



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 25.7.2011
SEC(2011) 938 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Povzetek ocene učinka

Spremni dokument

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o uvedbi evropskega naloga za zamrznitev bančnih računov z namenom olajšanja
čezmejne izterjave dolgov v civilnih in gospodarskih zadevah**

{COM(2011) 445 konč.}
{SEC(2011) 937 konč.}

1. UVOD

Ta pobuda je namenjena olajšanju čezmejne izterjave dolgov z izboljšanjem dostopa do in učinkovitosti zamrznitve bančnih računov v Evropski uniji. Prispevala bo h krepitvi zaupanja podjetij – zlasti MSP (malih in srednjih podjetij), potrošnikov in družin, da bodo v celoti izkoristili možnosti, ki jih ponuja enotni trg. To je v skladu s celostnim pristopom Komisije h krepitvi okrevanja evropskega gospodarstva, kot je določeno v strategiji za rast Evropa 2020.

1.1. Politični mandat in obstoječi instrumenti

Stockholmski program iz leta 2009 določa, da „bi moral evropski pravosodni prostor podpirati gospodarsko dejavnost na enotnem trgu“. Zato „poziva Komisijo, da predloži ustrezne predloge za izboljšanje učinkovitosti izvrševanja sodnih odločb v EU v zvezi z bančnimi računi in premoženjem dolžnika“. V skladu s tem se akcijski načrt Komisije za izvajanje stockholmskega programa nanaša na pobudo za „uredbo o zaplembi bančnih računov“. Obstoječi instrumenti na področju civilnega pravosodja izvršbe ne obravnavajo.

1.2. Posvetovanje ter strokovno znanje in izkušnje

Pri pripravi te pobude je Komisija leta 2003 objavila primerjalno študijo in oktobra 2006 s pomočjo zelene knjige izvedla javno posvetovanje. Empirični podatki, na katerih temelji ocena učinka, so bili zbrani s pomočjo še ene zunanje študije in ankete Posvetovalnega odbora evropskih podjetij. Komisija je glede izvršbe organizirala tudi javno obravnavo in več srečanj s strokovnjaki. Medresorska skupina Komisije je predložila dodatne pripombe. Oceno učinka je pregledal **odbor za oceno učinka** (IAB). Priporočila iz mnenja IAB so bila v to revidirano različico poročila vključena, kot sledi: (i) z boljšo razlago faz čezmejne izterjave dolgov in problemov, ki so na tem področju ostali po prenovitvi uredbe Bruselj I, je bila okrepljena analiza problema, pojasnjene so bile zlasti predpostavke, ki so podlaga za ocene gospodarskih učinkov ukrepa, (ii) razširjena je bila ocena osnovnega scenarija in poudarjena dodana vrednost najprimernejše možnosti, (iii) izboljšana je bila ocena učinkov, zlasti ocena nadaljnjih podmožnosti, ki odražajo pomembne elemente zakonodajnega predloga, poseben poudarek pa je bil na rokih, predlaganih v novi pobudi, (iv) pojasnjeni so bili pravni pojmi, Prilogi pa je bil dodan glosar.

1.3. Spoštovanje temeljnih pravic

Ocenjen je bil učinek na temeljne pravice za zagotovitev, da predlagane sheme v celoti upoštevajo pravice in načela iz Listine o temeljnih pravicah. Glavne določbe, na katere vpliva pobuda Komisije, so: pravica do učinkovitega pravnega sredstva (člen 47, pododstavek 1), pravica do nepristranskega sodišča (člen 47, pododstavek 2), pravica do človekovega dostojanstva (člen 1), lastninska pravica (člen 17), pravica do družinskega življenja (člen 7) in pravica do varstva podatkov (člen 8).

2. OPREDELITEV PROBLEMA

2.1. Problem čezmejne izterjave dolgov

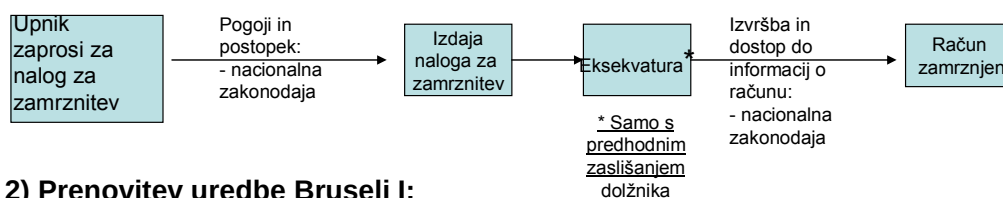
V sedanjem času se upnik, ki si prizadeva izterjati dolg v drugi državi članici, sooča s precejšnjimi težavami. Te težave se pojavljajo v okviru a) postopka v glavni stvari, v katerem sodišče izda končno odločbo na podlagi popolne analize vseh dejanskih in pravnih vprašanj

