

merne af Folketingets Europaudvalg
stedfortrædere

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

16. juni 2003

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges regeringens høringsvar vedrørende Kommissionens grønbog om en EF-procedure for betalingspåbud og om foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi samt bilag til høringsvaret.

Materialet er tillige sendt til Folketingets Retsudvalg til orientering.

Bilaget foreligger ikke i elektronisk form

Kære udenrigsminister

Med henblik på Udenrigsministeriets orientering af Folketingets Europaudvalg sendes hermed regeringens høringsvar vedrørende Kommissionens grønbog om en EF-procedure for betalingspåbud og om foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi samt bilag til høringsvaret.

Materialet er tillige sendt til Folketingets Retsudvalg til orientering.

Med venlig hilsen

Den danske regering skal herved afgive følgende høringssvar vedrørende Europa-Kommissionens grøn bog 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):

Der findes ikke i øjeblikket i Danmark regler om 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 en endelig dom efter de civilprocessuelle regler – opnår et tvangsfuldbyrdsdokument, før kravet kan tvangsinddrives.

Den retlige prøvelse af ubestridte krav vil dog – såfremt sagsøgte overhovedet indgiver svarskrift eller møder op – typisk være begrænset til at konstatere kravets eksistens og størrelse, samt at dette ikke bestrides af sagsøgte. Undlader sagsøgte at indgive svarskrift eller møde for retten, afsiges der dom efter sagsøgers påstand, i det omfang den findes begrundet i sagsfremstillingen og det i øvrigt fremkomne. Ud over en formalitetsprøvelse foretages der således alene en begrænset materiel prøvelse. Sagsøgte har dog vid mulighed for at få genoptaget en sag, som er afgjort ved udeblivelsesdom. Denne ordning vurderes generelt som velfungerende. Også tvister vedrørende små krav behandles som nævnt efter de almindelige civilprocessuelle regler.

De emner, som Kommissionens grøn bog omhandler, har været genstand for en del debat i Danmark i de senere år, og det er områder, som den danske regering følger tæt. Debatten har navnlig sit udspring i betænkning 1341/1997, som et særligt Småsagsudvalg under Justitsministeriet afgav i 1997. Betænkningen indeholder forslag til en småsagsproces for krav med en værdi på under 20.000 kr. og en inkassoproces for ubestridte krav.

Småsagsudvalgets forslag blev imidlertid mødt med modstand fra erhvervslivet, advokatstanden og visse dommere og er ikke gennemført. I december 2002 har Advokatrådet og Den Danske Dommerforening fremlagt et alternativt oplæg til en småsagsproces og en inkassoproces, som adskiller sig fra forslagene i Småsagsudvalgets betænkning på en række punkter, herunder navnlig ved at anbefale en videre adgang til at få dækket udgifter til advokatbistand i forbindelse med småsager og ved at foreslå en påkravsmodel for inkassosager.

Begge forslag indgår nu i overvejelserne i forbindelse med den generelle gennemgang af den civile retspleje, som Justitsministeriet den 21. januar 1998 anmodede Retsplejerådet om at foretage. Kommissionens grøn bog er ligeledes sendt til Retsplejerådet med henblik på, at også den kan indgå i overvejelserne. Retsplejerådets overvejelser vedrørende de emner, der behandles i grønbogen, forventes afsluttet ved årsskiftet.

Overordnet set er den danske regering positivt indstillet over for overvejelser om tiltag også på fællesskabsniveau inden for grønbogens områder og hilser Kommissionens initiativ i form af grønbogen velkommen.

De tiltag, der overvejes i grønbogen, er imidlertid meget vidtrækkende, og der kan stilles spørgsmålstegn ved nødvendigheden af så vidtgående initiativer på fællesskabsniveau. I lyset af det relativt begrænsede antal retssager med grænseoverskridende karakter må det endvidere overvejes nøje, om sådanne tiltag er mulige inden for de begrænsninger, som traktaten i sin nuværende udformning indeholder på det civilprocessuelle område.

Under alle omstændigheder bør eventuelle tiltag efter den danske regerings opfattelse have karakter af rammeregulering, som sikrer medlemsstaterne den fornødne fleksibilitet med hensyn til at tilpasse reglerne til deres nuværende procedurer og retstradition. Navnlig bør der i den forbindelse tages hensyn til de lande, der i øjeblikket ikke har særlige procedurer i den civile retspleje, som sigter på inddrivelse af ubestridte krav eller småkrav, men som på disse områder har andre velfungerende ordninger.

