogelijkheid om de zaak te verwijzen naar een andere, volgens Verordening Brussel I en de EBB-verordening bevoegde rechter. De concentratie van de EBB-verzoeken bij de rechtbank 's-Gravenhage verdraagt zich daarom goed met de regels voor aanwijzing van de bevoegde rechter van Verordening Brussel I en artikel 6 van de EBB-verordening. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. Voortzetting procedure na betwisting

De centrale indiening van EBB-verzoeken brengt mee dat na betwisting door verweerder alsnog moet worden gezien welke rechter bevoegd is om van de vordering kennis te nemen. Ingevolge artikel 6 van het wetsvoorstel doet de rechtbank 's-Gravenhage de eiser een voorstel voor aanwijzing van de rechter die de zaak verder behandelt. Indien de eiser een andere voorkeur heeft, dan zal de rechtbank 's-Gravenhage die rechter aanwijzen. Indien de verweerder de aanwijzingsbeslissing betwist, wordt deze betwisting behandeld door de rechter die voor de verdere behandeling van de zaak is aangewezen. De aangewezen rechter is niet aan de aanwijzing gebonden, aldus het wetsvoorstel. De toelichting vermeldt dat de rechtbank 's-Gravenhage in de meeste gevallen in eerste instantie zichzelf zal aanwijzen als de rechter die de zaak verder behandelt, tenzij er sprake is van een consumentenzaak. In dat geval zal de rechtbank een voorstel doen om de rechter in de woonplaats van de consument aan te wijzen.

Uit de toelichting blijkt niet waarom «in de meeste gevallen» de rechtbank 's-Gravenhage zichzelf zal aanwijzen als rechter die de zaak verder behandelt. Evenmin maakt de toelichting duidelijk waarom een bevoegdheidsverweer moet worden gevoerd en behandeld door de rechter die voor de verdere behandeling van de zaak is aangewezen, in plaats van voor de rechtbank 's-Gravenhage. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

Indien de mededeling in de toelichting dat de rechtbank 's-Gravenhage in de meeste gevallen zichzelf zal aanwijzen als rechter die de zaak verder behandelt ermee te maken heeft dat uit het EBB-formulier niet altijd kan worden afgeleid welke rechter bevoegd is, dan ligt het voor de hand dat de eiser wordt gevraagd zich alsnog daarover uit te spreken, dat wil zeggen «het voorstel te betwisten door aanwijzing van een andere rechter». Indien deze betwisting uitblijft, dan geldt dit volgens het wetsvoorstel als aanvaarding van het voorstel van de rechtbank 's-Gravenhage. Deze constructie heeft als nadeel dat het mogelijk is dat een niet-bevoegde rechter wordt aangewezen. Dit kan ertoe leiden dat de aangewezen rechter de zaak moet doorverwijzen omdat een andere rechter exclusief bevoegd is of omdat de bevoegdheid door verweerder wordt betwist. Uit artikel 17 van de EBB-verordening volgt dat de procedure na indiening van het verweerschrift wordt voortgezet volgens de regels inzake rechtsmacht en relatieve bevoegdheid op grond van Brussel I en de EBB-verordening en de Nederlandse regels inzake relatieve en sectorcompetentie. Volgens overweging 24 wordt daarbij gedacht aan

een «automatische» overgang. Om bevoegdheidsverweren en doorverwijzing te voorkomen zou kunnen worden overwogen om te bepalen dat de rechtbank 's-Gravenhage eiser én verweerder, indien nodig, om nadere informatie vraagt en op basis daarvan de relatieve bevoegdheid bindend vaststelt. Dit sluit aan bij de dienstverlenende taak die het wetsvoorstel de rechtbank 's-Gravenhage in het kader van de aanwijzing toedicht, laat de door de Brussel I gegeven mogelijkheid tot forumkeuze van de eiser intact en kan tijdsverlies door de aanwijzing van een onbevoegde rechter voorkomen. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVVR) heeft in haar advies van 3 mei 2010 vergelijkbare opmerkingen gemaakt bij een voorontwerp van dit wetsvoorstel. In de toelichting is daarop niet ingegaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande en op het advies van de NVVR in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

2. Voortzetting procedure na betwisting

De EBB-procedure is uitsluitend bedoeld voor onbetwiste geldvorderingen. Als een vordering door de verweerder wordt betwist, eindigt de EBB-procedure en moet de zaak volgens de nationale regels van het burgerlijk procesrecht worden voortgezet. Welke rechter na betwisting bevoegd is van de vordering kennis te nemen, moet mede worden bepaald aan de hand van Verordening Brussel I en de EBB-verordening.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de rechtbank 's-Gravenhage een voorstel doet voor aanwijzing van de rechter die de zaak verder behandelt. Hierbij wordt tevens een termijn bepaald waarbinnen de eiser de aanwijzing kan betwisten door aanwijzing van een andere rechter. Als er sprake is van een zaak tegen een consument, zal de rechtbank 's-Gravenhage de rechter van de woonplaats van de consument aanwijzen op grond van artikel 6 van de EBB-verordening. Blijkt uit de formulieren die moeten worden ingevuld bij aanvang van de EBB-procedure dat er een andere rechter dan de rechtbank 's-Gravenhage bevoegd is, dan zal de rechtbank 's-Gravenhage deze rechter aanwijzen als rechter die de zaak verder behandelt. In het geval dat de formulieren te weinig informatie bevatten, zal de rechtbank zichzelf aanwijzen als rechter voor verdere behandeling van de zaak. Reageert de eiser vervolgens niet op de aanwijzing, dan wordt de zaak verder behandeld door de rechter die door de rechtbank 's-Gravenhage is aangewezen. Reageert de eiser wel door het aanwijzen van een andere rechter, dan wordt de zaak naar deze rechter verwezen. De aangewezen rechter is overigens niet aan deze aanwijzing gebonden, hetgeen wil zeggen dat de aangewezen rechter zich onbevoegd verklaart in het geval dat de eiser een verkeerde rechter heeft aangewezen.

