



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2013-05-20

Justitiedepartementet

Enheten för processrätt och domstolsfrågor

**Bilaga 2
till protokoll 2012/13:33**

Dnr 2007-2012/13

**Överläggning med Civilutskottet den 23 maj 2013 -
Europeisk kvarstad på bankmedel**

Dagordningspunkt 1

Rubrik: Förslag till förordning om europeisk kvarstad på bankmedel

Dokument: 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

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council creating a European Account Preservation Order to facilitate cross border debt recovery in civil and commercial matters - Orientation debate – (Dok.nr. 16350/13 JUSTCIV 335 CODEC 2706)

Tidigare dokument: Fakta-PM Justitiedepartementet 2010/11:FPM153

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: Information har lämnats inför RIF-rådsmöten den 16 september 2011 och den 28 november 2012

Tidigare behandlad vid möte med Civilutskottet: Information har lämnats den 20 september 2011 och den 29 januari 2013

Bakgrund

Förslaget innehåller bestämmelser som innebär att det inrättas ett självständigt europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel. Regleringen omfattar också verkställighet av kvarstadsbeslut som meddelas enligt förordningen. I förslaget finns även bestämmelser om domstols behörighet och om rättsmedel. Förfarandet kommer att verka oberoende av och alternativt till medlemsstaternas nationella förfar-

anden. Syftet med förslaget är att förbättra förutsättningarna för att driva in skulder över gränserna.

Förslaget lades fram av kommissionen i juli 2011. Det har sedan dess hållits ett drygt femtontal möten på rådsarbetsgruppnivå. Förslaget är omfattande och tekniskt komplicerat vilket bl.a. har gett upphov till nya frågeställningar som måste hanteras, t.ex. frågor om dataskydd. Det finns också ett antal frågor där medlemsstaternas uppfattning skiljer sig åt. Det gäller bl.a. frågor om vilka anknytningskriterier som ska ligga till grund för definitionen av gränsöverskridande fall, vilka domstolar som ska vara behöriga att pröva en ansökan om kvarstad, villkoren för när ett föreläggande ska utfärdas och i vilken utsträckning finansiella instrument ska omfattas av förordningen.

Förslaget har behandlats på två RIF-rådsmöten. Första gången i september 2011 och andra gången i december 2012. På det senare mötet antogs allmänna riktlinjer för det fortsatta förhandlingsarbetet avseende vissa frågor. Riktlinjerna som antogs var allmänt hållna och slog fast att det politiska målet är att skapa ett europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel, att förordningen ska tillämpas på gränsöverskridande förfaranden och att sådana förfaranden ska ges en klar definition i förslaget, att överraskningseffekten är viktig, dvs. att gäldenären inte ska höras innan kvarstaden genomförs, att förordningen måste innehålla ett adekvat skydd för gäldenären och att det ska finnas en god balans mellan parternas olika intressen. I sistnämnda del specificerades hur balansen kan uppnås, bl.a. lyftes fram skadeståndsskyldighet för fordringsägaren och krav på att fordringsägaren ska ställa säkerhet.

Arbetet har under det irländska ordförandeskapet varit intensivt i rådsarbetsgruppen. Ordförandeskapet har aviserat att en del av förslaget som rör bestämmelser som påverkar balansen mellan parternas olika intressen ska behandlas på det kommande RIF-rådet i juni för riktlinjedebatt och godkännande av politiska riktlinjer för det fortsatta förhandlingsarbetet med förordningstexten.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 81(2) i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som behandlar förutsättningarna för rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder.

Förordningen ska antas i enlighet med *ordinarie lagstiftningsförfarande*, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet

gemensamt på förslag av kommissionen antar direktivet. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

Svensk ståndpunkt

Allmän ståndpunkt

Regeringen ser positivt på att det skapas ett nytt självständigt europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel, som underlättar för borgenärer i gränsöverskridande fall att driva in sina skulder. Medlemsstaterna har olika förfaranderegler när det gäller kvarstad eller motsvarande säkerhetsåtgärder, med bl.a. olika krav på vilken bevisning som krävs för att få ett beslut om kvarstad. Medlemsstaterna har också olika förfaranden för verkställighet av beslut om kvarstad. Skillnaderna i de nationella systemen riskerar att leda till problem för borgenärer inom EU som vill driva in skulder i en annan medlemsstat. Enhetliga EU-regler på området har således en viktig roll att spela när det gäller möjligheten att få domstolsavgöranden verkställda.

Tillämpningsområdet

Enligt förslaget ska förordningen tillämpas på gränsöverskridande privaträttsliga tvister som avser penningfordringar. Enligt förslaget är ett fall gränsöverskridande om inte domstolen som ska pröva ansökan om kvarstad, bankkontot och parterna befinner sig i eller har sin hemvist i samma medlemsstat.