For så vidt angår de mange spørgsmål, der stilles i grønbogen, vil den danske regering bidrage med synspunkter og kommentarer i den videre proces forud for udarbejdelsen af forslag til egentlig fællesskabslovgivning på området. Det kan dog helt generelt bemærkes, at de spørgsmål, der stilles i grønbogen, i vidt omfang vedrører de samme problemstillinger, som er behandlet i Småsagsudvalgets betænkning 1341/1997. Et resumé af betænkningen og udvalgets sammenfattende overvejelser, vedlægges til Kommissionens orientering.

Som anført ovenfor har navnlig spørgsmålet om advokatmedvirken under småsags- og inkassoprocedurerne været omtvistet i Danmark og medvirkende til, at Småsagsudvalgets forslag ikke er udmøntet i lov.

Kommissionens grønbog har været sendt i høring hos en række myndigheder og organisationer i Danmark. En oversigt over de indkomne høringssvar vedlægges til orientering.

Som det fremgår heraf, peger flere høringsparter på de principielle problemer, som indtil videre har medført, at der ikke er gennemført en særlig inkasso- og småsagsproces i Danmark, og der opfordres til en grundig og principiel stillingtagen til disse og tilsvarende vanskelige spørgsmål forud for en eventuel udarbejdelse af initiativer på europæisk niveau.

Den danske regering vil med interesse følge Kommissionens videre arbejde med emnerne i grønbogen, herunder med henblik på at det kan afdækkes yderligere, i hvilket omfang der er behov for initiativer på fællesskabsniveau, og i hvilket omfang EF-traktaten hjemler sådanne initiativer. Regeringen ser frem til at blive inddraget i en konstruktiv debat herom og vil i den proces komme med yderligere synspunkter og forslag.

Dette brev sendes både pr. e-mail til adressen JAI-coop-jud-civil@cec.eu.int og med almindelig post.

OVERSIGT

over

Høringsvar vedrørende 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

Kommissionen fremlagde den 20. december 2002 en 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). Justitsministeriet sendte den 28. februar 2003 denne grønbog og et grundnotat herom til Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg.

2. Høring

Grønbogen har været sendt til høring 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 & Pension, Realkreditrådet, Finansrådet, Foreningen af Statsamtmand, HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene, Dansk Inkassobranche-forening, Dansk Handel & Service, Konkurrencerådet, Danske Erhvervscheferes Fællesråd, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Forenede Danske Motorejere, Dansk Detail Kreditråd, Dansk Postordreforening, De Samvirkende Købmænd, Den Danske Boghandlerforening og Landbrugsraadet.

Følgende myndigheder og organisationer mv. har ikke afgivet høringsvar:

Dansk Industri, Dansk Arbejdsgiverforening, Forbrugerstyrelsen, Finansrådet, Dansk Handel & Service, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Forenede Danske Motorejere, Dansk Postordreforening, De Samvirkende Købmænd, Den Danske Boghandlerforening og Landbrugsraadet.

Følgende myndigheder og organisationer mv. har meddelt, at de ikke har bemærkninger til grønbogen eller ikke finder anledning til at udtale sig herom.:

Præsidenterne for Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten samt retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Institut for Menneskerettigheder, Foreningen af Statsamtmand, Konkurrencerådet og Danske Erhvervscheferes Fællesråd, Dansk Detail Kreditråd og Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige.

3. Bemærkninger til grønbogen

Københavns Byret bemærker, at da Danmark på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender ikke deltager i mulige regler på grønbogens område, vil byretten være tilbageholdende med bemærkninger. Berettigelsen af at indføre fælles civilprocessuelle regler er et retspolitisk spørgsmål, som byretten ikke finder at burde udtale sig imod. På den baggrund har byretten overordnet ingen bemærkninger til selve grønbogen eller til at der arbejdes mod fælleseuropæiske regler vedrørende betalingspåbud og småsagsproces. Det bemærkes dog, at der for at hindre, at reglerne støder for meget an mod dansk ret, kan anføres enkelte supplerende bemærkninger, idet reglerne vil kunne få virkning i Danmark, hvis det retlige forbehold ophæves, eller hvis kommende regler blot kopieres i national ret. Visse af Kommissionens forslag synes således at være uhensigtsmæssige eller i strid med dansk retstradition og gældende ret.