De voortgezette procedure in het wetsvoorstel is tot stand gekomen na veelvuldig overleg met vertegenwoordigers van de rechtbank 's-Gravenhage. Verder is er advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak, de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Uit de ontvangen adviezen bleek dat de procedure die in het eerste concept van het wetsvoorstel werd voorgesteld (namelijk dat de zaak wordt verwezen naar de rechter die de eiser schriftelijk aanwijst en dat als dit wordt nagelaten de zaak wordt ingetrokken) te complex was. Het doel van de EBB-verordening is het vereenvoudigen van de procedure voor grensoverschrijdende zaken over geldvorderingen. Het wetsvoorstel is daarom naar aanleiding van de adviezen aangepast. Hierbij is geprobeerd om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige praktijk, zodat de voortgezette procedure goed uitvoerbaar is en blijft. Het vragen van nadere informatie aan de eiser en

de verweerder en het op basis daarvan bindend vaststellen van de relatieve bevoegdheid, zoals de Afdeling voorstelt, is een van de mogelijkheden die destijds zijn overwogen. Hier is uiteindelijk niet voor gekozen, omdat het doel van de EBB-verordening juist vereenvoudiging van de procedure inhoudt. Het vragen van nadere informatie op basis waarvan moet worden beslist, sluit hier niet bij aan.

Bovendien leidt het vragen om nadere informatie niet altijd tot (meer) duidelijkheid. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat zowel de eiser als de verweerder niet reageren op het verzoek om meer informatie. De rechtbank 's-Gravenhage zal in dat geval een rechter moeten aanwijzen die aan de aanwijzing gebonden is, terwijl de rechtbank niet kan beoordelen welke rechter bevoegd is. Ook kan de aanwijzing van een rechter voor de eiser en de verweerder inhouden dat zij geconfronteerd worden met een rechter die door beiden niet gewenst is, terwijl zij hiertegen geen bevoegdheidsverweer kunnen opwerpen. Als het gaat om een eiser in het buitenland kan daarnaast een taalprobleem gaan spelen, waardoor er tolken of vertalingen nodig zijn. Ook dit brengt weer extra werkzaamheden, kosten en tijd met zich mee.

Verder kan het op grond van het voorstel in het advies van de Afdeling voorkomen dat de eiser en de verweerder tijdens de zitting bij de rechtbank 's-Gravenhage ieder een andere rechter aanwijzen. De rechtbank 's-Gravenhage zal dan aan de hand van de gevraagde informatie moeten bepalen welke rechter bevoegd is. Hiervoor moet de rechtbank 's-Gravenhage de zaak behandelen, terwijl thans (en ook op grond van het wetsvoorstel) de inhoudelijke behandeling plaatsvindt na de verwijzing. Pas tijdens de voortgezette procedure komen er namelijk meer stukken in het geding en kan er eventueel gebruik worden gemaakt van een advocaat. De behandeling door de rechtbank 's-Gravenhage zal dan ook een verzwarende inhoud van de werkzaamheden van deze rechtbank. Bovendien zal het ook leiden tot onduidelijkheid voor partijen. Als namelijk blijkt dat de rechtbank 's-Gravenhage niet bevoegd is, hebben partijen ten onrechte al voor deze rechtbank een deel van de procedure moeten voeren. Verordening Brussel I en artikel 6 van de EBB-verordening verzetten zich daartegen.

Ook rijst de vraag waar de zitting moet worden gehouden waarin om deze informatie wordt gevraagd. Als dit de rechtbank 's-Gravenhage is, kan dit bezwaarlijk zijn voor de eiser én verweerder. De eiser kan namelijk een andere rechter dan de rechtbank 's-Gravenhage (bijvoorbeeld die van zijn woonplaats, omdat daar de overeenkomst is uitgevoerd) willen aanwijzen. Hiervoor zal hij dan op grond van het voorstel eerst naar de rechtbank 's-Gravenhage moeten, terwijl hij op grond van het wetsvoorstel direct deze rechter zou kunnen aanwijzen en dus niet zou hoeven te verschijnen in 's-Gravenhage. Het voorstel zou in dit geval een onredelijke verzwarende oplevering voor de eiser en eventueel de verweerder.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de procedure die wordt voorgesteld in het wetsvoorstel, waarbij de eiser en de verweerder indien gewenst inspraak hebben, de meeste waarborgen geeft dat de juiste rechter de voortgezette procedure behandelt. Van tijdsverlies is nauwelijks sprake, aangezien in de praktijk blijkt dat de rechter die de eiser aanwijst, in bijna alle gevallen juist is. Het bindend aanwijzen van een rechter is dan ook geen oplossing, aangezien dit zorgt voor nadelige gevolgen voor de eiser en de verweerder. Ook sluit het bindend aanwijzen niet aan bij de eisen van Verordening Brussel I, de EBB-verordening en de nationale regels van het burgerlijk procesrecht, aangezien het volgens deze regels wel mogelijk is om een bevoegdheidsverweer op te werpen. Het advies van de Afdeling is op dit punt dan ook niet overgenomen.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Redactionele kanttekening

De redactionele kanttekening is overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
R. J. Hoekstra*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.10.0579/II met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- In het voorgestelde artikel 6, vijfde lid, «vierde» vervangen door: derde.