

Pa. H. 1000



Udenrigsminister Per Stig Møller
Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K.

Dato: 27 FEB. 2003
Kontor: Procesretskontoret
Sagsnr.: 2003-748/21-0223
Dok.: CHE20148
+ bilag

Afsendt med
E-Post 27/2-03
JM0321

Kære udenrigsminister,

Vedlagt sender jeg Kommissionens grønbog om en EF-procedure for betalingspåbud og om foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi tillige med et grundnotat om grønbogen, idet jeg anmoder om, at materialet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Materialet oversendes ligeledes til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen


Lene Espersen



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Procesretskontoret
Sagsnr.: 2003-748/21-0223
Dok.: CHE20119

GRUNDNOTAT

om

**Europa-Kommissionens grønbog om en EF-procedure for betalingspåbud og om foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi
(KOM(2002) 746 endelig udgave af 20. december 2002)**

1. Baggrund og formål

1.1. Indledning

Med Amsterdamtraktaten blev EU-samarbejdet om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger lagt ind under EF-traktatens afsnit IV. Det følger nu af EF-traktatens artikel 61, litra c, og artikel 65, at Fællesskabet kan vedtage foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde i spørgsmål med grænseoverskridende virkninger i det omfang, det er nødvendigt for det indre markeds funktion. Dette omfatter blandt andet foranstaltninger til fjernelse af hindringer for civile retssagers tilfredsstillende forløb om nødvendigt ved at fremme foreneligheden mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler.

I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15. - 16. oktober 1999 opfordres Rådet og Kommissionen til at forberede nye procedureregler for grænseoverskridende sager. Det fastslås, at princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser skal udgøre grundstenen i det retlige samarbejde inden for EU. På det civilretlige område opfordres Kommissionen til at fremsætte forslag om yderligere begrænsning af de mellemliggende foranstaltninger (herunder de såkaldte eksekvaturprocedurer), der kræves for at opnå anerkendelse og fuldbyrdelse af domme og retsafgørelser. Det anbefales, at gennemførelsen af sådanne eksekvaturprocedurer mv.

ikke længere skal være en betingelse for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser om mindre krav på handels- og forbrugerområdet, og det nævnes, at der i forbindelse hermed kan fastlægges minimumstandarder for specifikke aspekter af den civile retspleje. Rådet og Kommissionen opfordres også til at sætte et arbejde i gang med hensyn til et europæisk fuldbyrdelsesdokument.

I fortsættelse af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tampere anføres det i Rådets og Kommissionens fælles program af 30. november 2000 for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (arbejdsprogrammet for gensidig anerkendelse af retsafgørelser), at afskaffelsen af mellemliggende eksekvaturprocedurer mv. for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser om ubestridte krav (inkassokrav) bør være en af Fællesskabets prioriteter, at der bør indføres et EF-tvangsfuldbyrdelsesdokument i forbindelse med ubestridte krav, og at der bør gennemføres foranstaltninger til forenklet og hurtig afgørelse af grænseoverskridende tvister om mindre krav (småkrav).

Tilnærmelse af medlemsstaternes retsplejeregler via indførelse af minimumsstandarder eller harmonisering indgår ikke direkte i arbejdsprogrammet for gensidig anerkendelse af retsafgørelser, men nævnes som ledsageforanstaltninger, der inden for visse områder kan være en forudsætning for, at retsafgørelser efterfølgende kan anerkendes og fuldbyrdes på tværs af grænserne uden den yderligere prøvelse i fuldbyrdelseslandet, som i dag indgår ved meddelelse af eksekvatur.

1.2. EF-procedure for betalingspåbud (inkassoproces)

Kommissionen fremhæver i grønbogen, at man har valgt en fremgangsmåde med to trin, som dels skal føre til en afskaffelse af eksekvaturproceduren for retsafgørelser om ubestridte krav og dels skal indføre en særlig procedure inden for Fællesskabet for opnåelse af sådanne retsafgørelser. Et såkaldt "EF-betalingspåbud".

Første trin består af det forslag til Rådets forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument for ubestridte krav, som Kommissionen fremsatte i 2002 (KOM(2002) 0159 endelig udgave). Dette forslag tilstræber ikke en harmonisering af procedurerne for at opnå en retsafgørelse, men har alene til formål at effektivisere tvangsfuldbyrdelsen heraf på tværs af grænserne gennem afskaffelse af den såkaldte eksekvaturprocedure, der som ovenfor nævnt indebærer, at der skal ske en særskilt prøvelse af udenlandske retsafgørelser i fuldbyrdelseslandet, før disse kan tvangsfuldbyrdes.

Den foreliggende grøn bog er begyndelsen på *andet trin*, som vedrører spørgsmålet om en tilnærmelse af de nationale procedurer for selve opnåelsen af en dom for et ubestridt krav. Grøn bogen har således til formål at undersøge mulighederne for at indføre en harmoniseret procedure, der skal regulere processen frem til afsigelse af en endelig dom (der herefter vil kunne fuldbyrdes over grænserne uden eksekvaturprocedure).

Arbejdsprogrammet for gensidig anerkendelse af retsafgørelser tager ikke stilling til, om målsætningen om gensidig anerkendelse bedst nås ved at indføre en harmoniseret procedure for opnåelse af dom eller ved blot at harmonisere specifikke aspekter, som viser sig at volde særlige vanskeligheder for den gensidige anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser inden for EU. I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.–16. oktober 1999 omtales som nævnt kun muligheden for at fastlægges minimumstandards for specifikke aspekter af den civile retspleje.

