



Förordning om kvarstad på bankmedel

Justitiedepartementet

2011-09-12

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 445

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av ett europeiskt föreläggande om bevarande av bankkontotillgångar för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur

SEC(2011) 937

Commission staff working paper impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council creating a European Account Preservation Order to facilitate cross border debt recovery in civil and commercial matters

SEK(2011) 938

Arbetsdokument från kommissionens avdelningar Sammanfattning av konsekvensbedömningen om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av ett europeiskt föreläggande om bevarande av bankkontotillgångar för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur

Sammanfattning

Förslaget innebär att det inrättas ett självständigt europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel (i förslaget benämnt bevarande av bankkontotillgångar). Förslaget innehåller också bestämmelser om erkännande och verkställighet av kvarstadsbeslut. Systemet kommer att verka oberoende av och alternativt med medlemsstaternas nationella förfaranden. Syftet med förslaget är att förbättra förutsättningarna för att driva in skulder över gränserna. Innehållet i förslaget överensstämmer i stora delar med svensk lagstiftning om kvarstad.

Förslaget innebär att en ansökan om kvarstad kan initieras antingen före eller efter det att en exekutionstitel erhållits med anledning av talan i huvudsaken. Enligt förslaget ska sökanden visa att han eller hon har en välgrundad fordran mot motparten och att det finns risk för att motparten skaffar undan tillgångar. Enligt huvudregeln ska sökanden också ställa säkerhet för den skada som motparten kan komma att orsakas. Förslaget utgår från att beslut om kvarstad ska kunna meddelas ex parte, dvs. utan att motparten först hörs. I förslaget finns även bestämmelser om domstols behörighet, inom vilken tid

talán i huvudsaken ska väckas och rättsmedel. Förslaget innebär dessutom att kvarstadsbeslut som meddelats av en domstol som är behörig att pröva talan i huvudsaken kan verkställas i en annan medlemsstat utan föregående exekvaturförfarande.

Regeringen välkomnar förslaget som förbättrar möjligheterna till gränsöverskridande verkställighet av domstolsavgöranden.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen noterade redan 1998 i ett meddelande till rådet och Europaparlamentet svårigheterna med att driva in skulder över gränserna¹. Med hänsyn till ämnets komplexitet föreslogs att diskussionerna i ett första steg skulle begränsas till behovet av en gemensam lösning för att förebygga problemet med att bankmedel flyttas över gränserna i syfte att undgå verkställighet.

Kommissionens strategi fick år 2000 stöd av rådet i åtgärdsprogrammet för genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande av domar på privaträttens område och rådet uppmanade kommissionen att skapa förbättringar i fråga om utmätning av bankmedel².

År 2006 lade kommissionen fram en grönbok om effektivare verkställighet av domstolsavgöranden i EU. Grönboken innehöll ett initiativ till införande av ett gränsöverskridande förfarande inom EU för tillfälligt bevarande av banktillgodohavanden³. Initiativet välkomnades av Europaparlamentet i en resolution hösten 2007⁴.

I Stockholmsprogrammet år 2009 betonades att det europeiska rättsliga området bör användas för att stödja ekonomisk verksamhet på den inre marknaden och kommissionen uppmanades att lägga fram ett lämpligt förslag baserat på grönboken. Under utarbetande av förslaget inrättade kommissionen en expertgrupp. Vidare anordnade kommissionen ett möte för nationella experter i mars 2011.

I maj 2011 underströk Europaparlamentet behovet av att förbättra indrivningen av skulder över gränserna i ett initiativbetänkande och kommissionen uppmanades att lägga fram ett förslag om tillfälliga åtgärder för att frysa och redovisa gäldenärers tillgångar i gränsöverskridande ärenden⁵.

¹ Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet: Effektivisering av hur domar meddelas och verkställs inom Europeiska unionen, EGT C 33, 31.1.1998, s. 3.

² Åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar på privaträttens område, EGT C 12, 15.1.2001, s. 5.

³ KOM(2006) 618 slutlig.

⁴ Europaparlamentets resolution av den 25 oktober 2007 om grönboken om effektivare verkställighet av domstolsavgöranden i Europeiska unionen: Kvarstad på bankmedel, EUT C 263 E, 16.10.2008, s. 655.

⁵ Europaparlamentets plenarmöte av den 10 maj 2011. Dokument från utskottet för rättsliga frågor 2009/2169(INI), 16.2.2011.

1.2 Förslaget innehåll

Syftet med förslaget är att förbättra förutsättningarna för verkställighet av rättsliga avgöranden vid gränsöverskridande tvister på privaträttens område.

