



EUROPA-PARLAMENTET

2009 - 2014

Retsudvalget

2009/2169(INI)

16.2.2011

UDKAST TIL BETÆNKNING

med henstillinger til Kommissionen om foreløbige foranstaltninger til
indefrysning af og offentliggørelse af skyldneres aktiver i grænseoverskridende
sager
(2009/2169(INI))

Retsudvalget

Ordfører: Arlene McCarthy

(Initiativ – forretningsordenens artikel 42)

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING	3
BILAG TIL FORSLAGET TIL BESLUTNING: DETALJEREDE HENSTILLINGER VEDRØRENDE INDHOLDET AF DET FORSLAG, DER ANMODES OM	6
BEGRUNDELSE	11

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

med henstillinger til Kommissionen om foreløbige foranstaltninger til indefrysning af og offentliggørelse af skyldneres aktiver i grænseoverskridende sager (2009/2169(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til artikel 225 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,
 - der henviser til sin beslutning af 25. oktober 2007 om grønbog om større effektivitet i fuldbyrdelsen af retsafgørelser i Den Europæiske Union: udlæg i bankindeståender¹,
 - der henviser til sin beslutning af 22. april 2009 om effektiv fuldbyrdelse af domme i EU: adgangen til oplysninger om skyldneres aktiver²,
 - der henviser til sin beslutning af 25. november 2009 om meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste – Stockholmprogrammet³,
 - der henviser til Stockholmprogrammet for 2010-2014 – Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, vedtaget af Det Europæiske Råd den 10. december 2009, særlig punkt 3.4.2 heri⁴,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 42 og 48,
 - der henviser til betænkning fra Retsudvalget og udtalelse fra Økonomi- og Valutaudvalget (A7-0000/2011),
- A. der henviser til, at EU's vigtigste værktøj til at fremme væksten i kølvandet på finanskrisen er dets indre marked; der henviser til, at det er vigtigt, at de millioner af virksomheder og borgere, der gør brug af det indre marked og retten til at bo, arbejde og rejse overalt i EU, har adgang til effektive retsmidler, i tilfælde af at de har et krav mod en anden borger eller virksomhed,
- B. der henviser til, at det indre marked og området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kun bliver en realitet for borgere og virksomheder, hvis EU-retten, især på det civilretlige område, anvendes effektivt, fra gennemførelse og bevidstgørelse til anvendelse og håndhævelse,
- C. der henviser til, at det nuværende niveau for vellykket grænseoverskridende inddrivelse af gæld er bemærkelsesværdigt lavt, både for aktiver fysiske personer og for virksomheder; der henviser til, at denne situation bremser grænseoverskridende handel, sender et budskab om straffrihed til genstridige skyldnere og hæmmer EU's økonomiske resultater,

¹ EUT C 263 E af 16.10.2008, s. 655.

² Vedtagne tekster, P6_TA(2009)0238.

³ Vedtagne tekster P7_TA(2009) 0090.

⁴ Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 10.-11. december 2009 – EUCO 6/09.

- D. der henviser til, at omkostningerne ved grænseoverskridende inddrivelse af gæld i øjeblikket er uoverkommelige for kreditorer, i tilfælde hvor en skyldner har aktiver i flere medlemsstater; der henviser til, at tiden er inde til at forenkle og fremskynde denne gældsinddrivelsesproces,
- E. der henviser til, at grænseoverskridende håndhævelse må være en prioritet i det indre marked, og at domstolene skal kunne handle hurtigt for at beordre indefrysning af skyldneres eller påståede skyldneres aktiver; der henviser til, at i mangel på en sådan facilitet kan lyssky erhvervsdrivende og andre, som bevidst søger at unddrage sig deres ansvar, flytte deres aktiver til en anden jurisdiktion, hvilket tvinger borgere og små virksomheder, som allerede har sikret sig en retsafgørelse, til at henvende sig til en anden medlemsstats domstole for at inddrive deres udestående,
- F. der henviser til, at en kendelse om udlevering af oplysninger om aktiver er påkrævet, med tanke på de praktiske vanskeligheder kreditorer står over for, når de ønsker adgang til oplysninger om debitorer fra offentlige eller private kilder i en grænseoverskridende sammenhæng,
- G. der henviser til, at de lovgivningsmæssige tiltag, der anmodes om i denne beslutning, bør baseres på detaljerede konsekvensanalyser, således som Parlamentet har anmodet om,
- H. der henviser til, at detaljerede oplysninger om procedurerne til håndhævelse af krav i hver enkelt medlemsstat bør være tilgængelige gennem den europæiske e-Justice-portal,
- I. der henviser til, at de foreslåede instrumenter bør supplere eksisterende EU-lovgivning og -initiativer, navnlig direktivet om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner, forordningen om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område¹, den europæiske betalingspåkravsprocedure², den europæiske småkravsprocedure³ og den europæiske e-Justice-portal,
- J. der henviser til, at instrumenterne bør være enkle uden at medføre forsinkelser og unødvendige udgifter; der henviser til, at de i givet fald skal være tilgængelige ex parte med "overraskelseseffekt"; der henviser til, at skyldneres og påståede skyldneres rettigheder bør beskyttes tilsvarende for at undgå misbrug af de foranstaltninger, der anmodes om,
1. anmoder Kommissionen om hurtigt at fremsætte forslag til Parlamentet, på grundlag af artikel 81, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, om foranstaltninger til indefrysning og offentliggørelse af skyldneres og påståede skyldneres aktiver i grænseoverskridende sager i overensstemmelse med de detaljerede henstillinger nedenfor;