Kommissionens forslag til forordning om et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument for ubestridte krav følger sidstnævnte fremgangsmåde, idet forslaget lægger op til, at et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument – som fritager for eksekvaturprocedure i fuldbyrdesstaten – skal kunne udstedes for alle retsafgørelser i medlemsstaterne, hvis de opfylder nogle specifikke europæiske minimumskrav, herunder navnlig med hensyn til rettidig forkyndelse for skyldneren.

Grøn bogens overvejelser går væsentlig videre end dette, idet Kommissionen her præsenterer tanker, som lægger op til indførelse af en egentlig fælleseuropæisk inkassoproces.

1.3 Foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi (småsagsproces)

Som sit andet hovedområde sigter grøn bogen mod at opfylde målsætningerne i arbejdsprogrammet for gensidig anerkendelse af retsafgørelser vedrørende foranstaltninger til forenklet og hurtig afgørelse af grænseoverskridende tvister om krav af mindre værdi. Her skal Grøn bogen danne grundlag for overvejelser om indførelse af en særlig, fælles procesform for søgsmål vedrørende krav af mindre værdi (såkaldt småsagsproces) i alle EU-lande. Herved lettes adgangen til at opnå dom i grænseoverskridende sager vedrørende sådanne småkrav.

Også her er der tale om tanker, der i givet fald vil forudsætte en meget betydelig harmonisering af medlemsstaternes civile retsplejeregler på området for mindre krav.

1.4 Retsgrundlaget

Grundlaget for eventuelle fremtidige forslag vedrørende et EF-betalingspåbud eller fælleseuropæiske regler om småsagsproces må i givet fald forventes at ville være EF-traktatens afsnit IV om bl.a. civilretligt samarbejde.

Efter artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og disse vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af eventuelle forslag til konkrete retsakter, som med hjemmel i de nævnte traktatbestemmelser på et senere tidspunkt måtte blive fremsat som led i opfølgningen på grønbogen. Sådanne retsakter vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

2. Grønbogens indhold

2.1. Indledning og grundlæggende overvejelser

Grønbogen består ud over en generel indledning overordnet set af to dele, som beskæftiger sig med henholdsvis en EF-procedure for betalingspåbud (inkassoprocessen) og foranstaltninger til forkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi (småsagsproces). Overvejelserne vedrørende inkassoprocessen optager dog langt den største del af grønbogen, herunder 31 af de i alt 46 konkrete spørgsmål, der stilles i grønbogen.

Grønbogen indledes med en generel introduktion, hvor Kommissionen påpeger, at selv om de to emner, der behandles i grønbogen, vedrører forskellige dele af den civile retspleje, er det i et vist omfang de samme spørgsmål, der skal tages op i forbindelse med overvejelser om harmonisering eller indførelse af en fælleseuropæisk procedure. Herudover fremhæves det, at der med grønbogens overvejelser på de to områder for første gang inden for det civilretligt samarbejde nu direkte tages fat på de processuelle regler, der gælder i medlemsstaterne for selve opnåelsen af en eksigibel dom.

Herefter overvejes det generelt, om eventuelle retsakter på områderne i givet fald alene skal gælde grænseoverskridende sager, eller om de også skal omfatte sager, hvor de involverede parter har hjemsted i samme medlemsstat. Kommissionen fremhæver i den forbindelse en række aspekter, som gør, at man tilsyneladende hælder mod at lade eventuelle initiativer på området gælde generelt, det vil sige også i rent nationale sager. Det fremhæves bl.a., at der kan forekomme tilfælde, hvor sagens grænseoverskridende aspekt først viser sig sent i forløbet – eventuelt først i fuldbyrdelsesfasen - hvis debitor er flyttet til eller kun har aktiver i en anden medlemsstat. Desuden bemærkes det, at forskelle i effektiviteten af de ordninger, der er til rådighed ved inddrivelse

af krav i almindelighed, og ikke mindst ubestridte krav eller småkrav, kan have en afsmittende effekt på det indre markeds funktion.

Endeligt overvejes det generelt, hvilken type fællesskabsretsakt (forordning/direktiv), der vil være bedst egnet til at opnå en tilnærmelse af retsplejen i medlemsstaterne på de omhandlede områder. Valget af retsakt vil få betydelige konsekvenser for ordningernes konkrete udformning, og Kommissionen lægger derfor op til, at det først indkredses nærmere, hvilke aspekter af retsplejen, der i givet fald skal være omfattet af et eller flere EU-initiativer.

2.2. Indholdet af grønbogens del vedrørende en EF-procedure for betalingspåbud (inkassoprocesses)

2.2.1. Nugældende nationale ordninger og behovet for et EU-initiativ

Kommissionen påpeger i grønbogen, at det ofte forekommer, at kreditorer i medlemsstaterne må gå rettens vej for at få konstateret adkomst til et krav, de skal have inddrevet hos en skyldner, som ikke bestrider kravet, men blot ikke vil eller kan betale. Der bør derfor være hurtige og effektive procedurer til behandling af sager om sådanne krav, som ikke indeholder egentlige juridiske tvister, og som derfor hurtigt skal kunne tvangsfuldbyrdes. Dette er formålet med overvejelserne om en EF-procedure for betalingspåbud.

Behovet for sådanne procedurer eksisterer efter Kommissionens opfattelse ikke mindst i grænseoverskridende sager, hvor fremgangsmåden er mere besværlig og hvor proceduren bliver yderligere fordyret og forsinket af, at retsafgørelser først skal erklæres eksigible i en anden medlemsstat. Ved indførelse af regler om et EF-betalingspåbud med en simpel og fælleseuropæisk procedure fjerner man incitamentet for uvederhæftige skyldnere til uden videre begrundelse at tilbageholde betalinger, hvilket bl.a. – navnlig for mindre virksomheder – kan være en medvirkende årsag til insolvens. Kreditorer vil således få et bedre redskab til inddrivelse af ubestridte fordringer, hvilket i dag kan være så besværligt og dyrt - ikke mindst i grænseoverskridende sager – at det slet ikke kan betale sig at iværksætte processen.