Förslaget innehåller bestämmelser om förordningens tillämpningsområde och definitioner (1 kap.). Därutöver finns bestämmelser om förfarandet (2 kap.), verkställbarhet och verkställighet av kvarstadsbeslut (3 kap.) samt rättsmedel (4 kap.). I de två avslutande kapitlen finns allmänna bestämmelser och slutbestämmelser (5 och 6 kap.).

Tillämpningsområde

Enligt förslaget ska förordningen tillämpas på gränsöverskridande privaträttsliga tvister som avser penningfordringar. Från förordningens tillämpningsområde undantas fordringsanspråk i skatte- och tullärenden samt andra förvaltningsrättsliga anspråk. Förordningen tillämpas inte heller i fråga om konkurs, likvidation, tvångsförvaltning, ackord, social trygghet och skiljeförfaranden. Förslaget innebär att en tvist är gränsöverskridande om inte domstolen som ska pröva ansökan om kvarstad, bankkontot med tillgodohavandena och parterna befinner sig i eller har sin hemvist i samma medlemsstat.

Förfarandet

Förslaget innebär att en ansökan om kvarstad kan initieras antingen före eller efter det att en exekutionstitel erhållits i huvudsaken.

Behörig att pröva ansökan är enligt huvudregeln i förslaget domstolen i den medlemsstat som är behörig att pröva talan i huvudsaken. Även domstolarna i den medlemsstat där bankkontot finns är behöriga, men då är kvarstadsbeslutet bara verkställbart i den medlemsstaten.

Sökanden ska enligt förslaget visa att han eller hon har en välgrundad fordran mot motparten och att det finns risk för att ett avgörande i huvudsaken inte kan verkställas på grund av att motparten skaffar undan sina bankkontotillgångar. Enligt huvudregeln ska sökanden också ställa säkerhet för den skada som motparten kan komma att orsakas genom kvarstadsbeslutet. Utgångspunkten i förslaget är att kvarstadsbeslutet ska meddelas ex parte, dvs. utan att motparten först hörs. Talan i huvudsaken ska väckas inom 30 dagar. Väcks inte talan inom den tiden kan ett beslut om kvarstad upphävas på talan av motparten.

Förslaget innehåller en rad regler som syftar till ett skyndsamt förfarande. Bland annat föreslås att muntlig bevisning ska få läggas fram endast i undantagsfall.

Förslaget utgår från att sökanden ska ta fram uppgifter om motpartens bankkonto. För att möjliggöra detta innehåller förordningen en förpliktelse för medlemsstaterna att införa en mekanism som underlättar för sökanden att få tillgång till information om bankkonton. Förslaget ger medlemsstaterna möjlighet att välja mellan att inrätta ett system där alla banker inom

medlemsstaten kan förpliktas i ett föreläggande att tillkännage om gäldenären har ett konto hos banken eller att ge verkställande myndigheter tillgång till information som innehas av andra myndigheter som för register.

Verkställbarhet och verkställighet

Enligt förslaget ska ett beslut om kvarstad, som har meddelats i en medlemsstat som är behörig att pröva talan i huvudsaken, erkännas och verkställas i en annan medlemsstat utan att det behövs någon verkställbarförklaring och utan att det finns någon möjlighet att motsätta sig erkännandet. Har kvarstadsbeslutet meddelats av en domstol i den medlemsstat där bankkontot finns och är den domstolen inte behörig att pröva talan i huvudsaken, är dock kvarstadsbeslutet endast verkställbart i den medlemsstat där det har meddelats.

Ett beslut om kvarstad verkställs genom att det delges den bank som för bankkontot. Banken är därefter skyldig att omedelbart vidta åtgärder i enlighet med beslutet. Om domstolen som meddelat beslutet finns i samma medlemsstat som banken sker delgivning enligt nationell rätt. Om delgivning ska ske över gränserna ska det ske i enlighet med artikel 15 i delgivningsförordningen⁶, dvs. genom direkt delgivning.

Vid verkställighet ska verkställighetsmedlemsstatens nationella regler om beneficium beaktas.

Rättsmedel

Förslaget ger gäldenären rätt att begära omprövning av ett beslut om kvarstad både på materiella och processuella grunder. Begäran om omprövning ska göras inom 45 dagar från den dag klaganden fick kännedom om föreläggandets innehåll och kunde börja vidta åtgärder mot det.

Behörig domstol att pröva begäran om omprövning är enligt huvudregeln den domstol som har meddelat kvarstadsbeslutet. Invändningar om hinder mot verkställighet ska göras i verkställighetsmedlemsstaten. Förslaget innehåller även en bestämmelse som ger en motpart som generellt anses inta en svagare ställning som part rätt att få sin begäran om omprövning prövad i den medlemsstat där han eller hon har sin hemvist.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget innebär att ett fristående europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel skapas. Det kommer att gälla oberoende av och parallellt med medlemsstaternas nationella bestämmelser om detta. Därmed påverkas inte nationella bestämmelser om kvarstad. Däremot bedöms förslaget få effekt på annan inhemsk lagstiftning.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1393/2007 av den 13 november 2007 om delgivning i medlemsstaterna av rättegångshandlingar och andra handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (EGT L 324, 10.12.2007, s. 79).