¹ Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22.12.2000 (EFT L 21 af 16.1.2001, s. 1).

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure (EUT L 399 af 30.12.2006, s. 1).

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure (EUT L 199 af 31.7.2007, s. 1).

2. konstaterer, at disse henstillinger respekterer subsidiaritetsprincippet og borgernes grundlæggende rettigheder;
3. finder, at forslaget er uden finansielle følger;
4. pålægger sin formand at sende denne beslutning og de detaljerede henstillinger i bilaget til Kommissionen og Rådet.

**BILAG TIL FORSLAGET TIL BESLUTNING:
DETALJEREDE HENSTILLINGER VEDRØRENDE INDHOLDET AF DET
FORSLAG, DER ANMODES OM**

Del 1: Instrumenter, der anmodes om

Henstilling 1 (vedrørende lovgivningsinstrumenternes form og karakter)

Europa-Parlamentet anmoder om følgende instrumenter: en europæisk kendelse for bevarelse af aktiver (European order for the preservation of assets – EOPA) og en europæisk kendelse for offentliggørelse af aktiver (European order for the disclosure of assets – EODA). EU's indsats bør være i form af en forordning. Begge instrumenter skal være fritstående retsmidler, der er i tillæg til dem, der findes i henhold til national ret. De bør kun finde anvendelse i grænseoverskridende sager.

Del 2: Henstillinger, der er fælles for begge instrumenter

Henstilling 2 (om kompetence til at udstede en sådan kendelse)

Europa-Parlamentet mener, at de ønskede instrumenter bør indeholde ensartede kompetenceregler med angivelse af, hvilke nationale domstole der er kompetente til at udstede dem. Disse ensartede regler bør tage hensyn til, at den domstol, der har væsentlig kompetence i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 44/2001¹, generelt er bedst placeret til at behandle sådanne kendelser. De bør også tage hensyn til, hvilken fase man er nået til i hovedsagen, i løbet af hvilken der anmodes om en kendelse.

Henstilling 3 (om kompetence til at behandle indsigelser til en kendelse)

Europa-Parlamentet mener, at den domstol, der har indledt en EOPA eller en EODA, bør have enekompetence til at behandle indsigelser dertil, i de tilfælde hvor det drejer sig om indsigelser til den EU-dækkende virkning af en kendelse. Når indsigelsen drejer sig om virkningerne af en kendelse i en specifik medlemsstat, som er en anden end den initierende domstols, kunne en sådan regel afdæmpes for at beskytte skyldnere, påståede skyldnere og tredjeparter ved også at overdrage kompetence til domstolene i den medlemsstat, hvor aktiverne er placeret. Begrundelserne for indsigelser mod kendelserne bør være udtømmende angivet i de instrumenter, der anmodes om.

Henstilling 4 (om en standardformular for at anmode om kendelser og om rapportering)

Europa-Parlamentet mener, at det skal være muligt at anmode om begge kendelser ved hjælp af en flersproget standardformular, herunder gennem den europæiske e-Justice-portal. Formularen bør være så enkel som muligt. Kommunikationen bør også standardiseres i forbindelse med udførelsen af kendelserne (f.eks. i tilfælde af en EOPA: bankens svar til den retshåndhævende myndighed med hensyn til vellykket foretagelse af udlæg, underretning af

¹ Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EFT L 12 af 16.1.2001, s. 1).

skyldner, osv.).

