



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 20. december 2006
Kontor: Procesretskontoret
Sagsnr.: 2006-748/21-0259
Dok.: JER40133

GRUNDNOTAT

om

Europa-Kommissionens grønbog om større effektivitet i fuldbyrdelsen af retsafgørelser i Den Europæiske Union: Udlæg i bankindeståender (KOM(2006) 618 endelig af 24. oktober 2006)

Resumé

Formålet med grønbogen er at starte en bred høring om, hvordan fuldbyrdelse af pengekrav i EU kan forbedres. Der foreslås som en mulig løsning, at der indføres en europæisk ordning for udlæg i bankindeståender, så en fordringshaver kan sikre et pengebeløb, som den pågældende har eller mener at have krav på, ved at blokere midler, som skyldneren har på en eller flere bankkonti inden for EU. Grønbogen beskriver nærmere, hvordan en sådan ordning kunne udformes, og indeholder i alt 23 forskellige spørgsmål om behovet for og udformningen af en sådan ordning.

1. Baggrund

Kommissionen anfører, at formålet med grønbogen er at starte en bred høring om, hvordan fuldbyrdelsen af pengekrav i EU kan forbedres.

Kommissionen anfører, at den allerede i sin meddelelse fra 1998 om en mere effektiv opnåelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i Den Europæiske Union påpegede de vanskeligheder, der opstår ved grænseoverskridende inddrivelse af gæld. I programmet fra 2001 for gensidig anerken-

delse blev Kommissionen opfordret til at forbedre mulighederne for udlæg i bankindeståender, og Kommissionen offentliggjorde i 2002 en undersøgelsesrapport af situationen i de daværende 15 medlemsstater, hvor der peges på forskellige muligheder for at forbedre fuldbyrdelsen af retsafgørelser i EU.

Som opfølgning herpå foreslås i grønbogen som en mulig løsning at indføre en europæisk ordning for udlæg i bankindeståender, så en fordringshaver kan sikre et pengebeløb, som den pågældende har eller mener at have krav på, ved at forhindre afhændelse eller overførsel af midler, som skyldneren har på en eller flere bankkonti i EU.

Grønbogen beskriver nærmere, hvordan en sådan ordning kunne udformes, og indeholder en række spørgsmål (23 i alt) om behovet for og udformningen af en sådan ordning. Kommissionen beder om at modtage bemærkninger til grønbogen inden den 31. marts 2007.

Det bemærkes, at et eventuelt senere forslag til EU-regler på dette område må forventes fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV, således at Danmark i medfør af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender i givet fald ikke vil deltage i en kommende vedtagelse af sådanne regler, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

2. Grønbogens indhold

2.1. Kommissionen anfører, at der er indført en række EU-regler, der bl.a. regulerer domstolenes kompetence (værneting), anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske retsafgørelser og mekanismer for domstolenes samarbejde i civile retssager. Der findes imidlertid ikke EU-regler om de egentlige fuldbyrdelsesforanstaltninger, der fortsat udelukkende sker efter nationale regler. Denne opsplitning i nationale fuldbyrdelsesregler hindrer efter Kommissionens opfattelse i vidt omfang gældsinddrivelsen på tværs af grænserne, idet fordringshavere møder forskellige retssystemer, procedurekrav og sprogbarrierer mv.

Oftest vil en fordringshaver forsøge at gøre udlæg i skyldnerens bankindeståender, og der eksisterer regler herom i de fleste medlemsstater. Når reglerne fungerer effektivt, kan de være et effektivt middel mod genstridige eller svigagtige skyldnere. I dag kan skyldnere imidlertid næsten øjeblikkeligt flytte midler til andre konti, mens fordringshaverne ikke i samme tempo kan blokere midlerne. Det er efter de gældende EU-regler ikke muligt at opnå en kendelse om udlæg i et bankindestående, som kan fuldbyrdes overalt i EU.