I den sammanfattande konsekvensanalys⁷ som har gjorts av förslaget bedömer kommissionen att förslaget kommer att bidra till att minska det totala beloppet av osäkra kundfordringar inom EU, vilka beräknas uppgå till 55 miljarder euro. Kommissionen uppskattar att den totala kostnadsbesparingen för små och medelstora företag som är involverade i gränsöverskridande handel kommer att uppgå till mellan 81,9 miljoner och 149 miljoner euro årligen.

Enligt kommissionen finns det en risk för att förslaget kan få negativa ekonomiska konsekvenser för banker som enligt nationell lagstiftning för närvarande inte får ta ut en avgift för sin hantering vid verkställighet av ett kvarstadsbeslut.

De slutliga ekonomiska effekterna av förslaget kan i detta skede inte bedömas med säkerhet. Eventuella budgetära konsekvenser bör dock kunna finansieras inom befintliga ramar (även för EU budgeten).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens bedömning är att kvarstad har en viktig roll att spela när det gäller möjligheten att få domstolsavgöranden verkställda. För att kvarstadsbeslut i gränsöverskridande tvister ska få genomslag fullt ut måste det finnas enhetliga regler inte bara om domsrätt utan också om verkställighet av besluten. Regeringen välkomnar därför att ett förslag som förbättrar möjligheterna till gränsöverskridande verkställighet av domstolsavgöranden genom att skapa ett enhetligt europeiskt förfarande har lagts fram.

Även om förslaget i stora delar överensstämmer med svensk lagstiftning så rymmer det flera komplicerade frågeställningar som kommer att kräva närmare granskning och överväganden, bl.a. vilka konsekvenser förslaget får för den svenska offentlighets- och sekretessregleringen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna, som hittills endast har lämnat preliminära synpunkter under utarbetandet av förslaget, ställer sig positiva till att frågan regleras på EU-nivå, men har gjort förbehåll beträffande detaljer i förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har i en resolution om grönboken om effektivare verkställighet av domstolsavgöranden i Europeiska unionen välkomnat kommissionens initiativ till införandet av ett gränsöverskridande förfarande inom EU för tillfälligt säkerställande av banktillgodohavanden⁸.

⁷ SEK(2011) 938 slutlig.

⁸ Se a.a. i fotnot 4.

Förslaget remitteras för synpunkter i september 2011.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 81(2) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som behandlar förutsättningarna för rättsligt samarbete i privaträttsliga frågor som har gränsöverskridande följder.

Förordningen ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt på förslag av kommissionen antar förordningen. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Till stöd för att subsidiaritetsprincipen är uppfylld anger kommissionen att problemen med den nuvarande ordningen – olikartade nationella regler för förfarande och verkställighet – har en tydlig gränsöverskridande dimension och att dessa problem inte i tillräcklig utsträckning kan lösas av medlemsstaterna på egen hand. Vidare anger kommissionen att det framstår som högst osannolikt att medlemsstaterna skulle ta ett gemensamt initiativ för att göra sin lagstiftning om kvarstad på bankmedel mer samstämmig. Kommissionen hänvisar även till att denna fråga aldrig har varit föremål för internationella avtal eller modellagar och att det inte finns något som tyder på att ett internationellt initiativ i frågan kommer att förverkligas inom överskådlig framtid. Regeringen delar kommissionens bedömning att subsidiaritetsprincipen är uppfylld.

Kommissionen anger även att konsekvensanalysen till förslaget visar att fördelarna med de centrala inslagen i förslaget uppväger kostnaderna för åtgärderna som föreslås och att förslaget därför är proportionerligt. Regeringen delar kommissionens bedömning också i den frågan.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar i rådsarbetsgrupp inleddes den 9 september i år. Förhandlingarna kommer med all sannolikhet att fortsätta under hela 2012.

4.2 Fackuttryck/termer

Exekvaturförfarande: ett förfarande som innebär att verkställighet av ett domstolsavgörande eller motsvarande meddelat i en annan medlemsstat måste föregås av ett domstolsbeslut varigenom avgörandet förklaras verkställbart.

Exekutionstitel: ett avgörande eller motsvarande som kan läggas till grund för verkställighet. 2010/11:FPM153

Beneficium: egendom som en skuldsatt person har rätt att behålla vid utmätning eller liknande för att kunna upprätthålla en nödvändig levnadsstandard.