Henstilling 5 (vedrørende rapportering)

Kommissionen bør være forpligtet til at rapportere om gennemførelsen af de krævede instrumenter og især om deres udbredelse.

Del 3: Henstillinger vedrørende den europæiske kendelse for bevarelse af aktiver (EOPA)

Henstilling 6 (om faser i hovedsagen, i hvilke en sådan kendelse kan søges)

Europa-Parlamentet er af den opfattelse, at det er vigtigt at kunne opnå en EOPA ex parte, det vil sige uden forinden at varsle den part, hvis aktiver er berørt. Det bør være muligt at opnå en kendelse både før, under og efter hovedsagen.

Henstilling 7 (om den sag, der skal udfærdiges af kreditor)

Europa-Parlamentet mener, at en national domstols tildeling af en EOPA bør bero på et skøn. Endvidere bør bevisbyrden påhvile sagsøgeren med henblik på at skabe en god prima facie-sag (fumus boni juris) og at fastslå, at sagen er uopsættelig (periculum in mora). Disse kriterier skal vurderes af de nationale domstole på basis af Domstolens eksisterende retspraksis.

Henstilling 8 (om de oplysninger, der som minimum er påkrævet for at udstede en EOPA)

Europa-Parlamentet er af den opfattelse, at præcise oplysninger om skyldneren eller den påståede skyldner, snarere end faktiske bankkontonumre, bør være tilstrækkelige. Sådanne oplysninger bør være tilstrækkelige til at forhindre forvirring i tilfælde af enslydende navne.

Henstilling 9 (om håndhævelse af en sådan kendelse)

Hvis kendelsen er opnået forud for en dom, der fastslår, at der foreligger en gæld, hvilket som oftest er tilfældet, bør den kunne håndhæves i hele EU under forbehold for minimale nødvendige mellemliggende foranstaltninger. Hvis kendelsen derimod er opnået efter en dom, der fastslår, at der foreligger en gæld, bør den kunne håndhæves i hele EU, uden at der kræves mellemliggende foranstaltninger.

Henstilling 10 (om retsvirkningerne af en sådan kendelse)

Europa-Parlamentet er af den opfattelse, at retsvirkningerne af en EOPA skal begrænses til udlæg i bankkonti og midlertidig indefrysning af bankindeståender og bør ikke give kreditor nogen form for ejerskab af aktiverne. Det bør endvidere overvejes, om kendelsen kunne omfatte andre slags aktiver, såsom fast ejendom eller fremtidige aktiver (et krav, der snart skal udbetales, eller en arv).

EOPA'en bør ikke påvirke flere bankkonti end nødvendigt og bør begrænses til gældens størrelse, plus eventuelle retsomkostninger og renter. Den initierende domstol bør gives mulighed for fra sag til sag at begrænse kendelsen i tide, under hensyntagen til de konkrete

omstændigheder i hver enkelt sag.

Henstilling 11 (om behandling af EOPA'er)

Europa-Parlamentet foretrækker brugen af et elektronisk system, der forbinder den udstedende domstol med det pengeinstitut, hvor de pågældende konti står, og som er tilgængeligt via den europæiske e-Justice-portal, men er stadig åben for alle alternativer.

Europa-Parlamentet er af den opfattelse, at EOPA'en bør pålægge bankerne en forpligtelse til at gennemføre kendelsen omgående (dvs. inden for visse snævert definerede frister) og en yderligere forpligtelse til at underrette den retshåndhævende myndighed om, hvorvidt foretagelsen af udlægget er lykkedes eller ej. Denne procedure bør overholde gældende regler for databeskyttelse.

Europa-Parlamentet opfordrer Kommissionen til at udforme det ønskede instrument på en sådan måde, at omkostningerne ved dets anvendelse minimeres. I betragtning af de store forskelle på omkostningerne i forbindelse med udlæg i bankindeståender mellem medlemsstaterne, bør det overvejes, hvorvidt det anmodede instrument skal sigte mod at harmonisere sådanne omkostninger, eller om det skal overlade en beslutning om deres niveau til medlemsstaterne. Under alle omstændigheder bør disse omkostninger ikke overstige et maksimum, der fastsættes i forordningen, og de bør være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og afspejle de faktiske omkostninger samt tage hensyn til oprettelsen af det fælles eurobetalingsområde og det faktum, at sådanne procedurer bør standardiseres så meget som muligt.

Europa-Parlamentet opfordrer til grundig overvejelse af, hvem der skal bære omkostningerne ved behandlingen af en EOPA, herunder en undersøgelse af bedste praksis på nationalt og regionalt plan.