Grønbogen peger derfor på en europæisk ordning for udlæg i bankindeståender som en mulig løsning. En kendelse herom vil kunne have sikrende virkning, dvs. at skyldnerens midler på kontoen blokeres, men ikke overføres til fordringshaveren. En udlægskendelse udstedt i en med-

lemsstat vil skulle anerkendes og fuldbyrdes overalt i EU. En sådan ordning kan enten indføres ved at udforme en ny og særskilt europæisk procedure som supplement til de nationale regler eller ved at harmonisere medlemsstaternes nationale regler på dette område.

På denne baggrund spørges der bl.a., om der er behov for EU-regler på dette område, og om disse i så fald bør begrænses til sikrende foranstaltninger (spørgsmål 1-2).

2.2. Grønbogen gennemgår herefter en række spørgsmål vedrørende udformningen af en eventuel europæisk udlægskendelse.

Der bør således i givet fald tages stilling til, hvornår en fordringshaver kan anmode om en udlægskendelse, herunder om det skal kunne ske inden anlæg af hovedsagen (dvs. retssagen om fordringshaverens krav). Det skal også nøje overvejes, hvordan skyldnerens interesser skal beskyttes, navnlig ved foreløbige foranstaltninger inden hovedsagen (spørgsmål 3).

En udlægskendelse vil kunne udstedes af en retsmyndighed efter en summarisk rettergang, og fordringshaveren vil skulle overbevise retten om, at han eller hun med ”størst sandsynlig” har et begrundet krav mod skyldneren. En retsafgørelse mv. vil f.eks. kunne være tilstrækkeligt belæg for kravet, mens fordringshaveren i andre tilfælde må fremlægge bevis for at understøtte sit krav. Det bør overvejes, i hvor høj grad fordringshaveren skal sandsynliggøre sit krav over for retten, og i hvilket omfang det bør være en betingelse, at fordringshaveren kan overbevise retten om den presserende karakter, dvs. at der er en reel risiko for, at fuldbyrdelsen af kravet kan komme i fare, hvis der ikke foretages sikrende foranstaltninger (spørgsmål 4-5). Desuden bør det overvejes, om retten skal have mulighed for at kræve, at fordringshaveren stiller sikkerhed for at beskytte skyldneren mod tab eller skade, hvis den sikrede foranstaltning bliver underkendt i hovedsagen (spørgsmål 6).

I nogle medlemsstater er det for at sikre, at midlerne ikke fjernes, praksis, at skyldneren ikke høres, inden der foretages udlæg i et bankindestående. Udlægget forkyndes efterfølgende for skyldneren, der så får mulighed for at komme med indsigelser. Dette vil også kunne gælde for en europæisk ordning (spørgsmål 7).

Det må overvejes nærmere, hvilke oplysninger fordringshaveren skal give om skyldnerens konti. Oplysningerne må være så præcise, at banken kan identificere sin kunde, herunder med angivelse af skyldnerens navn, mens det ofte vil være vanskeligt for fordringshaveren at komme med oplysninger om de præcise kontonumre (spørgsmål 8).

Med hensyn til, hvilken ret der kan tage stilling til en udlægskendelse, anføres i grønbogen, at den ret, der træffer afgørelse i hovedsagen, i de fleste medlemsstater også kan træffe afgørelse

om sikrende foranstaltninger. Herudover kunne en udlægskendelse udstedes af retterne i den medlemsstat, hvor skyldneren bor, og/eller retterne i enhver medlemsstat, hvor udlægskontoen er placeret (spørgsmål 9).

2.3. Udlæg i et bankindestående bør formentlig begrænses til et specifikt beløb frem for at blokere hele beløbet på kontoen. Det bør bl.a. overvejes, i hvilket omfang fremtidige renter og omkostninger ved anmodning om og fuldbyrdelse af udlægskendelsen bør være omfattet af udlægget (spørgsmål 10). Der kan også rejses spørgsmål om, hvorvidt banker bør have betaling for at udføre opgaver i henhold til en udlægskendelse, eller om bankerne – der også selv optræder som fordringshavere – bør foretage udlægget som en offentlig forpligtelse og påtage sig omkostningerne herved som en del af deres driftsomkostninger (spørgsmål 11).