Kommissionen fremhæver desuden et EF-betalingspåbud med hurtig og effektiv inddrivelse af ubestridte fordringer som et vigtigt instrument ved prioriteringen af domstolenes begrænsede ressourcer.

Kommissionen er opmærksom på, at problemerne med sager om ubestridte krav i nogle medlemsstater primært løses via regler om afsigelse af udeblivelsesdomme eller andre foranstaltninger som led i den almindelige civilproces. Kommissionen påpeger imidlertid, at mange medlemsstater har en særlig procedure med betalingspåbud, som har vist sig ganske nyttig til hurtig og effektiv inddrivelse af ubestridte krav, og at sådanne procedurer bliver stadigt mere anerkend-

te i hele EU. Trods store forskelle i de nationale procedurer for betalingspåbud, har de visse fællestræk, herunder navnlig at de alle bygger på et grundprincip om, at det i modsætning til de normale retsplejeordninger er modtageren af betalingspåbuddet (debitor), som skal reagere for at indlede en kontradiktorisk proces og dermed i første omgang hindre tvangsfuldbyrdelse.

Kommissionen påpeger endvidere, at der inden for EU overordnet set kan skelnes mellem to grundmodeller, hhv. "*bevismodellen*" og den "*bevisløse*" model. I den førstnævnte model skal sagsøger i et vist omfang fremlægge skriftligt bevis for søgsmålets berettigelse, som en dommer skal tage stilling til, inden et betalingspåbud udstedes. Til gengæld har sagsøgte typisk kun én mulighed for at bestride kravet. I den sidstnævnte model udsteder retten et betalingspåbud uden vurdering af anmodningens realitet, hvis anmodning ellers opfylder de grundlæggende krav. Dette pålægger sagsøgte et større ansvar, men til gengæld gives sagsøgte i de medlemsstater, der har denne ordning, typisk to muligheder for at gøre indsigelse. Kommissionen rejser i grønbogen forskellige spørgsmål om, hvorvidt et eventuelt fællesskabsinitiativ skal holde sig til en af disse grundmodeller, eller om man eventuelt kan sammensætte de mest velfungerende elementer fra hver model – f.eks. ved et system uden dokumentationskrav og efterprøvelse kombineret med begrænsninger i appelmulighederne.

På denne baggrund og med udgangspunkt i de eksisterende nationale ordninger overvejes det herefter konkret i grønbogen, hvordan en fællesskabsretsakt med et EF-betalingspåbud kan udformes.

2.2.2. Inkassoprocessens anvendelsesområde

I de fleste af de medlemsstater, som har betalingspåbudsprocedurer for ubestridte krav, gælder proceduren kun for inddrivelse af pengekrav. I fire medlemsstater gælder den dog også andre typer krav. Kommissionen bemærker hertil, at størstedelen af de civile søgsmål drejer sig om pengekrav og påpeger, at en procedure for inddrivelse af andre ubestridte krav end pengekrav vil være vanskeligere at standardisere. Kommissionen lægger således op til alene at lade en eventuel EF-betalingspåbudsprocedure omfatte pengekrav.

For så vidt angår grundlaget for de krav, som der kan udstedes betalingspåbud for, er der valgt vidt forskellige løsninger i medlemsstaterne. Disse løsninger spænder lige fra et helt ubegrænset anvendelsesområde til påbud, der kun kan omfatte kontraktlige forpligtelser. I visse medlemsstater har man endvidere valgt en negativ afgrænsning, som udelukker visse specifikt angivne typer af krav fra proceduren. Kommissionen lægger op til en nøje analyse af, hvordan man i en procedure for et EF-betalingspåbud bør gribe dette spørgsmål an, men man bemærker samtidig, at en ordning, som omfatter alle pengekrav uanset deres retsgrundlag, vil være mest gennemskuelig.

Kommissionen gør sig dernæst overvejelser om, hvorvidt der bør indføres en overgrænse for størrelsen af de krav, der kan omfattes af en eventuel EF-betalingspåbudsprocedure. Da formålet er at indføre en effektiv og billig inddrivelsesprocedure for ubestridte krav og ikke bare for ubestridte småkrav, og da størrelsen af et krav ikke nødvendigvis har nogen betydning for, om det bestrides, argumenterer Kommissionen for, at der ikke bør være en sådan beløbsgrænse. Kommissionen henviser til, at stort set alle medlemsstater i dag tillader udeblivelsesdomme uden hensyn til kravets værdi.

Alle medlemsstater bortset fra én har gjort deres nationale ordning med betalingspåkrav til en frivillig procedure. Kommissionen foretrækker også en sådan løsning ved indførelse af en eventuel procedure for et EF-betalingspåbud, idet man frygter, at en obligatorisk procedure med en bestemt rækkefølge, som sagsøger skal følge, modsat hensigten vil kunne forsinke processen yderligere.

2.2.3. Reglerne for proceduren

Kommissionen påpeger, at domstolenes internationale kompetence i sager, hvor sagsøgte og sagsøger har hjemsted i hver sin medlemsstat, i dag afgøres efter Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 (Bruxelles I-forordningen), der som hovedregel giver værneting i den medlemsstat, hvor sagsøgte har bopæl eller forretningssted (med en lang række konkrete undtagelser). Kommissionen bemærker, at der i en retsakt om et EF-betalingspåbud med forrang for Bruxelles I-forordningen kunne indføres en regel om enekompetence for domstolene i den medlemsstat, hvor sagsøgte har bopæl eller forretningssted, således at de alternative værneting i Bruxelles I-forordningen ikke finder anvendelse. Dette ville styrke sagsøgtes retsstilling.