Byretten er enig med Kommissionen i, at der kun bør være få krav til kreditors dokumentation for sit krav i inkassosagerne, og det bemærkes, at der ikke bør arbejdes mod en dybere prøvelse ved domstolene i udeblivessituationen. For så vidt angår valget mellem et enstrenget og et tostrenget system for betalingspåbud foretrækker byretten det enstrengede system, med mindre fuldbyrdelsespåbudet i det tostrengede system svarer til fogedrettens tvangsfuldbyrdelse, idet det ikke er hensigtsmæssigt, at civilretten skal behandle en inkassosag to gange. Endvidere påpeges det vedrørende overvejelserne om fælles regler for retskraft, at man bør være opmærksom på retsplejelovens § 367 om genoptagelse af udeblivelsesdomme, idet en ændring heraf efter omstændighederne kan belaste landsretterne med indankede domme.

Vedrørende småsagsprocessen bemærkes det, at der er en klar indre sammenhæng mellem Kommissionens forslag om fælles regler om repræsentation i retten af ikke-jurister, forslaget om mulighed for at indtale kravet mundtligt for retten og forslaget om rettens ansvar for sagens oplysning. Overordnet set harmonerer disse forslag imidlertid ikke med dansk ret. Det bemærkes endvidere, at Kommissionens forslag om lettelse af regler for bevisoptagelse, herunder således at retten på forhånd skal kunne afgøre, hvad der skal være tilstrækkelig bevis, ikke forekommer hensigtsmæssigt, navnlig hvis ingen eller kun en af parterne er repræsenteret ved advokat. Det påpeges blandt andet, at sådanne regler ville bryde med princippet om fri bevisfø-

relse og forhandlingsmaksimen. Endeligt påpeges det, at det er betænkeligt, hvis der indføres yderligere ankebegrænsninger end efter gældende dansk ret.

Dommerfuldmægtigforeningen har ikke bemærkninger til udkastet, men grønbogen har været behandlet i foreningens civilretsfagudvalg, der har udarbejdet et notat om sagen. Heri bemærkes det, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af eventuelle forslag til konkrete retsakter, som bliver fremsat med hjemmel i afsnit IV i EF-traktaten som opfølgning på grønbogen, og at disse retsakter hverken vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Det anføres videre, at Dommerfuldmægtigforeningen imidlertid kan tiltræde, at der på europæisk plan etableres en fælles procedure for betalingspåbud og foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi, og at Danmark på nationalt plan vedtager lovgivning, der kan medføre, at Danmark, uanset det retlige forbehold, kan behandle de sagstyper, grønbogen beskriver, efter de procedurer, der måtte blive vedtaget på fællesskabsniveau. Dog anses det for afgørende, at både betalingspåbud og søgsmål om krav af mindre værdi fortsat behandles af domstolene, for at sikre de danske retsgarantier for nævnte sagstyper. Endelig påpeges det, at en del af de forslag til forenkling af småsagsprocessen, der er beskrevet i grønbogen, er gennemført i Danmark, blandt andet ved retsplejelovens regler om skriftlig forberedelse, affattelse af korte domme og regler om ankebegrænsning.

Advokatrådet er overordnet positiv overfor Kommissionens forslag om forenklede regler for både inkassokrav og bestridte krav, idet fælles regler herom vil kunne lette samhandlen og kreditgivningen på tværs af grænserne. For at imødegå risikoen for, at udenlandske virksomheder foretrækker kontraktsparter fra andre lande end Danmark, anbefaler Advokatrådet derfor, at Danmark søger tilslutning til kommende retsakter gennem en parallelaftale eller subsidiært overvejer ensidigt at tilpasse sine regler til fællesskabsretten.

Advokatrådet anbefaler generelt en forenklet procesform i Danmark og påpeger i den forbindelse, at en række af grønbogens forslag og overvejelser er sammenfaldende med det forslag til en forenklet inkassoproces, som Advokatrådet og Den Danske Dommerforening i fællesskab har fremlagt. Deri foreslås det blandt andet, at der indføres et påkravsdokument, som forenkler inddrivelsesproceduren for ubestridte krav ved en standardisering med færrest mulige formkrav. Advokatrådet anbefaler, at dette påkravsdoku-

ment af retssikkerhedsmæssige årsager alene finder anvendelse på sager under et vist maksimumbeløb.