Sverige kan godta huvuddragen i förslagen som rör tillämpningsområdet. Sverige anser att det viktigt att förordningens tillämpningsområde formuleras på ett klart och tydligt sätt så att det blir förutsebart när förordningen är tillämplig. Utgångspunkten för förhandlingsarbetet för svensk del är vidare att rent nationella fall inte ska omfattas av förordningens tillämpningsområde. I de kompromisstexter som lagts fram av ordförandeskapet är definitionen av gränsöverskridande, till skillnad mot kommissionens ursprungsförslag, positivt utformad, en metod som Sverige och övriga medlemsstater har ställt sig bakom. Numera föreslås således att ett fall är gränsöverskridande om samtliga bankkonton som omfattas av ansökan om kvarstad befinner sig i en annan medlemsstat än; den medlemsstat där domstolen som ska utfärda kvarstadsbeslutet finns, den medlemsstat som har prövat målet som rör fordringsanspråket eller den medlemsstat där fordringsägaren är bosatt.

Förfarandet

Enligt förslaget kan en ansökan om kvarstad initieras antingen före, under eller efter det att ett verkställbart avgörande finns i målet som rör fordringsanspråket. Behörig att pröva ansökan om kvarstad är

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

De villkor som ställs upp i förordningen för att ett beslut om kvarstad ska utfärdas är att fordringsägaren ska visa att det finns en välgrundad fordran mot gäldenären och att det finns risk för att ett avgörande i målet som rör fordringsanspråket inte kan verkställas på grund av att gäldenären skaffar undan sina bankkontotillgångar. Utgångspunkten i förslaget är vidare att kvarstadsbeslutet ska meddelas ex parte, dvs. utan att gäldenären först hörs. Dessutom ska fordringsägaren som huvudregel ställa säkerhet för den skada som gäldenären kan komma att orsakas genom beslutet om kvarstad.

Enligt förslaget ska fordringsägaren ta fram uppgifter om gäldenärens bankkonto. För att möjliggöra detta innehåller förordningen en förpliktelse för medlemsstaterna att införa en mekanism som underlättar för fordringsägaren att få tillgång till information om bankkonton. Medlemsstaterna ges möjlighet att välja mellan att inrätta ett system där banker inom medlemsstaten kan förpliktas att tillkännage om gäldenären har ett konto hos banken eller att ge verkställande myndigheter tillgång till information som finns i register hos av andra myndigheter.

Sverige kan i huvudsak ställa sig bakom den föreslagna regleringen när det gäller förfarandet. Vissa frågor kräver dock särskild uppmärksamhet. Enligt förslaget ska domstolen i samma medlemsstat som den där bankkontot finns, dvs. verkställighetsmedlemsstaten, vara behörig att utfärda ett beslut om kvarstad. Sverige anser att bestämmelsen urholkar kravet på den gränsöverskridande effekten och att situationen i stället bör regleras av nationella regler om kvarstad. I de senaste kompromisstexterna från ordförandeskapet har behörigheten begränsats i enlighet med Sveriges önskemål och en majoritet av medlemsstaterna har ställt sig bakom förslaget.

En annan viktig bestämmelse som är föremål för diskussion i rådsarbetsgruppen är den som anger förutsättningarna för när ett kvarstadsbeslut kan utfärdas. Diskussionerna rör främst utformningen av villkoret beträffande risken för att gäldenären skaffar undan tillgångar. Ett antal medlemsstater anser att kravet måste utformas mer restriktivt för att uppnå en god balans mellan parternas intressen, medan andra medlemsstater, däribland Sverige, anser att ett alltför restriktivt krav gör förordningen oanvändbar.

Sverige har vidare under förhandlingsarbetet bevakat att bestämmelsen att gäldenären som huvudregel inte ska underrättas innan kvarstaden genomförs inte urholkas. Detta då bestämmelsen har en nyckelfunktion i förslaget och är av stor betydelse för förordningens faktiska tillämplighet. I den senaste kompromisstexten från ordförandeskapet var bestämmelsen obligatorisk utan möjlighet till undantag, vilket en majoritet av medlemsstaterna, även Sverige, har ställt sig bakom. Frågan om att motparten inte ska underrättas har dock ett nära samband med kravet på att fordringsägaren ska ställa säkerhet. I den frågan har Sverige verkat för att kravet ska vara tvingande i syfte att uppväga det obligatoriska kravet på att gäldenären inte ska höras. I arbetsgruppen råder det delade meningar om till vilken grad kravet ska vara tvingande. I de senaste kompromissförslagen från ordförandeskapet är kravet på säkerhet obligatoriskt i de fall kvarstadsansökan görs innan det finns en verkställbar dom i målet angående huvudfordran och i övriga fall är det upp till domstolen att bedöma från fall till fall om säkerhet behövs. Sverige motsätter sig inte att ett undantag införs, men anser att ett sådant måste vara restriktivt.

Sverige har inledningsvis motsatt sig förslaget om fordringsägarens skadeståndsskyldighet, som är nytt i förhållande till kommissionens ursprungsförslag, eftersom det bedömts bli problematiskt att föra in materiella skadestandsregler i förordningen, särskilt i förhållande till nationell rätt. Efter ytterligare analyser har dock kunnat konstateras att förslaget inte bör medföra några större problem, varför Sverige numera inte längre motsätter sig förslaget. En bred majoritet i arbetsgruppen är vidare för att förslaget om skadeståndsskyldighet tas med.