De komplikationer, der kan opstå, hvor sagsøgte bestrider kravet, og retssagen efterfølgende må flyttes til en anden medlemsstat, kan ifølge Kommissionen opvejes af den juridiske vished ved en ukompliceret og utvetydig regel om, at den internationale kompetence i EF-betalingspåbudssagerne altid ligger hos domstolene i sagsøgtes hjemstat.

Kommissionen overvejer herefter, om en retsakt om et EF-betalingspåbud tillige skal regulere de nationale værnetingsregler *inden for* den medlemsstat, hvor sagsøgte har hjemsted. Det bemærkes, at indførelse af ensartede regler i hele EU, hvor der i dag er store forskelle vedrørende dette spørgsmål i betalingspåbudssager, naturligvis ville gøre systemet mere overskueligt. Man finder det imidlertid bedst stemmende med principperne i Bruxelles I-forordningen alene at regulere spørgsmålet om international kompetence, idet man så forudsætter let adgang til oplysninger om de forskellige medlemsstaters nationale værnetingsregler.

Kommissionen bemærker, at en væsentlig forskel på ”bevismodellen” og den ”bevisløse” model jf. pkt. 2.2.1, er, at under førstnævnte model er det en dommer, som har kompetence til at udstede et betalingspåbud, mens ansvaret herfor i sidstnævnte model typisk er uddelegeret til en embedsmand, som alene af egen drift (ex officio) afviser sager, der oplagt er ubegrundede. Kommissionen bemærker, at når man skal vælge mellem disse to modeller, er det et vigtigt aspekt, at sidstnævnte løsning kan lette dommernes arbejdsbryde i disse ukomplicerede sager betydeligt. Dog vil denne løsning give andre embedsmænd ansvaret for at tage stilling til juridiske spørgsmål, herunder om korrekt forkyndelse, om fyldestgørende redegørelse for sagsøgers krav og om overskridelse af indsigelsesfristen. Man bør således efter Kommissionens opfattelse vurdere disse fordele og ulemper nøje, inden man lægger sig fast på en endelig løsning. Indføres der en ordning med embedsmandskompetence, kan den eventuelt indrettes sådan, at ”svære” sager skal henvises til en dommer.

Kommissionen er opmærksom på, at det kan være svært at finde en løsning på spørgsmålet om, hvilke krav der skal stilles til anmodningens beskrivelse af kravets oprindelse. Dette spørgsmål hænger uløseligt sammen med, hvorledes man vælger at konstruere ordningen, navnlig i hvilket omfang berettigelsen af sagsøgers krav skal prøves. Jo mere indgående prøvelse, jo større krav til beskrivelsen af kravet. Kommissionen lægger op til en harmonisering, der eventuelt alene kan indeholde fælles overordnede retningslinier. Det tilkendegives ikke yderligere, hvilket indhold disse skal have.

Sammenhængende hermed er spørgsmålet om, hvilke dokumentationskrav, der skal stilles. Her påpeger Kommissionen, at man grundlæggende må foretage en vurdering af, om man finder det strengt nødvendigt, at retten kontrollerer, om kravet og kravets størrelse er berettiget, eller om man i det hele skal lade det være sagsøgtens ansvar at gøre indsigelse. Kommissionen lægger op til yderligere overvejelser herom, men hælder selv mest til, at man kun stiller få dokumentationskrav. Kommissionen gør sig endvidere visse overvejelser om at indføre en – frivillig eller obligatorisk – standardformular for indgivelse af anmodning om EF-betalingspåbud, eller i det mindste at lave en grundskabelon hertil, som kan udfyldes efter nationale behov.

Kommissionen overvejer desuden i grønbogen, hvorvidt brugen af edb-systemer kan fremme anvendelsen af et EF-betalingspåbud. Man bemærker, at proceduren kunne lettes yderligere, hvis det var muligt alene at fremsende en (standardiseret) anmodning med e-post, hvilket dog rejser en række problemer, primært af teknisk og ressourcemæssig karakter. Man lægger derfor op til ikke at pålægge medlemsstaterne en pligt til at kunne modtage anmodninger på e-post men at tilskynde sådanne ordninger. Desuden lægger grønbogen op til en bred debat om brugen af edb-systemer under selve rettens behandling af sagen. Blandt andet fremhæves det, at Tyskland i dag har en ordning, hvor sagen, såfremt den følger det typiske forløb, stort set kan ekspederes fuldt ud elektronisk.

Et særligt problem, som behandles i grønbogen, er spørgsmålet om, hvorvidt det skal være muligt at udstede et betalingspåbud for en del af kravet, hvis det fulde krav ikke opfylder betingelserne. Medlemsstater med eksisterende regler for betalingspåbud løser i dag dette problem på forskellige måder. Kommissionen påpeger, at man i de nærmere overvejelser bør have for øje, at det er ønskværdigt ikke at få kravet i denne simple procedure splittet op. Ligeledes af hensyn til procedurens simple karakter – og efter gængs praksis i medlemsstaterne med procedurer for betalingspåbud – fremhæver Kommissionen det hensigtsmæssige i, at sagsøger ikke kan appellere en hel eller delvis afvisning af en anmodning om et betalingspåbud, idet der i stedet bør henvises til almindeligt søgsmål.

Endvidere fremhæver Kommissionen det som væsentligt, at der i en EF-retsakt indføres en ensartet standard for beskyttelse af kontradiktionsprincippet i Fællesskabet. Derfor er det bl.a. afgørende at sikre, at sagsøgte i betalingspåbuddet, som forkyndes for denne, oplyses fyldestgørende om sine rettigheder og pligter som følge af påbuddet, med henblik på inden for en kort frist at kunne tage stilling til, om der skal gøres indsigelse. Der bør derfor indføres visse minimumregler for betalingspåbuddets indhold og eventuelt konsekvenserne ved, at disse regler ikke overholdes.