zadeve, in b) postopka za začasne ukrepe, v katerem sodišče izda začasno odločbo, kot je nalog za zamrznitev bančnega računa na podlagi povzetka analize zadeve. V skladu s političnim mandatom se ta pobuda osredotoča na olajšanje pridobitve začasnih ukrepov za zamrznitev premoženja dolžnika in izboljšanje učinkovitosti izvrševanja sodnih odločb v Evropski uniji. Trenutno notranji trg omogoča dolžniku, da svoja sredstva zelo hitro prenese z enega bančnega računa na drugega, kar mu omogoča, da se izogne izvršbi. Na drugi strani pa ima upnik le malo možnosti, da ravno tako hitro doseže blokiranje bančnih računov dolžnika v tujini in tako zagotovi plačilo svojega zahtevka. Upnik ima lahko težave tudi pri pridobivanju informacij o tem, kje se nahaja bančni račun dolžnika, zlasti v čezmejnih primerih. Zaradi tega številni upniki svojih zahtevkov v tujini ne morejo uspešno izterjati ali pa se jim ne zdi vredno vztrajati in dolgove odpišejo.

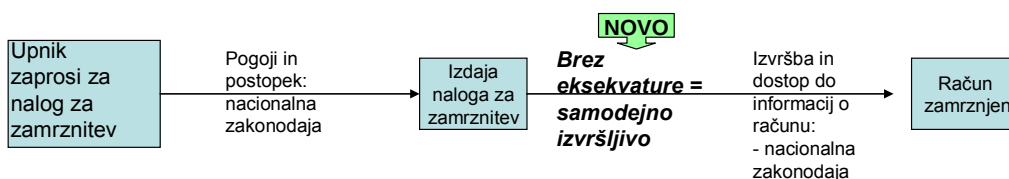
2.2. Različne faze postopka

Različne faze pridobivanja in izvrševanja naloga za zamrznitev so prikazane na spodnji sliki.

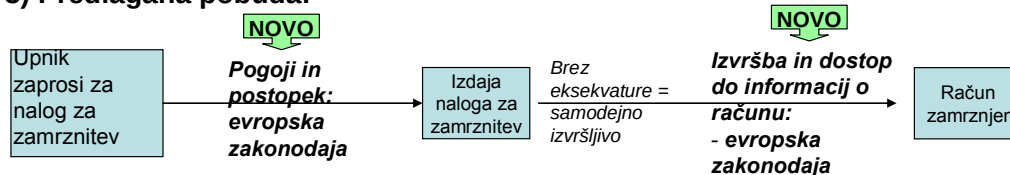
1) Sedanji pravni položaj:



2) Prenovitev uredbe Bruselj I:



3) Predlagana pobuda:



V številnih državah članicah lahko upnik zaprosi za začasne ukrepe za zamrznitev premoženja dolžnika že pred začetkom postopka v glavni stvari. Če mora biti začasni ukrep izvršen v državi članici, v kateri ni bil izdan, mora upnik urediti, da je v tej državi članici odločba razglašena za izvršljivo (v tako imenovanem postopku eksekviture). V skladu z veljavno uredbo Bruselj I se lahko eksekvatura pridobi za začasne ukrepe, izdane v drugi državi članici, razen če so ti ukrepi izdani brez zaslišanja dolžnika (tako imenovani nalogi *ex parte*). S prenovitvijo uredbe Bruselj I bi morala biti zahteva glede eksekviture odpravljena, tj. odločitve, sprejete v eni državi članici, vključno z nalogi *ex parte*, bodo samodejno izvršljive

v drugi državi članici. Vendar pa bo izvršitev naloga za zamrznitev še naprej urejala izključno nacionalna zakonodaja.

2.3. Vzroki sedanjih problemov

Težava 1: pogoji za izdajo naloga za zamrznitev se v EU razlikujejo: zaradi tega upniki težje pridobijo nalog za zamrznitev v nekaterih državah članicah kot v drugih. Razlike se nanašajo na primer na vrsto dokazov, ki jih za izdajo naloga zahteva sodišče (npr. ali na poseben pogoj, da obstaja resno tveganje, da končna izvršitev sodne odločbe ne bo mogoča).