Henstilling 12 (om retssikkerhedsgarantier for skyldnere og påståede skyldnere)

Europa-Parlamentet mener, at det ønskede instrument bør omfatte en lang række garantier for skyldnere og påståede skyldnere:

A. Når der anmodes om tildeling af en EOPA forud for en dom, der fastslår, at der foreligger en gæld, bør den være betinget af, at sagsøgeren leverer sikkerhed eller andre garantier ifølge den initierende domstols skøn for at kompensere den tiltalte og eventuelle tredjeparter for eventuelle tab. Sagsøgte skal kunne afslutte EOPA'en ved at stille sikkerhed. Medlemsstaterne skal sikre, at disse bestemmelser ikke udgør en hindring for personer med begrænsede finansielle midler.

B. Hvis en EOPA udstedes uden varsel (ex parte), bør sagsøgte underrettes officielt og modtage alle oplysninger, der kræves for at forberede en indsigelse mod kendelsen, straks efter udførelsen.

C. Sagsøgte bør have ret til at fremsætte en efterfølgende indsigelse mod en EOPA. Begrundelserne for en sådan indsigelse bør harmoniseres i det ønskede instrument. Kompetencen til at behandle en sådan indsigelse bør også harmoniseres i instrumentet.

D. Der bør defineres en klar tidsramme for EOPA'en. Navnlig hvis hovedsagen endnu ikke er blevet indbragt, bør den udstedende domstol fastsætte en tidsfrist herfor.

E. Instrumentet bør tage behørigt hensyn til de forskelligartede praksis på nationalt plan vedrørende skyldnere med økonomiske problemer, herunder de eksisterende tærskler, under hvilke der ikke kan foretages udlæg i en fysisk persons bankkonto. Sådanne spørgsmål bør derfor overlades til lovgivningen i den medlemsstat, hvor skyldneren eller den påståede skyldner har sit sædvanlige opholdssted. For at øge retssikkerheden for kreditorer bør medlemsstaterne imidlertid være forpligtet til at meddele Kommissionen oplysninger om eksistensen af sådanne fritagelser, som bør offentliggøres.

F. EOPA'en bør præcisere, at kreditor håndhæver en EOPA på egen risiko og kan være forpligtet til at kompensere skyldneren for eventuelle tab, der måtte opstå som følge af håndhævelsesforanstaltningerne.

Del 4: Henstillinger vedrørende den europæiske kendelse for offentliggørelse af aktiver (EODA)

Henstilling 13 (om en sådan kendelses karakter)

Europa-Parlamentet mener, at det bør være muligt at søge en sådan kendelse, i det mindste efter en dom, der fastslår, at der foreligger en gæld. Kommissionen bør overveje, om kendelsen skal være tilgængelig på et tidligere tidspunkt i sagen, for eksempel når den domstol, der har væsentlig kompetence, finder, at der er en reel risiko for, at dens dom ikke ville blive fulgt, samt hvilke sikkerhedsforanstaltninger der bør træffes i denne forbindelse.

Europa-Parlamentet mener desuden, at hver medlemsstat bør forpligtes til at afgøre, hvilken eller hvilke myndigheder der er kompetente til at indlede en EODA. Sådanne udpegede myndigheder vil kunne udstede EODA'er fra sag til sag under hensyn til omstændighederne i hver enkelt sag.

Henstilling 14 (om en sådan kendelses materielle anvendelsesområde)

Europa-Parlamentet mener, at skyldnere som hovedregel bør forpligtes til at give oplysninger om alle aktiver, som befinder sig inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, med henblik på at give kreditor det størst mulige handlerum.

Henstilling 15 (om håndhævelse af en sådan kendelse)

Europa-Parlamentet mener, at kun den domstol eller myndighed, der har indledt EODA'en bør kunne ændre eller tilsidesætte den. En sådan kendelse bør kunne håndhæves i hele EU, uden at der kræves mellemliggende foranstaltninger.

Henstilling 16 (om retssikkerhedsgarantier for skyldnere og påståede skyldnere)

Europa-Parlamentet mener, at det ønskede instrument bør omfatte en lang række garantier for skyldnere:

A. Instrumentet bør finde en passende balance mellem retten til beskyttelse af personoplysninger, som er garanteret i henhold til direktiv 95/46/EF, og som er nedfældet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og en effektiv håndhævelse af domsafgørelser. Især bør der indføres sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte de oplysninger, der videregives som følge af en EODA, samt forhindre misbrug heraf.