Kommissionen giver spørgsmålet om EF-betalingspåbuddets forkyndelse høj prioritet, idet dette er begyndelsestidspunktet for den frist, hvor sagsøgte kan gøre indsigelse, hvilket er afgørende for sikring af kravets materielle berettigelse. Der må således være klare regler for gyldig og rettidig forkyndelse af påbuddet. Dette løses i dag meget forskelligt i medlemsstaterne. Ordningerne spænder fra accept af forkyndelse ved almindelig post i Storbritannien til krav om personlig forkyndelse ved stævningsmænd i Frankrig. Kommissionen finder det svært at forestille sig en vel fungerende ordning for et EF-betalingspåbud uden en egentlig tilnærmelse af medlemsstaternes regler om forkyndelse heraf for sagsøgte. Dette vil indebære et yderligere skridt i forhold til det igangværende arbejde med forslaget til forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument. Grønbogen må derfor også ses som startskuddet til en bredere debat om behovet for på sigt at tilnærme medlemsstaternes regler om forkyndelse generelt.

Tidsfristen for sagsøgtes rettidige indgivelse af indsigelse svinger fra én uge til 60 dage i de forskellige medlemsstater, idet de fleste dog ligger på et niveau omkring to uger. Fastlæggelsen af en fælles frist vil blandt andet bero på, hvor store formelle og indholdsmæssige krav, man beslutter at stille til sagsøgtes indsigelse. Kommissionen lægger umiddelbart op til, at der skal stilles relativt få krav til indholdet af sagsøgtes indsigelse/svarskrift, som i stedet må konkretiseres under et efterfølgende almindeligt civilretligt søgsmål. Dette vil styrke betalingspåbuddet som en hurtig og effektiv procedure til konstatering af, om sagsøgte bestrider kravet og i benægtende fald til fuldbyrdelse deraf.

Det fremhæves dog, at en tidlig konkretisering af indsigelsen vil lette arbejdet for domstolene i det efterfølgende civile søgsmål. I tilknytning hertil overvejer Kommissionen også kort, hvilke retsvirkninger indsigelsen skal medføre for betalingspåbuddet (om det skal danne grundlag for et eventuelt efterfølgende civilretligt søgsmål eller om anmodningen bare skal bortfalde).

For så vidt angår konsekvenserne af at sagsøgte ikke rettidigt gør indsigelse, fremhæver Kommissionen, at der er to grundlæggende modeller herfor i de medlemslande, der i dag har en procedure for betalingspåbud. Valget mellem disse modeller ses i øvrigt ikke at have sammenhæng med valget mellem ”bevismodellen” og den ”bevisløse” model.

I den såkaldte ”*ettrinsmodel*”, som følges i visse medlemsstater, udsteder retten kun én afgørelse vedrørende kravet – betalingspåbuddet – som får retskraft efter udløbet af fristen for indsigelse, typisk dog først ved tilføjelse af en fuldbyrdelsespåtegning.

I andre medlemsstater anvendes en ”*totrinsmodel*”, hvor betalingspåbuddet kun er rettens første afgørelse, som ikke får retskraft før retten – efter indsigelsesfristens udløb – har udstedt et tvangsfuldbyrdespåbud, som der ligeledes kan gøres indsigelse mod inden for en nærmere angivet frist. Kommissionen påpeger, at retten herved kommer til at behandle sagen to gange, og man hælder derfor af hensyn til procedurens effektivitet til, at man i en retsakt om et EF-betalingspåbud vælger ”*ettrinsmodellen*”, også selv om man samtidig begrænser appelmulighederne betydeligt, stiller meget lempelige dokumentationskrav og kræver meget begrænset vurdering af kravets materielle berettigelse. Det erkendes dog, at spørgsmålet bør overvejes nærmere, idet man herved måske lægger et for stort ansvar over på sagsøgte, f.eks. en forbruger, som ikke kan antages at have indgående kendskab til retsplejereglerne.

Kommissionen fremhæver endvidere, at i de fleste medlemsstater får retsafgørelsen retskraft og kan tvangsfuldbyrdes efter udløbet af de respektive tidsfrister i det pågældende land. Ved retskraft forstås ikke blot, at afgørelsen ikke længere kan appelleres, men at sagen er endeligt afgjort mellem parterne, således at sagen ikke på anden måde kan genoptages ved retten. Af hensyn til behovet for at sikre juridisk vished omkring et EF-betalingspåbud lægger Kommissionen op til tilsvarende regler i en EF-retsakt derom.

Herudover foreslår Kommissionen, at man i en retsakt om et EF-betalingspåbud fastsætter regler om, at parterne skal have ret, men ikke pligt, til at lade sig repræsentere sig ved en advokat under sagen vedrørende betalingspåbuddet. Til gengæld påpeger Kommissionen, at en eventuel EF-retsakt næppe bør indeholde omfattende regler om fordeling af sagsomkostninger mellem parterne, idet de eksisterende regler herom i medlemsstaterne er meget forskellige. Sagsomkostningernes fordeling bør til gengæld fremgå udtrykkeligt af påbuddet for at lette tvangsfuldbyrdelsen i andre medlemsstater end domsstaten.

Endelig bemærker Kommissionen, at et EF-betalingspåbud uden videre bør kunne tvangsfuldbyrdes i en anden medlemsstat. Herved går man et skridt videre end i forslaget til en forordning om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument, jf. pkt. 1.2., ifølge hvilken afgørelsen først skal attesteres som et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument i afgørelsesstaten. Undladelse heraf for så vidt angår betalingspåbud vil dog forudsætte, at der også her kommer til at gælde fælles minimumstandarder for forkyndelse af betalingspåbuddet.