Težava 2: težave pri pridobivanju informacij glede bančnega računa dolžnika: v številnih državah članicah upnik težko pridobi informacije o tem, kje se nahaja bančni račun njegovega dolžnika. V nekaterih državah članicah ni mogoče pridobiti naloga, ki bi od bank zahteval, da razkrijejo, ali ima dolžnik pri njih odprt račun. V drugih državah imajo izvršilni organi dostop do davčnih registrov. Na področju družinskih preživnin uredba o preživninah vzpostavlja sistem upravne pomoči upnikom s strani osrednjih organov, ki imajo dostop do informacij javnih organov.

Težava 3: stroški za pridobitev naloga za zamrznitev so višji v čezmejnih primerih: prenovitev uredbe Bruselj I bo upnikom prihranila približno 2 000 EUR, kolikor znašajo povprečni stroški eksekvatur. Vendar se pri čezmejnih primerih pojavljajo dodatni stroški. To se v prvi vrsti nanaša na potrebo po storitvah odvetnika, ki ima dovoljenje za delo v državi, v kateri se odvija postopek. Obstajajo tudi stroški prevodov dokumentov v uradni jezik, ki je sprejemljiv za sodišče, ali stroški vročitve dokumentov čez mejo.

Težava 4: razlike med nacionalnimi izvršilnimi sistemi in trajanje postopkov izvršbe v državah članicah: celo v nacionalnih zadevah lahko v Evropi traja od 1 do več kot 30 dni, da je vročena sodna odločba glede izterjave dolga. V čezmejnih primerih to običajno traja še dlje. Razlike med nacionalnimi izvršilnimi sistemi povzročajo tudi dodatne zamude pri izvrševanju odločb, ali celo neizvajanje odločb. V nekaterih državah članicah izvršbo izvedejo sodni izvršitelji, ki niso del sodne oblasti, v drugih to opravi sodišče ali pa glavna upravna agencija.

2.4. Obseg problema

Težave čezmejne izterjave dolgov najbolj prizadenejo **podjetja**, ki trgujejo ali zagotavljajo storitve v drugih državah članicah. Obseg čezmejnih slabih dolgov, ki jih je mogoče zavarovati, se lahko na podlagi različnih virov podatkov oceni na 1,12 milijarde do 2 milijardi EUR. Glede na nedavne študije Eurobarometra so **potrošniki** še vedno nenaklonjeni čezmejnemu nakupovanju. 14 % potrošnikov, ki je nakupovalo na razdaljo, je imelo težave s transakcijo. Več kot polovica potrošnikov meni, da je v drugi državi članici EU težko dostopati do civilnega pravosodja. Za denarno vrednost „težavnih“ čezmejnih **preživninskih** zahtevkov se lahko oceni, da znaša do 268 milijonov EUR na leto. Položaj preživninskih upravičencev se bo z uredbo o preživninah nekoliko izboljšal.

2.5. Potreba po ukrepanju na ravni EU

Vsak nov evropski instrument o zamrznitvi bančnih računov v čezmejnih primerih bi bil stvar priznavanja in izvršitve sodne odločbe in bi odstranil ovire za pravilno delovanje civilnih postopkov. Zajet bi bil tudi v točkah a) in f) člena 81 PDEU, ki poziva k ukrepom zlasti, ko je to nujno za pravilno delovanje notranjega trga. Kar se tiče subsidiarnosti, imajo težave

(namreč stroški postopka, težave pri pridobivanju naloga za razkritje premoženja dolžnika in neučinkoviti predpisi, ki urejajo civilni postopek) jasno čezmejno razsežnost in jih države članice same ne morejo ustrezno obravnavati.

3. CILJI

Splošni cilji pobude so olajšanje izterjave čezmejnih zahtevkov za državljane in podjetja, zlasti MSP, povečanje zaupanja trgovcev, izboljšanje plačilne morale dolžnikov, zmanjšanje tveganj pri čezmejni trgovini in izboljšanje učinkovitosti izvrševanja sodnih odločb. Poseben cilj je povečati učinkovitost postopka za čezmejno izvršbo z omogočanjem upnikom, da pridobijo nalog za zamrznitev ali zaplembo računa na podlagi enakih pogojev, ne glede na državo, v kateri ima sedež pristojno sodišče, omogočanjem upnikom, da pridobijo informacije o tem, kje se nahajajo bančni računi njihovih dolžnikov, zmanjšanjem stroškov v čezmejnih primerih in osveščanjem o razpoložljivosti evropskega postopka.

