



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 25.7.2011
SEC(2011) 938 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обобщена оценка на въздействието

придружаваща

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на европейска заповед за заповор на банкови сметки с цел улесняване на трансграничното събиране на вземания по граждански и търговски дела

{COM(2011) 445 окончателен}
{SEC(2011) 937 окончателен}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Тази инициатива има за цел да улесни трансграничното събиране на вземания чрез подобряване на достъпа и ефективността на налагането на заповед на банкови сметки в Европейския съюз. Тя ще допринесе за укрепване на доверието на предприятията — по-специално на МСП (малките и средните предприятия), потребителите и семействата, за да се възползват пълноценно от възможностите, предлагани от единния пазар. Инициативата е в съответствие с интегрирания подход на Комисията за укрепване на възстановяването на европейската икономика, както е посочено в стратегията за растеж „Европа 2020“.

1.1. Политически мандат и съществуващи инструменти

Съгласно Стокхолмската програма от 2009 г. „европейското съдебно пространство следва да подкрепя икономическата дейност в рамките на единния пазар“. По тази причина в нея „Комисията се приканва да представи подходящи предложения за подобряване на ефективността на принудителното изпълнение на съдебни решения в ЕС по отношение на банковите сметки и имуществото на длъжниците“. Съответно планът за действие на Комисията за прилагането на Стокхолмската програма се позовава на инициатива за „Регламент за налагане на заповед върху банкови сметки“. Съществуващите инструменти в областта на гражданското правосъдие не се отнасят до принудителното изпълнение на съдебни решения.

1.2. Консултации и експертни становища

При подготовката на тази инициатива през 2003 г. Комисията публикува сравнително проучване а през октомври 2006 г. проведе обществено допитване чрез зелена книга. Емпиричните данни, използвани за изготвянето на оценката на въздействието, произлизат от допълнително външно проучване и от проучване, проведено от Европейска група за допитвания до бизнеса. Освен това Комисията организира публично изслушване и няколко срещи с експерти по принудително изпълнение на съдебни решения. Допълнителни мнения бяха осигурени от междуведомствена работна група в самата Комисията. Настоящата оценка на въздействието беше разгледана от **Комитета за оценка на въздействието (КОВ)**. Препоръките, отправени в становището на КОВ, са включени в тази преработена версия на доклада, както следва: (i) анализът на проблема е задълбочен чрез по-доброто обяснение на етапите на трансграничното събиране на вземания и на останалите нерешени проблеми в тази област след преразглеждането на Регламент Брюксел I, по-конкретно, изясняване на хипотезите, които са в основата на оценката на икономическите ефекти от мярката, 100ii) оценката на базовия сценарий е разширена и е изтъкната добавената стойност на предпочитания вариант, (iii) оценката на въздействията е подобрена, по-специално оценката на други подварианти, отразяващи важни елементи на законодателното предложение, с конкретен акцент върху сроковете, както е предложено в новата инициатива. (iv) накрая, правните понятия са изяснени и в приложението към главния текст е добавен глосар на използваните термини.

1.3. Зачитане на основните права

Беше направена оценка на въздействието върху основните права, за да се гарантира, че с предложените мерки напълно се зачитат правата и принципите, изложени в Хартата

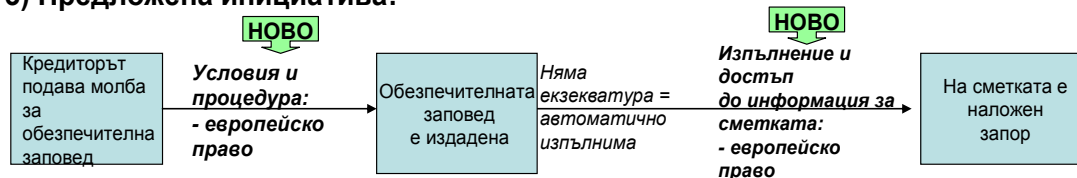
1) Правна ситуация към момента:



2) Преразглеждане на Регламента Брюксел I:



3) Предложена инициатива:



В много държави-членки кредиторът може да поиска привременна мярка за налагане на обезпечение върху имуществото на длъжника преди започването на производство по същество. Ако привременната мярка трябва да бъде принудително изпълнена в друга държава-членка, различна от тази, в която мярката е постановена, на кредитора трябва да бъде издадено съдебно решение, с което мярката се обявява за изпълнима в тази друга държава-членка (в т. нар. производство по *екзекватура*). Съгласно действащия Регламент Брюксел I, екзекватура може да бъде получена за привременни мерки, постановени в друга държава-членка, освен в случаите, когато са постановени без изслушване на длъжника (т.нар. заповеди *ex parte*). При преразглеждането на Регламент Брюксел I изискването за екзекватура следва да бъде отменено, т.е. решения, постановени в една държава-членка, включително и някои заповеди *ex parte*, ще стават автоматично изпълними в друга държава-членка. Въпреки това принудителното изпълнение на обезпечителни заповеди и в бъдеще ще се урежда изключително от националното законодателство.