2.3. Indholdet af grønbogens del vedrørende foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi (småsagsproces)

2.3.1. Nugældende nationale ordninger og behov for initiativ i EU

Kommissionen bemærker, at ressourcerne ved brug af retsmidler ikke nødvendigvis bliver mindre, fordi der er tale om mindre sagsgenstande. Mange finder således retssystemet for dyrt, for langsomt og for besværligt – et misforhold som typisk bliver mere udtalt, jo mindre krav tvisten vedrører og endnu mere udtalt, hvis tvisten er grænseoverskridende.

På baggrund af en undersøgelse fra 1995 og en ekspertkonference i 1998 påpeges det, at hindringer for en hurtig og billig retsafgørelse spiller en større rolle i grænseoverskridende samhandel end i almindelighed. Der er således behov for, at medlemsstaterne har en særlig procesform, som er proportional med sagsgenstanden, og som også omfatter grænseoverskridende sager.

Ifølge en spørgeskemaundersøgelse, som Kommissionen har foretaget som opfølgning på Tampere-konklusionerne har ca. halvdelen af medlemsstaterne i dag særlige procesformer for småkrav. Kendetegnende for disse er, at de alle sætter en konkret beløbsgrænse for, hvad der kan betegnes som småkrav. Beløbsgrænsen svinger fra € 600 i Tyskland til € 8.234 i England/Wales. På baggrund af undersøgelsen konkluderes endvidere, at i de fleste medlemsstater gælder småkravsprocedurerne ikke kun for pengekrav, ligesom man de fleste steder kan anlægge søgsmålet på baggrund af en standardformular. Ingen medlemsstater kræver ved sagsanlægget henvisninger til retsregler, hvilket betyder, at man kan begrænse sig til at henvise til sagens faktiske omstændigheder.

I de fleste medlemsstater kan sagsøger hos en retsfunktionær få hjælp til at anlægge sagen, ligesom dommeren på uvildig vis under retsmødet bistår de parter, som ikke er repræsenteret ved en advokat. Man har i alle tilfælde ret til at være repræsenteret ved en advokat, hvorimod ingen af de medlemsstater, som har særlige småsagsprocedurer, har regler om advokattvang. Derimod har nogle medlemsstater regler om, at parterne også kan lade sig repræsentere ved ikke-jurister, hvilket Kommissionen finder særlig interessant for virksomheder, der kunne have ønske om at lade sig repræsentere ved en medarbejder.

Herudover konkluderer Kommissionen på baggrund af undersøgelsen, at lempelse af reglerne for bevisoptagelse er et af de vigtigste elementer i småsagsproceduren. Der er dog stor forskel på de tiltag, som medlemsstaterne har valgt at gennemføre på dette område. En del medlemsstater tillader endvidere en ren skriftlig procedure, ligesom der flere steder stilles færre krav til afgørelsens udformning og begrundelse, end efter den almindelige civilproces. Ingen medlemsstat har opstillet en generel tidsfrist for afvikling af sagen i småsagsprocessen. Endeligt konkluderer Kommissionen, at reglerne om godtgørelse af sagsomkostninger og om begrænsninger i appelmulighederne i disse sager er meget forskellige.

Herefter overvejer Kommissionen i grønbogen to hovedområder af relevans for vedtagelsen af en eventuel EF-retsakt om en særlig småsagsproces, nemlig dels spørgsmålet om *anvendelsesområdet* for en sådan proces og dels spørgsmålet om, *hvilke konkrete, processuelle forenklinger* der kan gennemføres for at gøre småsagsprocessen hurtigere og billigere for parterne end den almindelige civilproces.

2.3.2. Småsagsprocessens anvendelsesområde

Som nævnt under pkt. 2.3.1. er der store forskelle på de beløbsgrænser, medlemsstaterne har fastsat for krav, der omfattes af småsagsprocessen. Kommissionen fremhæver dog en grænse på mellem € 1.000 og 2.000 som en gylden middelvej, idet grænsen eventuelt kan sættes højere, hvis procesformen gøres frivillig. Som alternativ foreslår Kommissionen, at man på fællesskabsniveau alene fastsætter en minimumsgrænse for beløbet (eventuelt kombineret med en maksimumgrænse), og lader medlemsstaterne fastsætte de præcise grænser inden for dette spillerum.

Det er Kommissionens ønske, at en småsagsproces modsat EF-betalingspåbudsproceduren kun skal gælde, hvor kravet bestrides af sagsøgte, og at det derfor altid skal behandles for en dommer, blot i en forenklet procesform. Kommissionen finder det derfor svært at argumentere for, at småkravsproceduren alene skulle gælde pengekrav.

Kommissionen har endvidere svært ved at se behovet for begrænsninger i de typer af sager, der skal være omfattet af småsagsprocessen. Man er opmærksom på, at Tampere-konklusionerne specifikt opfordrer til en sådan procedure ved tvister om mindre krav bl.a. på handels- og forbrugerområdet. Men da formålet med en småsagsproces er at undgå langvarige og dyre procedurer, finder Kommissionen det logisk at lade processen finde anvendelse på alle småkrav på det civil- og handelsretlige område. Dette må dog vurderes i sammenhæng med bl.a. overvejelser om lempelse af reglerne for bevisoptagelse og reglerne om fordeling af sagsomkostninger, jf. pkt. 2.3.3. nedenfor.