4. OBRŽANE MOŽNOSTI POLITIKE

Možnost A: po prenovitvi uredbe Bruselj I ostane stanje nespremenjeno. V skladu s to možnostjo Komisija razen predloga za prenovitev uredbe Bruselj I, ki je bil sprejet decembra 2010, ne bi sprejela nobenega ukrepa.

Možnost B: uvedba evropskega naloga za zamrznitev bančnih računov. S to možnostjo bi bil vzpostavljen nov evropski postopek z učinkom zavarovanja, ki bi dopolnjeval obstoječa pravna sredstva na podlagi nacionalnega prava in od držav članic EU ne bi zahteval, da spremenijo svojo nacionalno zakonodajo o civilnih postopkih ali svoje izvršilne sisteme. Evropski postopek bi urejal postopek za izdajo naloga za zamrznitev bančnih računov in izvršitev naloga s strani banke, pri kateri je zadevni račun odprt.

Možnost C: uskladitev nacionalnih pravil za zamrznitev bančnih računov. Ta možnost bi uskladila nacionalna pravila civilnega postopka za zamrznitev bančnih računov v čezmejnih primerih s pomočjo evropske direktive.

5. OCENA MOŽNOSTI POLITIKE IN OCENA UČINKA

5.1. Možnost A: po prenovitvi uredbe Bruselj I (če je sprejeta) ostane stanje nespremenjeno

(a) Cilji, ki jih je treba doseči: ohranjanje trenutnega stanja ne bi imelo nobenega učinka na ugotovljene težave in ne bi prispevalo k doseganju prej opisanih posebnih ciljev politike.

(b) Gospodarski učinek: v primeru ohranitve trenutnega stanja je 60 % več podjetij, ki zahtevajo začasne ukrepe za zamrznitev bančnega računa dolžnika, v domačih kot v čezmejnih primerih¹. To pomeni, da podjetja možnosti za zavarovanje plačila dolgov z nalogi za zamrznitev pri čezmejnih transakcijah ne izkoriščajo v tolikšni meri kot v domačih primerih in zaradi tega odpišejo več čezmejnega kot domačega dolga. Ta znesek se po ocenah

¹ Razlika med 11,6 % podjetij, ki zahtevajo čezmejno zaplembo bančnega računa, in 19,2 % podjetij, ki zahtevajo zaplembo v domači državi članici.

giblje med 441 milijoni in 800 milijoni EUR². Težave, ki nastajajo pri čezmejni izterjavi dolga, podjetja, zlasti MSP, in potrošnike odvrčajo od tega, da bi v celoti izkoristili enotni trg. Zaradi prenovitve uredbe Bruselj I se pričakuje, da se bo glede na trenutno stanje število podjetij, ki izkoristijo možnost nalogov za zamrznitev v čezmejnem primeru, povečalo za približno 10 %, zaradi česar se bo zamrznjeni dolg povečal na približno 68–120 milijonov EUR.

(c) Temeljne pravice: ohranitev trenutnega stanja ne bi bila v nasprotju z zahtevami Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, saj Listina od držav članic zahteva samo, da spoštujejo pravice, določene v Listini, ko izvajajo zakonodajo Unije, postopka izvršitve civilnih sodnih odločb pa instrumenti EU trenutno ne obsegajo.

(d) Mnenja zainteresiranih strani: zahtev po ohranitvi trenutnega stanja ni bilo.

5.2. Možnost B: evropski nalog za zamrznitev bančnih računov

a) Učinkovitost pri doseganju ciljev politike: možnost B dosega **splošni cilj politike** glede olajšanja čezmejne izterjave dolgov za državljane in podjetja z olajšanjem pridobitve naloga za zamrznitev, ki zavaruje izterjavo čezmejnega dolga. **Posebne cilje politike** dosega v precejšnjem obsegu. Upniku bo omogočila uporabo učinkovitega in enotnega evropskega postopka pod enakimi pogoji v vseh državah članicah EU – npr. brez predhodnega zaslišanja dolžnika, s čimer se ohrani učinek presenečenja ukrepa, za pridobitev informacij o tem, kje se nahajajo računi dolžnika, ne da bi moral plačati storitve zasebnih agencij za izterjavo dolgov ali preiskovalnih agencij. Zmanjšala bo stroške plačila odvetnika in stroške prevodov. Stroški bank in sodnih izvršiteljev bodo bolj pregledni, saj bodo morale države članice za njihove storitve določiti enotno pristojbino. Zaradi uvedbe rokov za določene ključne faze postopka bo upnik lahko hitreje pridobil in izvršil nalog za zamrznitev.