2.3. Причините за текущия проблем

Проблем 1: условията за издаване на обезпечителни заповеди се различават в целия ЕС: Затова в някои държави-членки по-трудно се издават обезпечителни заповеди в полза на кредиторите, отколкото в други. Тези разлики касаят например нивото на доказателства, които съдят изисква, за да издаде заповедта (или налагането на конкретното условие да е налице сериозен риск крайното принудително изпълнение на съдебното решение да се окаже невъзможно).

Проблем 2: трудности при получаването на информация за банковата сметка на длъжника: В много държави-членки за един кредитор е трудно да получи информация за местонахождението на банковата сметка на своя длъжник. В някои държави-членки не е възможно да бъде издадена заповед, задължаваща банките да разкрият информация дали длъжникът е открил сметка в тях. В други страни обаче, правоприлагащите органи имат достъп до данъчните регистри. В областта на семейната издръжка с регламентът за задълженията за издръжка се създава система за оказване на административна помощ на кредиторите от страна на централните органи, които имат достъп до информацията, съхранявана от публични органи.

Проблем 3: разходите за издаване на обезпечителна заповед са по-високи при трансгранични дела: С преразглеждането на Регламент Брюксел I кредиторите ще спестят около 2000 EUR, което съответства на средната стойност на екзекватурата. Въпреки това понастоящем трансграничните дела пораждаат допълнителни разходи. Те са свързани на първо място с необходимостта да бъде нает допълнителен адвокат, който има право да практикува професията си в страната, в която протича производството. Към това се прибавят разходи за превод на документите към официалния език, приет от съда, или разходи за връчване на документи зад граница.

Проблем 4: различия между националните системи за принудително изпълнение на съдебни решения и в продължителността на процедурите за тяхното изпълнение в държавите-членки: дори при вътрешни дела в Европа може да е необходим период между 1 ден и над 30 дни, за да бъде връчено съдебно решение за събиране на вземания. При трансгранични ситуации сроковете по принцип са по-дълги. Различията в националните системи за принудително изпълнение на съдебни решения също водят до допълнително забавяне на изпълнението или дори до неизпълнение на решенията. В някои държави-членки принудителното изпълнение се извършва от съдебни изпълнители, които действат извън съдебната система, а в други това се прави от съда или от централна административна служба.

2.4. Мащаб на проблема

Проблемите на трансграничното събиране на вземания засягат на първо място **предприятията**, които извършват търговска дейност или извършват услуги в други държави-членки. Мащабът на трансграничните несъбираеми вземания, които потенциално могат да бъдат гарантирани, се оценява на между 1,12 и 2 млрд. EUR в зависимост от различните източници на данни. Според последните проучвания на Евробарометър, **потребителите** все още не са склонни да пазаруват зад граница. 14 % от потребителите, които пазаруват от разстояние, срещат проблеми със сделките. Повече от половината от тях смятат, че е трудно да получат достъп до гражданско правосъдие в друга държава-членка на ЕС. Паричната стойност на „проблемните“ трансгранични иски за **издръжка** се оценява на до 268 млн. EUR годишно. Ситуацията на получаващите издръжка ще се подобри до известна степен благодарение на регламента за задълженията за издръжка.

2.5. Необходимост от действие на ниво ЕС

Всеки нов европейски инструмент за налагане на заповед на банкови сметки в трансгранични ситуации ще се отнася за признаването и принудителното изпълнение на съдебни решения, като това ще доведе и до премахване на пречките пред правилното функциониране на гражданското съдебно производство. Като такъв той ще бъде

обхванат от букви а) и е) от член 81 от ДФЕС, в който се предвиждат и мерки, особено когато са необходими за правилното функциониране на вътрешния пазар. Що се отнася до субсидиарността, проблемите (а именно разходите за съдебно производство, трудностите при разкриване на имуществото на длъжника и неефективните гражданскопроцесуалните норми) имат ясно трансгранично измерение и не могат да бъдат решени по подходящ начин от държавите-членки.