Kommissionen gør sig herefter overvejelser om, hvorvidt en småsagsproces bør være obligatorisk eller frivillig. Umiddelbart lægges der op til, at en fælleseuropæisk procedure bør være obligatorisk for sager vedrørende krav under det fastsatte niveau. Kommissionen bemærker dog, at det kunne overvejes at indføre en adgang for dommeren til at henvise en tvist vedrørende et krav under beløbsgrænsen til et almindeligt søgsmål, herunder med almindelige bevisoptagelsesregler, hvis det findes nødvendigt efter en konkret vurdering.

2.3.3. Processuelle forenklinger

Kommissionen anfører, at udgangspunktet for arbejdet med dette punkt i grønbogen har været, at da det drejer sig om små krav, er det tanken, at man vil gøre proceduren så begrænset og brugervenlig som muligt.

For det første foreslår Kommissionen, at der vedtages fælles regler om indholdet af en standardformular til at anlægge sagen, som kun skal indeholde de oplysninger, som er mest nødvendige for indledning af proceduren. Herved skulle det være muligt, at parten selv kan foretage dette skridt uden hjælp fra en advokat. Det tilføjes, at også formularer til senere faser i processen kunne overvejes, ligesom sådanne formularer kunne gøres tilgængelige til på Internettet. Sidstnævnte vil navnlig gøre sagsanlægget lettere, når parterne har hjemsted i forskellige medlemsstater. Kommissionen overvejer også mulighederne for at anlægge sag via fax eller e-post, jf. herved direktiv 1999/93 (EF) af 13. december 1999, hvori der blandt andet opstilles visse fællesskabsretlige principper for elektronisk signatur.

Desuden lægger Kommissionen op til, at man bør indføre regler, der giver parterne ret, men ikke pligt, til at lade sig repræsentere ved advokat under småsagsprocessen. Kommissionen bemærker, at repræsentationsretten måske også bør udstrækkes til at gælde repræsentation ved ikke-jurister. I tilknytning hertil bør der så indføres en pligt for dommeren til at få oplyst sagens faktiske omstændigheder og til at bistå parterne navnlig vedrørende proceduremæssige spørgsmål. Som en yderligere lettelse af arbejdet med at anlægge en sag bemærker Kommissionen, at man kunne overveje at give mulighed for, at kravet fuldt ud kan indbringes mundtligt for retten.

Som en modsatrettet løsning anfører Kommissionen, at man også kunne overveje at indføre en rent skriftlig procedure, hvilket navnlig i "lette" sager vil reducere omkostningerne og tidsforbruget væsentligt.

Kommissionen gør sig også i grønbogen visse overvejelser om, hvorvidt man bør indføre alternativ konfliktløsning som et frivilligt eller obligatorisk led i en småsagsproces. Kommissionen bemærker dog, at dette snarere er et spørgsmål vedrørende den generelle retspleje og henviser i den forbindelse til sin egen grønbog om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område (KOM (2002)196 endelig udgave).

Som nævnt i pkt. 2.3.1. fremhæves en lempelse af bevisoptagelsesreglerne som et af de vigtigste elementer i de eksisterende, nationale småkravsprocedurer, idet dette gør proceduren hurtigere og billigere. Kommissionen lægger op til en lignende forenkling af bevisoptagelsesreglerne i en EF-retsakt om småsagsproces. Man fremhæver i den forbindelse flere forskellige muligheder, som anvendelse af skriftlige udsagn fra vidner eller parter, anvendelse af brug af telefon- eller videokonference under proceduren og indførelse af regler om, at retten på forhånd skal godkende visse forhold som tilstrækkeligt bevis. Om end sidstnævnte løsning er et vidtgående skridt, anser Kommissionen dette for at være hensigtsmæssigt, da det er ukompliceret at regulere, samtidigt med at det kunne skabe den nødvendige fleksibilitet. Kommissionen foreslår i tilknytning hertil, at man eventuelt udtrykkeligt fastslår, at proceduren naturligvis skal forløbe med respekt for princippet om en retfærdig rettergang.

Herudover foreslår Kommissionen i grønbogen, at man lemper kravene til afgørelsens indhold og skriftlige udformning, herunder udformningen af dens begrundelse, navnlig hvis der ikke er mulighed for at indbringe afgørelsen for en appelinstans. Der foreslås en ordning, hvor afgørelsen afsiges og begrundes mundtligt, og kun hvis der indgives en skriftlig appel, udarbejder dommeren en skriftlig begrundelse. Det foreslås endvidere, at man kan begrænse begrundelsen til de mest nødvendige henvisninger til sagens retlige og faktiske omstændigheder. Hvis man lemper kravene til indholdet af afgørelsen på denne måde, foreslår Kommissionen, at man samtidig kan fastsætte en egentlig tidsfrist for udstedelsen af retsafgørelsen efter domsforhandlingens afslutning, og at denne passende kan være mellem 14 og 28 dage. For så vidt angår fordelingen af sagsomkostninger hælder Kommissionen til ikke at fastsætte begrænsninger i adgangen til at tilkende den vindende part sagsomkostninger, da det – navnlig hvis småsagsprocessen er frivillig – vil kunne afholde nogen fra at benytte den.

Afslutningsvis gør Kommissionen sig nogle overvejelser om, hvorvidt og i hvilket omfang man bør udelukke eller begrænse appelmulighederne i sager afgjort under småsagsprocessen. Det bemærkes, at det kunne overvejes ikke helt at udelukke appel, men at begrænse appel til tilfælde, hvor appellen er begrundet i at førsteinstansen har anvendt retsregler forkert eller har en krænkelse af princippet om retfærdig rettergang, hvilket ville udelukke appel begrundet i forkert bevisbedømmelse. Kommissionen overvejer således, om dette ikke kunne være en acceptabel løsning i sager om småkrav, hvor der under alle omstændigheder efter Kommissionens opfattelse ikke bør være mulighed for appel til en tredje instans.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke i Danmark særlige procedurer i den civile retspleje, som sigter på inddrivelse af ubestridte krav eller småkrav. For disse som for alle andre krav kræves det, at man på almindelig

vis – i sidste instans ved afsigelse af endelig dom efter de almindelige civilprocessuelle regler – opnår et tvangsfuldbyrdesgrundlag, før kravet kan tvangsinddrives.