Ved udførelsen af en europæisk ordning opstår også spørgsmål om, hvordan det kan sikres, at der ikke samlet set foretages udlæg for flere gange det skyldige beløb, hvis fordringshaveren ønsker at blokere flere bankkonti. En mulighed kunne være at overføre det skyldige beløb til en særskilt konto og dernæst frigive de konti, der er foretaget udlæg i. Der bør også tages stilling til, hvordan udlæg i fælles konti (f.eks. konti i begge ægtefællers navn) skal håndteres (spørgsmål 12-13).

Der bør fra en udlægskendelse undtages visse beløb, som skyldneren kan beholde til sin egen og sin husstands forsørgelse. Det bør overvejes nærmere, om der ”automatisk” skal tages stilling hertil i forbindelse med udlægskendelsen, eller om skyldneren skal fremsætte en begæring herom. Det bør også overvejes, hvem der skal fastsætte beløbet (retten, der afsiger udlægskendelsen, fuldbyrdelsesmyndigheden eller banken), og på hvilket grundlag beløbet skal fastsættes, herunder om der bør være tale om en harmoniseret europæisk ordning (spørgsmål 14).

2.4. Bl.a. som følge af behovet for at handle hurtigt lægges der i grønbogen op til, at udlægskendelsen får direkte retskraft overalt i EU uden særlige procedurer i den medlemsstat, hvor kendelsen skal fuldbyrdes. Det foreslås desuden, at der som udgangspunkt anvendes elektronisk kommunikation, dvs. fra den ret, der afsiger kendelsen, til den bank, hvor udlægskontoen er placeret. I den forbindelse skal bl.a. sikkerhed og krav om anvendelse af en elektronisk underskrift vurderes nærmere (spørgsmål 15-16).

Det bør også overvejes, hvilke frister der skal gælde for banken til at foretage udlægget, og hvordan transaktioner, der er indledt inden forkyndelsen af udlægskendelsen, skal behandles. Endelige må der tages stilling til, om banken skal være forpligtet til at oplyse over for fuldbyrdelsesmyndigheden, om udlægget har ”fanget” midler på skyldnerens konto (spørgsmål 17).

Når en udlægskendelse har fået virkning, skal skyldneren underrettes herom og skal have adgang til at gøre indsigelser over for udlægget, herunder størrelsen af det beløb der er blokeret. Grøn-bogen lægger op til, at skyldneren underrettes af den rets- eller fuldbyrdelsesmyndighed, der er ansvarlig for udlægget (spørgsmål 18).

Det bør overvejes, hvilken myndighed der har kompetence til at tage stilling til skyldnerens indsigelser (retten, der har udstedt udlægskendelsen, eller retten på det sted, hvor kontoen er placeret), og i hvilket omfang indsigelsesgrundene (f.eks. betaling af gælden, forældelse mv.) bør harmoniseres på europæisk plan. Det foreslås, at indsigelsesgrundene kommer til at afhænge af, om udlægskendelsen er udstedt på grundlag af en eksisterende eksigibel rettighed (f.eks. en dom, der kan fuldbyrdes) eller på et andet grundlag (f.eks. at fordringshaveren har sandsynliggjort sit krav). Endvidere foreslås det, at hvis ikke der allerede er indledt retssag om kravet inden udlæggets foretagelse, skal dette ske inden en vis frist (f.eks. en måned). Endelig må der tages stilling til, i hvilket omfang fordringshaveren bør være ansvarlig, hvis et udlæg viser sig ubegrundet, og om dette ansvar bør harmoniseres på europæisk plan (spørgsmål 19-21).