3. ЦЕЛИ

Общите цели на инициативата са улесняването на възстановяването на трансграничните вземания за гражданите и предприятията, особено за МСП, увеличаването на доверието сред икономическите оператори, подобряването на разплащателната етика на длъжниците, намаляването на рисковете, свързани с трансграничната търговия, и подобряването на ефикасността на принудителното изпълнение на съдебни решения. Конкретната цел е да се повиши ефективността на процедурата за трансграничен контрол, като се даде възможност да бъдат издадени обезпечителни заповеди в полза на кредиторите или заповеди за налагане на заповед върху банкови сметки при еднакви условия, независимо от страната, в която се намира компетентният съд, което да позволи на кредиторите да получат информация за местонахождението на банковите сметки на техните длъжници, намаляването на разходите, възникнали в трансгранични ситуации, както и повишаването на осведомеността за наличието на европейска процедура.

4. ИЗБРАНИ ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКА

Вариант А: статукво след преразглеждане на Регламент Брюксел I. При този вариант Комисията не предприема никакви други действия освен предложението за преразглеждане на Регламент Брюксел I, приет през декември 2010 година.

Вариант Б: Създаване на европейска заповед за заповед на банкови сметки. С този вариант се създава **нова европейска процедура** с обезпечителен ефект, която да допълни съществуващите средства за правна защита съгласно националното законодателство, без да се изисква от държавите-членки да променят националното си законодателство за гражданско производство или своите системи за принудително изпълнение на съдебни решения. Европейската процедура ще урежда процедурата за издаване на заповед за заповед на банкови сметки, както и правилата за нейното изпълнение от страна на банката, в която е открита въпросната сметка.

Вариант В: хармонизиране на националните правила за налагане на заповед върху банкови сметки. С този вариант посредством европейска директива ще се хармонизират националните гражданскопроцесуалните норми за налагане на заповед върху банкови сметки при трансгранични дела.

5. ОЦЕНКА НА ВАРИАНТИТЕ ЗА ПОЛИТИКА И ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Вариант А: статукво след преразглеждане на регламент Брюксел I (ако бъде приета)

а) **Цели, които трябва да бъдат постигнати:** запазването на статуквото няма да окаже въздействие върху установените проблеми и няма да допринесе за постигането на конкретните цели на политиката, посочени по-горе.

б) **Икономическо въздействие:** при сегашното статукво предприятията, подаващи иск за привременни мерки за замразяване на банковите сметки на длъжници на местно ниво, са с около 60 % повече, отколкото в трансгранични дела¹. Това означава, че предприятията използват в по-малка степен възможността да гарантират плащането на своите вземания посредством обезпечителни заповеди в рамките на трансгранични сделки, отколкото при вътрешни дела, и в резултат на това отписват от своите счетоводни баланси по-голям трансграничен отколкото вътрешен дълг. Тази сума може да бъде определена количествено между 441 и 800 млн. EUR². Трудностите на трансграничното събиране на вземания пречат на предприятията, по-специално МСП и потребителите, да използват пълноценно единния пазар. В резултат на преразглеждането на регламент Брюксел I се очаква броят на предприятията, възползващи се от обезпечителни заповеди при трансгранични ситуации, да се увеличи с около 10 %, в сравнение със сегашното положение, което ще доведе до увеличаване на дългове с наложено обезпечение до приблизително 68—120 млн. EUR.

в) **Основни права:** статуквото не противоречи на изискванията на Хартата на основните права на Европейския съюз, тъй като в Хартата от държавите-членки се изисква да зачитат правата, посочени в нея, само когато прилагат правото на Съюза, а процесът на принудително изпълнение съдебни решения по граждански дела в момента не се урежда от инструменти на ЕС.

г) **Становища на заинтересованите страни:** не е имало искания да се запази единствено статуквото.

5.2. Вариант Б: Европейска заповед за запор банкови сметки

а) **Ефективност за постигането на целите на политиката:** с вариант Б се постига **общата цел на политиката** за улесняване на събирането на трансгранични вземания за гражданите и предприятията, като спомага за по-лесното издаване на обезпечителна заповед, като по този начин се гарантира възстановяването на трансграничен дълг. С него **специфичните цели на политиката** се постигат в значителна степен. Вариант Б ще позволи на кредиторите да използват ефективна и единна европейска процедура при еднакви условия във всички държави-членки на ЕС - например без предварително изслушване на длъжника, като по този начин се запазва ефектът на изненадата от мярката, с цел получаване информация за местонахождението на сметките на длъжника, без да се налага да се плащат услугите на частни агенции за събиране на

¹ Разликата между 11,6 % от предприятията, подали иск за налагане на запор върху банкови сметки в чужбина, и 19,2 %, подали иск за същото в собствената си страна.