Hvor en anlagt retssag reelt vedrører et ubestridt krav, vil proceduren for retten – såfremt sagsøgte overhovedet indgiver svarskrift eller møder op – typisk være begrænset til en konstatering af kravets eksistens og størrelse, og at dette ikke bestrides af sagsøgte.

Hvis sagsøgte undlader at indgive svarskrift eller udebliver for retten, afsiges der dom efter sagsøgers påstand, for så vidt den findes begrundet i sagsfremstillingen og det i øvrigt fremkomme. Der foretages således principielt – ud over en formalitetsprøvelse af, om stævningen opfylder lovens krav, og om den er lovlig forkyndt med korrekt varsel – en vis materiel prøve af kravets berettigelse på baggrund af det materiale, som er forkyndt for sagsøgte og eventuelt tillige på baggrund af sagsøgers forklaring for retten. Den materielle prøve, som begrundes i, at udeblivelse ikke nødvendigvis er udtryk for en anerkendelse af kravets rigtighed, er dog ganske begrænset. Af ressourcemæssige årsager hverken kan eller skal retten foranstalte (yderligere) bevisførelse for rigtigheden af sagsøgers krav, men begrænse sig til at kontrollere, at påstandene er begrundet i sagsøgers fremstilling af sagen for retten.

En udeblivelsesdom behøver ikke at følge sagsøgers påstand og kan efter omstændighederne derfor også lyde på frifindelse af sagsøgte. En udeblivelsesdom kan udfærdiges ved en påtegning på stævningen med henblik på hurtig tvangsfuldbyrdelse, hvis der gives sagsøger medhold.

Generelt er ordningen med udeblivelsesdomme velfungerende til inddrivelse af ubestridte krav. Sagsøgtes incitament til ikke at lade sagen fortsætte længere end nødvendigt ligger navnlig i risikoen for at blive pålagt at betale sagens omkostninger. Det bemærkes, at der i retsplejelovens § 367 er en vid adgang til på sagsøgtes initiativ at få genoptaget en sag, der er afgjort ved udeblivelsesdom. Derimod kan afgørelsen kun appelleres til højere instans under påberåbelse af fejl ved sagsbehandlingen.

Twister vedrørende små krav behandles i Danmark også efter de almindelige civilprocessuelle regler.

Et særligt Småsagsudvalg under Justitsministeriet har i betænkning nr. 1347/1997 udarbejdet forslag til både en småsagsproces for krav med en værdi under 20.000 kr. og en inkassoproces for ubestridte krav. Småsagsudvalgets forslag blev imidlertid mødt med modstand fra erhvervslivet, advokatsamfundet og visse dommere og er ikke gennemført.

Senest har Advokatrådet og Den Danske Dommerforening i december 2002 fremlagt et alternativt oplæg til både en småsagsproces og en inkassoproces. Oplægget adskiller sig navnlig fra Småsagsudvalgets forslag ved at anbefale en videre adgang til at få dækket udgifter til advokat-

bistand i forbindelse med småsager og ved at foreslå en såkaldt påkravsmodel for inkassosager, der i vidt omfang svarer til et ældre forslag i Retsplejerådets betænkning nr. 1201/1990.

Begge forslagene indgår nu i Retsplejerådets igangværende overvejelser om en reform af den civile retspleje.

Når bortses fra de særlige overvejelser, der skyldes, at Kommissionens grønbog omhandler initiativer på EU-niveau, så behandles hovedparten af de problemstillinger, som grønbogen identificerer og drøfter, også i Småsagsudvalgets betænkning nr. 1347/97.

Grønbogen er sendt til Retsplejerådet med henblik på, at den kan indgå i Rådets overvejelser.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Det fremgår af grønbogen, at Kommissionen endnu ikke har taget stilling til, om den vil fremsætte forslag om indførelse af et EF-betalingspåbud eller en særlig fællesskabsretlig procedure for småkrav.

Såfremt Kommissionen senere måtte beslutte at fremsætte konkrete forslag til retsakter på baggrund af grønbogen, må det som anført ovenfor under punkt 1.4 forventes, at dette vil ske med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV.

Efter artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og disse vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af eventuelle forslag til konkrete retsakter, som med hjemmel i de nævnte traktatbestemmelser på et senere tidspunkt måtte blive fremsat som led i opfølgningen på grønbogen. Sådanne retsakter vil derfor ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

5. Høring

Grønbogen er sendt i høring med frist til den 31. marts 2003 hos:

Præsidenterne for Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Københavns Byret samt retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Industri, Dansk Arbejdsgiverforening,

Landsorganisationen i Danmark, Forbrugerrådet, Forbrugerstyrelsen, Håndværksrådet, Forsikring og Pension, Realkreditrådet, Finansrådet, Foreningen af Statsamtmænd, Byggebranchens Kooperative kredssammenslutning, Dansk Handel og Service, Dansk Inkassobranche forening, Det Danske Handelskammer, Konkurrencerådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Forenede Danske Motorejere, Dansk Detail Kreditråd, Dansk Automobilhandler Forening, Dansk Postordreforening, De Samvirkende Købmænd, Den Danske Boghandlerforening og Landbrugsrådet.

Justitsministeriet vil snarest efter høringsfristens udløb fremsende en oversigt over de modtagne høringssvar til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.