Advokatrådet og Den Danske Dommerforening har i det fælles forslag endvidere lagt op til, at der indføres en særlig småkravsprocedure for civile sager med mindre økonomisk betydning. Advokatrådet anbefaler, at en økonomisk grænse herfor sættes væsentligt højere end 1000-2000 euro, som foreslået af Kommissionen, idet reglerne ellers kun vil få marginal betydning. Advokatrådet er enig med Kommissionen i, at spørgsmålet om omkostningsfastsættelse og godtgørelse bør forblive at nationalt anliggende, og at den svækkelse af retssikkerhedsgarantierne, en forenklet procesform alt andet lige vil medføre, bør afbalanceres ved at sikre professionelle aktørers medvirken i processen. Rådet anbefaler endvidere, at også spørgsmålet om partsrepræsentation i både inkassosager og tvistige sager forbliver et nationalt anliggende. Denne retstilstand er anerkendt i EF-domstolens praksis.

Landsorganisationen i Danmark er overordnet set positiv over for en forenklet inddrivelsesprocedure og småsagsproces, forudsat at en sådan ikke griber ind i det danske arbejdsretlige system. Det bemærkes imidlertid, at der er tale om principielle og nydannende ændringer, hvoraf konsekvenserne synes vanskelige at forudsige, såfremt Danmark på trods af sit forbehold måtte gennemføre nogle af grønbogens forslag. LO forbeholder sig derfor sin stillingtagen til mere konkrete forslag og forudsætter, at man vil blive involveret i eventuelle nærmere drøftelser.

Forbrugerrådet bemærker, at Danmark efter artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling ikke deltager i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til EF-traktatens afsnit IV, som ventes at blive grundlaget for eventuelle fremtidige forslag på grønbogens område. Det bemærkes, at over halvdelen af EU's medlemsstater har særlige procesformer for småkrav, og de europæiske forbrugerorganisationer går ind for, at der skabes en enkel og billig procedure for sådanne krav. Denne opfattelse deles af Forbrugerrådet,

som finder, at systemet bør omfatte såvel grænseoverskridende som nationale sager. Forbrugerrådet påpeger, at rådet under småsagsudvalgets arbejde, som mundede ud i betænkning 1347/1997, har taget stilling til mange af de emner, grønbogen omtaler. Rådet fremhæver, at flere af de kontroversielle emner, herunder om systemet skal være frivilligt eller obligatorisk, om bistand ved advokat skal tillades, og om omkostningerne i forbindelse hermed kan godtgøres mv., var årsag til, at der ikke blev udarbejdet forslag på baggrund af betænkningen. Forbrugerrådet beklager dette, men bemærker, at modstanden herimod fra Advokatsamfundet og erhvervslivet ikke var uventet.

Håndværksrådet bemærker, at der ikke skal herske tvivl om, at rådet ønsker, at der indføres såvel en inkassoproces for uomtvistede krav som en særlig småsagsproces, der tilpasses behovet for sagsbehandling i disse sager, og hvor den enkelte part får mulighed for at repræsentere sig selv. Rådet lægger dog samtidig vægt på, at parterne i en særlig småsagsproces kan vælge at lade sig repræsentere af advokat eller eventuel anden juridisk rådgiver vel vidende, at den tabende part skal godtgøre modparten de omkostninger, processen har påført modparten.

Forsikring & Pension er i princippet positive over for de overordnede ønsker om at lette inkassoprocessen og den processuelle behandling af småkrav, men er samtidig meget betænkelige ved Kommissionens ganske vidtgående harmoniseringsforslag på de områder, grønbogen vedrører. Dette begrundes med, at de processuelle regler fortsat på grundlæggende områder er så væsensforskellige i de enkelte medlemslande, at en harmonisering af regelsættene synes meget vanskelig. For så vidt angår småsagsprocessen tydeliggøres vanskelighederne ved den foreslåede harmonisering af de drøftelser, der i sin tid foregik i Småsagsudvalget, og de problemstillinger, som blev behandlet i den efterfølgende udvalgsbetænkning. Forslagene rejste så væsentlige og principielle spørgsmål, at egentlige lovændringer blev opgivet.