² Въз основа на извадка от банкови институции първата приблизителна оценка е 1,12 млрд. EUR минус 678 млн. EUR, което прави 440 млн. EUR, а втората приблизителна оценка е 2 млрд. EUR минус 1,2 млрд. EUR, което прави 800 млн. EUR.

дългове или на детективски агенции. С него разходите за адвокати и за превод ще намалееят. Разходите на банките и съдебните изпълнители ще станат по-прозрачни, когато държавите-членки бъдат задължени да определят единна такса за техните услуги. На кредитора ще бъде дадена възможност да получи и да пристъпи към принудителното изпълнение на обезпечителната заповед по-бързо чрез въвеждане на крайни срокове за някои ключови етапи от процедурата.

б) Икономическо въздействие: вариант Б ще има положително икономическо въздействие и ще допринесе за намаляването на общия размер на несъбираемите вземания от 55 млрд. EUR. Това ще позволи на предприятията да гарантират възстановяване на **допълнително 373 млн. EUR до 600 млн. EUR** несъбираеми вземания годишно, което ще доведе до повишаване на **общото ниво на несъбираеми вземания**, гарантирани с обезпечителни заповеди за 679 млн. EUR до 1,2 млрд. EUR, които с течение на времето ще достигнат **между 1,12 млрд. EUR и 2 млрд. EUR годишно**. **Очакваните икономии на разходите** за предприятията, които в момента участват в трансгранична търговия, са от **порядъка на 81,9 млн. EUR до 149 млн. EUR годишно**³. Вариант Б ще бъде от полза по-специално за МСП и е вероятно да насърчи повече предприятия и потребители да се възползват пълноценно от възможностите, предлагани от единния пазар. Наличието на ефективни санкции в случай на неплащане (в допълнение към увеличението на размера на вземането, което вече е предвидено в директивата относно забавените плащания) също би подобрило разплащателните практики на длъжниците. Увеличаването на броя на обезпечителните заповеди крие риск от отрицателно икономическо въздействие върху банките, в страните в които в момента те не нямат право да начисляват такса за изпълнението на мярката.

в) Социално въздействие: вариант Б заедно с прилагането на регламента за задълженията за издръжка, се очаква да даде възможност на получателите на издръжка да възстановят от лоши длъжници значителен дял от вземанията си .

г) Въздействие върху държавите-членки: разходите за изпълнение са значително по-ниски от алтернативната възможност за хармонизиране на националните правила. Разходите за запознаване на съдиите и служителите по изпълнението следва да бъдат ниски и еднократни. Държавите-членки, чиято съдебна система в момента е сравнително бавна, биха могли да понесат по-високи разходи за изпълнение, с цел да се съобразят с процесуалните срокове. С вариант Б се спазват правните традиции на държавите-членки.

д) Основни права: вариант Б ще подобри правото на кредитора на ефективно принудително събиране на неговите вземания. В същото време новата процедура ще гарантира, че правата на длъжника са защитени в пълно съответствие с изискванията на Хартата на основните права, по-специално чрез предоставяне на бързи и адекватни средства за защита срещу обезпечителна заповед, и като се гарантира, че сумите, необходими за осигуряване на прехраната му, ще бъдат освободени от изпълнението на съдебното решение. Инструментът следва да гарантира, че личните данни на длъжника се обработват безпристрастно и законосъобразно, че целите на обработката на тези

³ Хипотезата е, че при трансгранично дело предприятията могат да спестят средно сумата, която съответства на 10 часа адвокатски хонорари , което средно за ЕС е 2 410 EUR на дело. Тази сума се умножава по приблизителния сегашен брой на трансгранични обезпечителни заповеди, който на година варира между 34 000 и 61 828.

данни се ограничават единствено до обезпечаване на сумата по вземането, че данните на длъжника не се съхраняват по-дълго, отколкото е необходимо, и че длъжникът има право да обжалва обработването на неговите данни.

е) **Становища на заинтересованите страни:** голяма част от заинтересованите страни и Европейският парламент призовават за разработване на специфичен европейски инструмент за събиране на трансгранични вземания.