Verkställbarhet och verkställighet

Enligt förslaget ska ett beslut om kvarstad, som har meddelats i en medlemsstat som är behörig att pröva talan i huvudsaken, verkställas i en annan medlemsstat utan att det behövs någon verkställbarhetsförklaring. 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. Vid verkställighet ska verkställighetsmedlemsstatens nationella regler om beneficium beaktas.

Sverige anser att det är positivt med ett avskaffande av kravet på verkställbarhetsförklaring. Det är dock viktigt att bevaka att avskaffandet av exekvaturen ersätts av andra rättssäkerhetsgarantier, såsom t.ex. effektiva rättsmedel. Sverige bör bevaka att förslaget blir tydligt när det gäller vilken myndighet som ska verkställa ett föreläggande om kvarstad. Verkställande uppgifter bör inte ligga på domstolarna och inte heller ska dessa uppgifter ligga på bankerna.

Sverige är vidare positivt till att förslaget innehåller bestämmelser om beneficium för fysiska personer. Beneficiumregler för juridiska personer är dock främmande för svensk rättsordning. I det senaste kompromissförslaget från ordförandeskapet har bestämmelsen om beneficium för juridiska personer strukits, vilket en majoritet av medlemsstaterna har ställt sig bakom.

Rättsmedel

Förslaget ger gäldenären rätt att begära omprövning av ett beslut om kvarstad både på materiella och processuella grunder inom en viss angiven tidsfrist. 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.

Sverige kan i huvudsak stödja regleringen beträffande rättsmedlen och godta förslaget om skydd för svagare parter. Rättsmedlen är viktiga för att upprätthålla en god balans mellan parternas olika intressen.

Allmänna bestämmelser

I förslaget regleras bl.a. när det krävs att parterna företräds av ombud, kostnadsfördelningen mellan parterna, tidsfrister, krav på översättning, förslagets förhållande till nationell lagstiftning och information som medlemsstaterna ska tillhandhålla kommissionen.

Sverige kan godta förslagen i denna del, men bör verka för att förslaget om att det inte ska vara obligatoriskt för parterna att företrädas av juridiskt ombud i förfarandet om utfärdandet av ett beslut om kvarstad utvidgas så att den täcker hela förordningens tillämpningsområde.

Ordförandeskapet har aviserat att de har för avsikt att ta fram ett dokument inför kommande RIF-rådsmöte i juni, som ska behandla balansen mellan parternas olika intressen. Dokumentet ska ligga till grund för en riktlinjedebatt och godkännande av politiska riktlinjer för det fortsatta arbetet med förslaget. Ordförandeskapet har förklarat att riktlinjerna ska återspegla de diskussioner som förts i rådsarbetsgruppen kring det paket av artiklar med tillhörande skäl som ansetts särskilt relevanta för att uppnå en god balans mellan parterna. Inom ramen för balanspaketet har förslag om förutsättningarna för när ett beslut om kvarstad ska utfärdas, ställande av säkerhet, att gäldenären inte ska höras innan ett beslut om kvarstad genomförs, beneficium och rättsmedel samt ett nytt förslag om skadeståndsskyldighet för fordringsägaren diskuterats.

Sverige bör, under förutsättning att de allmänna riktlinjerna inte avviker väsentligt från de förslag som lagts fram av ordförandeskapet i paketet, kunna ställa sig bakom förslagen. Den senaste kompromisstexten beträffande paketet som presenterades av ordförandeskapet innebär att en väl avvägd balans mellan parternas olika intressen uppnås utan att förslagets användbarhet begränsas.

Europaparlamentets inställning

I Europaparlamentet pågår behandling inför det att parlamentet ska rösta om förslaget. En omröstning i JURI-utskottet är planerad till den 30 maj 2013.

Förslaget

För en beskrivning av förslaget hänvisas till faktrapomemorian 2010/11:FPM153.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Förslaget till förordning 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 på annat sätt än att sedvanlig kompletteringslagstiftning kommer att behöva införas.

Ekonomiska konsekvenser

I den sammanfattande konsekvensanalys¹ 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 dock i detta skede inte bedömas med säkerhet. Eventuella budgetära konsekvenser bör dock kunna finansieras inom befintliga ramar (även för EU budgeten).

Övrigt

Kvarstad: En tillfällig åtgärd som innebär att egendom kan tas som säkerhet i avvaktan på dom eller för att säkerställa verkställighet av en dom. Enligt svensk rätt kan allmän domstol besluta om kvarstad när det finns risk för att den som är skyldig pengar genom att avvika, skaffa undan egendom eller förfara på annat sätt undviker att betala skulden. Likaså kan domstolen i samband med tvist om viss egendom besluta om kvarstad på egendomen när det finns risk för att den ska bl.a. försvinna eller väsentligt försämrats.

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.

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

¹ SEK(2011) 938 slutlig.