Det anføres videre, at grønbogen introducerer begreber, som ikke kendes i dansk ret. Dette forudsætter en bredere, principiel drøftelse af hele den civile retspleje, herunder blandt andet om forholdet til fri proces, retshjælpsforsikring mv., inden grønbogens forslag kan gennemføres. Med henvisning til Danmarks retlige forbehold finder Forsikring & Pension det meget beklageligt, at Danmark på et så væsentlig område er sat uden for indflydelse. Forsikring & Pension finder det rigtigt, at grønbogen er sendt til Retsplejerådet med henblik på, at den kan indgå i rådets overvejelser, og der opfordres til, at Retsplejerådets igangværende arbejde på området koordineres og sker under hensyntagen til de igangværende europæiske initiativer.

Realkreditrådet bemærker, at grønbogens tema kun i beskedent omfang berører realkreditinstitutternes inkassering af fordringer. Endvidere bemærkes overordnet, at realkreditpantebreve kan danne grundlag for umiddelbart udlæg, at realkreditinstitutterne og disses virksomhed er ret tæt reguleret, og at Finanstilsynet fører tilsyn

med institutterne. Rådet mener, at de anførte forhold bør indgå i overvejelserne ved tilrettelæggelsen af hensigtsmæssige inkasseringer, og at det herunder bør overvejes, om der i nogle tilfælde skal gælde særligt smidige og enkle regler ved inkassering af visse fordringstyper. Hertil kommer, at der i praksis sjældent rejses vægtige materielle indsigelser over for institutternes krav. Endeligt anfører det, at det er rådets opfattelse, at EU-regler på området – hvis disse også på et tidspunkt skal gælde i Danmark – bør være i harmoni med reglerne for indenlandsk inkassering af tilsvarende fordringstyper.

HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene anbefaler, at Kommissionen fortsætter arbejdet med såvel fastsættelse af fælleseuropæiske procedurer for betalingspåbud og for sager af mindre værdi. Det er opfattelsen, at der med hensyn til fællesskabsregler for en EF-procedure for betalingspåbud er et udtalt behov for fastsættelse af en simpel og fælles europæisk procedure for inddrivelse af ubestridte fordringer i såvel nationale som grænseoverskridende sager. Det anføres, at en sådan betalingspåbudsprocedure bør omfatte alle pengekrav, og at betalingspåbudet alene bør kunne udstedes af de almindelige domstole for at beskytte debitor mod grundløse betalingspåkrav. Der bør kræves en vis minimum af dokumentation for kreditors krav, men det er HTS's grundlæggende opfattelse, at der kun skal stilles få dokumentationskrav.

HTS er enig med Kommissionen i, at der er et udtalt behov for fastsættelse af regler til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi. Det påpeges, at mange af HTS's medlemsvirksomheder afstår fra at anlægge retssager om tilgodehavender af mindre værdi, da anvendelse af retssystemet er både langsommeligt, besværligt og omkostningskrævende, og da de reelle omkostninger ved gennemførelse af krav om mindre beløb ikke bliver kompenseret ved domstolens tilkendelse af sagsomkostninger.

Dansk InkassoBrancheforening hilser generelt de kommende lovgivningsinitiativer fra EU velkommen, især hvis dette kan styrke og forbedre processen med inkassoarbejdet. Det bemærkes, at dette utvivlsomt er til gavn for forbrugerne, kreditorerne og også ud fra en makroøkonomisk betragtning meget ønskelig.

Dansk InkassoBrancheforening kommenterer herefter i sit høringssvar navnlig Advokatrådets og Dommerforeningens forslag til "forenklet proces", som er fremsendt til Justitsministeriet den 18. december 2002. Det bemærkes i disse detaljerede bemærkninger, at foreningen er positiv over for, at reglerne om den fagedretlige proces forenkles og gøres mere transparent for såvel kreditorer og debitorer, men at Advokatrådets og Dommerforeningens fælles forslag vil indebære en utilsigtet styrkelse af advokaternes monopol, som ikke er konkurrencemæssigt forsvarligt og i strid med EU-retten. Herudover vil det resultere i en fundamental ændring af inkassoprocessen, som vil indebære et eksorbitant resourcepres mod retssystemet.