b) Gospodarski učinek: možnost B bi imela pozitiven gospodarski učinek in bi prispevala k znižanju skupnega zneska slabega dolga, ki znaša 55 milijard EUR. Podjetjem bi omogočila, da zavarujejo izterjavo **dodatnega slabega dolga v višini od 373 milijonov do 600 milijonov EUR** letno, s čimer bi se **splošna raven slabega dolga, zavarovanega s pomočjo nalogov za zamrznitev**, sčasoma povečala s 679 milijonov do 1,2 milijarde EUR na **1,12 milijarde do 2 milijardi EUR letno. Po ocenah naj bi prihranek stroškov** za podjetja, ki se v tem času ukvarjajo s čezmejno trgovino, znašal **med 81,9 milijona in 149 milijonov EUR letno**³. Možnost B bi koristila zlasti **MSP**, verjetno pa bi spodbudila več podjetij in potrošnikov, da v celoti izkoristijo možnosti, ki jih ponuja enotni trg. Razpoložljivost učinkovite kazni v primeru neplačila (poleg povečanja zneska zahtevka, ki ga že zagotavlja direktiva o zamudah pri plačilih) bi prav tako verjetno izboljšala plačilno ravnanje dolžnikov. Pri povečanju števila nalogov za zamrznitev obstaja tveganje negativnega gospodarskega učinka na **banke**, ki trenutno ne smejo zaračunati pristojbine za izvajanje ukrepa.

² Ocena na podlagi vzorca bančnih institucij je bila 1,12 milijarde EUR minus 678 milijonov EUR, kar znaša 440 milijonov EUR, druga ocena pa je bila 2 milijardi EUR minus 1,2 milijarde EUR, kar znaša 800 milijonov EUR.

³ Ob predpostavki, da lahko podjetja v povprečju prihranijo okoli 10 ur storitev odvetnika na čezmejni primer, kar bi v EU v povprečju znašalo 2 410 EUR na zadevo. Ta znesek je pomnožen z ocenjenim trenutnim številom čezmejnih nalogov za zamrznitev na leto, ki znaša med 34 000 in 61 828.

c) Družbeni učinek: pričakuje se, da bo možnost B skupaj z izvajanjem uredbe o preživetnih preživetniskim upravičencem omogočila, da izterjajo znaten delež zahtevkov od dolžnikov, ki so slabi plačniki.

d) Učinek na države članice: stroški izvajanja so precej nižji kot pri alternativni možnosti usklajevanja nacionalnih pravil. Stroški seznanjanja sodnikov in izvršilnih uradnikov bi morali biti nizki in bi bili enkratni. Države članice, ki imajo trenutno počasnejši pravosodni sistem, bi lahko imele zaradi izpolnjevanja procesnih rokov večje stroške izvajanja. Možnost B bo spoštovala pravno tradicijo držav članic.

e) Temeljne pravice: možnost B bi izboljšala pravico upnika do učinkovite izterjave dolgov. Hkrati bi novi postopek zagotovil, da so pravice dolžnika varovane v popolni skladnosti z zahtevami Listine o temeljnih pravicah, zlasti z zagotavljanjem takojšnjih in ustreznih pravnih sredstev zoper nalog za zamrznitev ter zagotavljanjem, da so zneski, potrebni za njegovo preživetje, izvzeti iz izvršbe. Instrument mora zagotoviti, da so osebni podatki dolžnika pošteno in zakonito obdelani, da je namen obdelave teh podatkov omejen samo na zamrznitev zneska zahtevka, da dolžnikovi podatki niso hranjeni dalj časa, kot je potrebno, in da ima dolžnik pravico uporabiti pravno sredstvo zoper obdelavo njegovih podatkov.

f) Mnenja zainteresiranih strani: velika večina zainteresiranih strani in Evropski parlament pozivajo k razvoju posebnega evropskega instrumenta za čezmejno izterjavo dolgov.

5.3. Možnost C: uskladitev nacionalnih pravil za zamrznitev bančnih računov

(a) Cilji, ki jih je treba doseči: ta možnost bi prav tako delno dosegla navedene cilje politike, čeprav v manjšem obsegu kot možnost B. Vendar pa možnost C ne bi omogočila soobstoja nacionalnih postopkov z usklajenim „evropskim“ postopkom.