5.3. **Вариант В: хармонизиране на националните правила относно налагането на запор върху банкови сметки**

а) **Цели, които трябва да бъдат постигнати:** с този вариант също се постигат частично целите на политиката, изложени по-горе, макар и в по-малка степен, отколкото с вариант Б. Вариант В обаче не позволява на националните процедури да съществуват успоредно с хармонизираната „европейска“ процедура.

б) **Икономическо въздействие:** вариант В ще има малко по-различно икономическо въздействие от вариант Б. Макар че ще уеднакви условията за издаване на обезпечителни заповеди, като например гарантира, че в целия Европейски съюз обезпечителната заповед може да бъде издадена при еднакви условия, в крайна сметка различията между процедурите ще продължат да съществуват, ако хармонизираният инструмент (напр. посредством директива) не обхване всички подробни аспекти на процесуалното право на държавите-членки. Следователно вариант В няма да може да постигне същата степен на уеднавяване, която би постигнала една самостоятелна европейска процедура, създадена с регламент. Поради останалите различия между националните процедурни и правоприлагащи норми на държавите-членки вероятно все още ще се изисква участието на адвокат, който има право да практикува във всяка една от държавите-членки, в които обезпечителната заповед е издадена и/или принудително изпълнена. Това няма да даде възможност за същото намаляване на разходите при вариант В, както е при вариант Б. Следователно при вариант В съществува вероятност да има по-малко положителни икономически ползи за МСП, за които е по-малко вероятно да разполагат със собствени правни отдели и които като цяло са по-чувствителни към съдебните разноси в сравнение с големите предприятия.

в) **Държавите-членки:** при вариант В от държавите-членки ще се изисква да прилагат в своето национално законодателство правилата, хармонизирани чрез директивата. По тази причина вариант В ще бъде по-скъп за изпълнение и ще внесе по-голяма намесителство в националните правни традиции.

г) **Основни права:** вариант В ще има положително въздействие върху правото на кредитора на ефективно принудително изпълнение. Ще бъде задължително в същата степен да се спазват изискванията на Хартата по отношение на защитата на ответника.

6. **СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ**

Легенда: ++ = много положително въздействие; 0 = нулево или неутрално въздействие; -- = много отрицателно въздействие.

| Варианти на политиката | Ефективност при постигането на целите | Икономическо въздействие | Въздействие върху държавите-членки | Основни права |
|---|---------------------------------------|--------------------------|---|---------------|
| Вариант А: статукво след преразглеждане на Регламент Брюксел I | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Вариант Б: Европейска заповед за заповор на банкови сметки | ++ | ++ | 1)разходи за привеждане в действие – 2) правни традиции 0 | + |
| Вариант В: хармонизиране на националните правила относно обезпечителните заповеди | + | + | 1) разходи за привеждане в действие – – 2) правни традиции - - | + |

В заключение, вариант А не успява да постигне целта на политиката, тъй като остава настоящата пречка, свързана с различните критерии за издаване на заповед за заповор на банкови сметки и тяхното въздействие в рамките на националните правни системи. С вариант В не се гарантират същите икономически и социални ползи, както при вариант Б, и той ще представлява ненужно вмешателство в националните правни системи. Вариант Б предлага най-цялостното решение и следователно **вариант Б** е предпочитаният вариант.

Разгледани са **подварианти** на вариант Б, както следва: първо, с европейската процедура по принцип се дава възможност да бъде издадена обезпечителна заповед в полза на кредитора без предварително изслушване на длъжника (*ex parte*), като по този начин се гарантира ефекта на изненадата от мярката. Второ, съдът, който е компетентен по същество на делото, следва да бъде също така компетентен да издава обезпечителни заповеди. Ще трябва да се определи дали други съдилища са компетентни да разгледат възраженията на длъжника срещу заповедта, а именно съдилищата по местоживее на длъжника. Трето, разпоредби ще позволят на кредитора да получи информация за местонахождението на сметката на своя длъжник: или със заповедта за разкриване, издадена от съда, всички банки на територията на дадена държава-членка ще бъдат задължени да проверят дали длъжникът има сметка в тях, или съдът, или органите по изпълнение ще получат пряк достъп до съществуващите публични регистри, съдържащи необходимата информация. И на последно място, що се отнася до сроковете, с европейската процедура ще се изисква не по-бавно изпълнение, отколкото за национални мерки, или с нея може да се въведат специфични крайни срокове - например за издаването на заповедта, за нейното връчване на банката и на длъжника или за вземането на решение относно молбата за преразглеждане, подадена от длъжника.