B. EODA'en bør præcisere, at kreditor håndhæver den på egen risiko og kan være forpligtet til at kompensere skyldneren for eventuelle tab, der måtte opstå som følge af offentliggørelsen.

C. Betales gælden fuldt ud, bør det føre til, at EODA'en tilsidesættes.

Henstilling 17 (om sanktioner for urigtige påstande i erklæringen)

Europa-Parlamentet mener, at det ønskede instrument bør fastlægge rammerne for sanktioner for overtrædelser eller urigtige erklæring med henblik på at opnå en effektiv og ensartet overholdelse af kendelsen i hele området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

BEGRUNDELSE

Millioner af virksomheder gør brug af retten til at handle på EU's indre marked. Millioner af borgere gør brug af retten til at bo, arbejde og rejse i hele EU. Det er vigtigt, at borgerne i det indre marked har effektive retsmidler, såfremt de har et krav mod en anden borger eller virksomhed.

EU har en lovgivning, der giver mulighed for grænseoverskridende krav og gensidig anerkendelse af nationale domstoles domme, herunder Bruxelles I-forordningen, det europæiske tvangsfuldbyrdsdokument, småkravsproceduren og betalingspåkravsproceduren. Men at opnå dom er kun én del af processen; borgere og virksomheder skal have ret til at få deres domme effektivt fuldbyrdet.

En nødvendig komponent af effektiv fuldbyrdelse er, at domstole som en midlertidig foranstaltning skal være i stand til at handle hurtigt for at forlange offentliggørelse af en skyldners aktiver og indefryse dem.

Uden en sådan foranstaltning kan lyssky erhvervsdrivende og andre skyldnere unddrage sig deres ansvar ved ganske enkelt at flytte deres aktiver til en anden jurisdiktion, hvorved kreditoren nægtes effektiv håndhævelse af dommen i det indre marked.

Borgere eller små virksomheder vil have brugt både penge og tid på at sikre en retsafgørelse blot for at være nødt til at kontakte en anden medlemsstats domstole uden garanti for succes eller retfærdighed.

EU-institutionerne har gjort opmærksom på behovet for en effektiv ordning til indefrysning og offentliggørelse af skyldners aktiver:

Der har været to grønbøger fra Kommissionen om emnet, i 2006 om udlæg i bankindeståender og i 2008 om gennemsigtigheden af skyldners aktiver.

– Parlamentet vedtog beslutninger, hvori det opfordrede til etablering af en procedure til midlertidig spærring af bankkonti (ordfører: Kurt Lechner)¹, og hvor det opfordrede Kommissionen til at gennemgå en midlertidig foranstaltning i EU til offentliggørelse (ordfører: Neena Gill)² – ud over de nationale domstoles foranstaltninger – som ville have virkning i hele EU. Parlamentet indtog det synspunkt i begge betænkninger, at et EU-instrument bør være begrænset til at håndtere grænseoverskridende sager.

– Det Europæiske Råds Stockholmprogram opfordrer Kommissionen til "at vurdere behovet og muligheden for at fastsætte visse midlertidige, herunder retssikrende, foranstaltninger på EU-plan, f.eks. for at forhindre, at aktiver forsvinder inden fuldbyrdelsen af et krav" og at "forelægge relevante forslag til forbedring af effektiviteten af fuldbyrdelsen af domme i Unionen i forbindelse med bankkonti og skyldners aktiver på grundlag af grønbøgerne fra 2006 og 2008".

¹ 25. oktober 2007 om udlæg i bankindeståender (2007/2026(INI)).

² 22. april 2009 om adgang til oplysninger om skyldners aktiver (2008/2233(INI)).

– I sin beslutning af 25. november 2009 om Stockholmprogrammets fremtid opfordrede Parlamentet til "forslag om et enkelt og selvstændigt europæisk system for udlæg i og andre former for foreløbig sikring af bankindeståender".

– Kommissionen arrangerede en offentlig høring den 1. juni, og der forventes at foreligge et forslag inden juli 2011. Et lovgivningsinitiativ om adgangen til oplysninger om skyldneres aktiver vil blive fremsat i 2013.

Udvalget har gennemført denne lovgivningsmæssige initiativbetænkning for at

- opfordre Kommissionen til hurtigt at fremsætte forslag om foreløbige foranstaltninger til indefrysning og offentliggørelse af skyldneres aktiver i grænseoverskridende sager – 2009/2169(INI)
- angive de vigtigste elementer i det, som Parlamentet ville ønske medtaget i disse forslag.