(b) Gospodarski učinek: možnost C bi imela nekoliko drugačen gospodarski učinek kot možnost B. Sicer bi prilagodila pogoje za izdajo nalogov za zamrznitev, npr. zagotovila, da bi bilo v Uniji mogoče naloge za zamrznitev pridobiti pod enakimi pogoji, vendar bi navsezadnje razlike med postopki še vedno obstajale, če instrument za usklajevanje (npr. direktiva) ne bi obravnaval podrobnih vidikov procesnega prava držav članic. Zato možnost C ne bi dosegla enake ravni enotnosti kot samostojen evropski postopek, vzpostavljen z uredbo. Preostale razlike med nacionalnim procesnim in izvršilnim pravom držav članic bodo verjetno v vsaki od držav članic, v kateri se pridobi in/ali izvrši nalog za zamrznitev, še naprej zahtevale storitve odvetnika, ki ima dovoljenje za delo v zadevni državi članici. Pri možnosti C to ne bi omogočilo takšnega zmanjšanja stroškov kot pri možnosti B. Možnost C bi zato verjetno imela manjšo pozitivno gospodarsko korist za **MSP**, pri katerih je manj verjetno, da bodo imela interni pravni oddelek, in ki so na splošno bolj občutljiva zaradi pravnih stroškov kot velika podjetja.

(c) Države članice: možnost C bi od držav članic zahtevala, da v nacionalno zakonodajo uvedejo pravila, usklajena z direktivo. Uvedba možnosti C bi bila zato dražja in bi bolj posegala v nacionalne pravne tradicije.

(d) Temeljne pravice: možnost C bi imela pozitiven učinek na pravico upnika do učinkovite izvršbe. Zahtevana bi bila tudi skladnost z zahtevami Listine glede varstva toženca.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Ključ: ++ = zelo pozitiven učinek; 0 = brez učinka ali nevtralen učinek; – = zelo negativen učinek.

Možnosti politike	Učinkovitost pri doseganju ciljev politike	Gospodarski učinek	Učinek na države članice	Temeljne pravice
Možnost A: po prenovitvi uredbe Bruselj I ostane stanje nespremenjeno	0	0	0	0
Možnost B: evropski nalog za zamrznitev bančnih računov	++	++	1) izvedbeni stroški – 2) pravne tradicije 0	+
Možnost C: uskladitev nacionalnih pravil za naloge za zamrznitev	+	+	1) izvedbeni stroški – – 2) pravne tradicije – –	+

Za zaključek, možnost A ciljev politike ne dosega učinkovito, saj obstoječa ovira različnih meril za pridobitev nalogov za zamrznitev bančnih računov in njihovih učinkov znotraj nacionalnih pravnih sistemov ostaja še naprej. Možnost C ne zagotavlja enakih gospodarskih in družbenih koristi kot možnost B in bi po nepotrebnem posegala v nacionalne pravne sisteme. Možnost B nudi najbolj celovito rešitev, zato je **možnost B** najprimernejša.

Podmožnosti za možnost B so bile preučene, kot sledi: prvič, evropski postopek bi upniku omogočil, da običajno pridobi nalog za zamrznitev brez predhodnega zaslišanja dolžnika (*ex parte*), s čimer bi bil ohranjen učinek presenečenja ukrepa. Drugič, sodišče, pristojno v glavni stvari, bi moralo biti pristojno tudi za izdajo nalogov za zamrznitev. Treba bo določiti, ali so dodatna sodišča pristojna za obravnavo ugovorov dolžnika zoper nalog – tj. sodišča stalnega prebivališča dolžnika. Tretjič, določbe bi omogočile upniku, da pridobi informacije o tem, kje se nahaja račun dolžnika: na podlagi naloga za razkritje, ki ga izda sodišče, bi morale vse banke v zadevni državi članici preveriti, ali ima dolžnik pri njih račun, ali pa bi dobilo sodišče ali izvršilni organ neposreden dostop do obstoječih javnih registrov, ki vsebujejo potrebne informacije. In nazadnje, glede rokov bi evropski postopek zahteval prav tako hitro izvršbo kot pri nacionalnih ukrepih, ali pa bi lahko uvedel posebne časovne roke – npr. za izdajo naloga, za njegovo vročitev banki in dolžniku, ali pa za odločanje o dolžnikovi zahtevi za presojo.