Der bør tages stilling til, om rangordningen af konkurrerende fordringshavere bør harmoniseres på europæisk plan og i så fald, hvilke principper der skal gælde herfor (spørgsmål 22). Det bør endelig overvejes, hvordan en udlægskendelse kan omlægges til en egentlig tvangsfuldbyrdelsesforanstaltning, når fordringshaveren har opnået en dom eller lignende, der kan tvangsfuldbyrdes i den medlemsstat, hvor kontoen er placeret (spørgsmål 23).

3. Gældende ret

I grøn-bogen anvendes ”udlæg i bankindeståender” som udtryk for en sikrende foranstaltning, der består i, at skyldnerens midler på en eller flere bankkonti blokeres til sikkerhed for en fordrings-havers krav, men (endnu) ikke overføres til fordringshaveren. Det fremgår af grøn-bogen, at en udlægskendelse kan foretages på grundlag både af en rettighed, der kan fuldbyrdes (f.eks. en dom), og af andre krav, hvor fordringshaveren blot har sandsynliggjort at have et krav. Grønbo-gens overvejelser berører således både retsplejelovens regler om udlæg (kapitel 45-47) og om arrest (kapitel 56).

Efter retsplejelovens § 478 kan *udlæg* foretages på grundlag af bl.a. domme, retsforlig, udenret-lige forlig og gældsbreve (for de to sidstnævnte dog kun, hvis det fremgår af dokumentet, at det kan tjene som grundlag for tvangsfuldbyrdelse).

Pengekrav fuldbyrdes ved udlæg i så stor en del af skyldnerens formue, som skønnes nødvendig til at dække fordringshaverens krav med tillæg af omkostninger mv., jf. retsplejelovens § 507. Der kan bl.a. foretages udlæg i skyldnerens bankkonti, dvs. i skyldnerens krav mod banken på sit

indestående. Hvis udlægsforretningen foretages i banken, vil indeståendet eller en del heraf straks kunne udbetales til fordringshaveren, således at der er tale om udlæg i rede penge. Efter § 509 (det såkaldte transbeneficium) kan der dog ikke foretages udlæg i aktiver (bortset fra fast ejendom), der er nødvendige til opretholdelse af et beskedent hjem og en beskeden levelfod for skyldneren og dennes husstand.

Efter retsplejelovens § 501 kan der ikke under tvangsfuldbyrdelsen fremsættes indsigelser mod rigtigheden af domme mv. Hvis der i andre tilfælde fremsættes indsigelser mod tvangsfuldbyrdelsen, kan fogedretten afvise anmodningen, hvis det efter den bevisførelse, der kan ske for fogedretten, findes betænkeligt at foretage tvangsfuldbyrdelsen.

Mens udlæg sker med henblik på tvangsfuldbyrdelse af et krav, er *arrest* et foreløbigt retsmiddel, der skal tjene til sikkerhed for et pengekrav. Arrest kan foretages, hvis der ikke kan foretages udlæg for fordringen, og det må antages, at muligheden for senere at opnå dækning ellers vil blive væsentligt forringet, jf. retsplejelovens § 627. Hvis fordringshaverens krav f.eks. er fastslået ved dom, kan der som nævnt ovenfor normalt foretages udlæg, og der kan derfor ikke foretages arrest for kravet.

Arrest kan ikke foretages, hvis det må antages, at fordringen ikke består, jf. retsplejelovens § 628, stk. 1. Fordringshaveren skal ikke sandsynliggøre eller godtgøre sit krav mod skyldneren, og det er skyldneren, der har bevisbyrden for, at fordringen ikke består, og beviset må kunne føres inden for de rammer, som gælder for bevisførelse i fogedsager, jf. § 501.

Fogedretten kan bestemme, at fordringshaveren skal stille sikkerhed for den skade og ulempe, som skyldneren kan blive påført ved arresten, jf. § 629. Arrest kan ligesom udlæg foretages i så stor en del af skyldnerens formue, som skønnes nødvendig til dækning af kravet med tillæg af omkostninger mv., herunder i bankkonti, jf. § 632. Ved arrest i rede penge tages beløbet i forvaring af fogedretten, jf. § 633, stk. 2. Det såkaldte transbeneficium i § 509 gælder også ved foretagelse af arrest.

Fordringshaveren skal (medmindre skyldneren giver afkald på det) inden en uge efter arrest anlægge retssag om det krav, der er foretaget arrest for, og fordringshaveren skal under denne sag særskilt nedlægge påstand om stadfæstelse af arresten, jf. § 634. Hvis fordringshaveren ikke rettidigt anlægger sag, kan skyldneren kræve arresten ophævet af fogedretten, jf. § 637.

Den, som har opnået arrest på grundlag af en fordring, som viser sig ikke at bestå, skal efter § 639 betale skyldneren erstatning for tab og tort. Det samme gælder, hvis arresten af andre grunde er ulovlig (f.eks. hvis betingelserne for at foretage arrest ikke var opfyldt), dog kun hvis fordringshaveren burde have undladt at begære arrest.

Efter § 493 underretter fogedretten skyldneren om en fogedforretning, men underretning kan dog undlades, f.eks. hvis det må antages, at muligheden for at opnå dækning ellers ville blive væsentligt forringet. Bestemmelsen gælder både for foretagelse af udlæg og arrest.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Grønbogen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Som anført i pkt. 1 ovenfor må det forventes, at et eventuelt senere forslag til EU-regler som opfølgning på grønbogen vil blive fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV, således at Danmark i medfør af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender i givet fald ikke vil deltage i vedtagelsen af sådanne regler, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

5. Høring

Grønbogen er sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Procesbevillingsnævnet, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandsförening, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Advokatrådet, Foreningen Danske Inkassoadvokater, Dansk Retspolitisk Forening, Institut for Menneskerettigheder, Amdsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, Forsikring & Pension, HTS Interesseorganisationen, HTS Arbejdsgiver- og erhvervsorganisationen, Dansk Industri, Dansk Handel & Service, Håndværksrådet, Lægemiddelindustriforeningen, Dansk Byggeri, Dansk InkassoBrancheForening, Liberale Erhvervs Råd, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Dansk Ejendomsmæglerforening, De Danske Patentagenters Forening, Danmarks Rederiforening, Danske Speditører, Grundejernes Landsorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Fagligt Fælles Forbund, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, Dansk Told og Skatteforbund, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Landbrugsrådet, Foreningen af Registrerede Revisorer, IT-BrancheForeningen, Danske Finansieringsselskabers Forening, Boligselskabernes Landsforening og Lejernes Landsorganisation.

Når høringsfristen er udløbet, vil høringssvar og en høringsoversigt blive sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i grønbogen, at vanskelighederne ved grænseoverskridende inddrivelse af gæld risikerer at udgøre en hindring for den frie bevægelighed for betalingspålæg i EU og dermed for et velfungerende indre marked. Betalingsforsinkelser og manglende betaling skader både virksomheder og forbrugere, og effektivitetsforskelle i gældsinddrivelsen mellem EU-landene risikerer også at fordreje konkurrencen mellem virksomheder i de forskellige medlemslande. Kommissionen finder derfor, at et fællesskabsinitiativ på dette område bør overvejes.

Grønbogen rejser ikke i sig selv spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Det er på det foreliggende grundlag vanskeligt at vurdere forholdet mellem et eventuelt senere forslag til EU-regler på dette område og nærhedsprincippet. Regeringen finder det derfor rigtigst først at foretage en sådan vurdering, når der i givet fald måtte blive fremlagt et konkret forslag til EU-regler.

7. Andre landes kendte holdning

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til grønbogen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt, hvor høringen ikke er afsluttet, ikke at burde tage stilling til de væsentlige spørgsmål, som grønbogen rejser.

9. Forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Grundnotatet og grønbogen er tillige sendt til Folketingets Retsudvalg.