

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych

COM(2011) 445 final – 2011/0204 (COD)

(2012/C 191/11)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 14 września 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych

COM(2011) 445 final – 2011/0204 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 26 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia, jednak odnotowuje, że przygotowano go z jakimś opóźnieniem w stosunku do Zielonej księgi w sprawie zajmowania rachunków bankowych z 2006 r.

1.2 Uważa, że wniosek należało poprzedzić równoległą inicjatywą w zakresie przejrzystości rachunków dłużników, zgodnie z zieloną księgą z 2008 r. w sprawie dostępności informacji o majątku dłużnika.

1.3 EKES gratuluje Komisji, iż mimo dużych trudności technicznych udało jej się zaproponować system prawny zapewniający równowagę między różnymi interesami i prawami zainteresowanych podmiotów.

1.4 Komitet wyraża zadowolenie, iż Komisja uwzględniła znaczną część uwag poczynionych przez niego w opinii w sprawie przytoczonej już zielonej księgi, a zwłaszcza następujących kwestii: poszerzenia zakresu, aby uwzględnić nie tylko środki pieniężne na rachunku bankowym, lecz również inne instrumenty finansowe; możliwości wydania nakazu po uzyskaniu tytułu wykonawczego; wielowymiarowej definicji właściwych sądów; pominięcia roszczeń dotyczących sum, które nie stanowiły niezapłaconych należności, odsetek za zwłokę i wydatków uznanych za należne w tytule; jasnej definicji systemu kontestacji środka i sprzeciwu wobec niego oraz dopuszczalnych środków odwoławczych w celu zagwarantowania legalności postępowania oraz praw powoda, pozwanego i strony trzeciej.

1.5 Ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje wariant alternatywnego lub opcjonalnego systemu, wybór rozporządzenia jako instrumentu UE najlepiej gwarantującego urzeczywistnienie rynku wewnętrznego, jego wyłączenie do sytuacji transgranicznych, a także prawidłowy wybór podstawy prawnej (art. 81 ust. 2 TFUE), a wszystko to zgodnie z zaleceniami EKES-u. Ponadto EKES zaleca wprowadzenie odpowiedniego systemu, prostego i proporcjonalnego pod względem kosztów/korzyści, co wynika z transgranicznego charakteru mechanizmu oraz środków wymaganych od podmiotów korzystających z niego lub mających z nim do czynienia.

1.6 Komitet nie wydaje się całkowicie przekonany o niezbędności proponowanego środka, zwłaszcza że nie będzie on miał zastosowania do Wielkiej Brytanii oraz z uwagi na fakt, że niepewność co do całkowitego kosztu procedury, a także ustalenie właściwego sądu za granicą pozostaną przeszkodą, zwłaszcza dla małych przedsiębiorstw. EKES nie jest również całkowicie przekonany co do zgodności wniosku z zasadami pomocniczości i proporcjonalności w wypadku zniesienia exequatur przy okazji zmiany rozporządzenia „Bruksela I”, jak też z powodu braku precyzyjnych szacunków dotyczących oczekiwanych wyników, zawartych w ocenie skutków.

1.7 Zdaniem EKES-u należy przyrzeć się różnym przepisom oraz poprawić je tak, aby stały się jaśniejsze, mniej dwuznaczne i bardziej skuteczne w swoich przewidywaniach. Wskazuje też na potrzebę skorygowania błędów w tłumaczeniu i błędów redakcyjnych oraz zwraca się do Komisji o uwzględnienie szczegółowych uwag poczynionych w niniejszej opinii.

2. Uzasadnienie i wcześniejsze dokumenty

2.1 Omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia stanowi kontynuację zielonej księgi z 2006 r. w sprawie zajmowania rachunków bankowych⁽¹⁾. Proponuje się w nim utworzenie w porządku prawnym UE i w drodze rozporządzenia instrumentu prawnego stanowiącego alternatywę dla postępowania na poziomie krajowym, a mianowicie europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym. Celem jest tu uzyskanie jak najszybciej i po jak najniższych kosztach nakazu zabezpieczenia rachunków bankowych dłużników w odniesieniu do roszczeń pieniężnych w sprawach cywilnych i handlowych. Chodzi o zapobieżenie wycofaniu lub przelaniu środków przechowywanych na rachunku bankowym do innego miejsca w Unii, jeśli jakikolwiek aspekt osobisty lub majątkowy znajduje się w więcej niż jednym państwie członkowskim (sprawy mające skutki transgraniczne – art. 3), bez względu na charakter sądu.

2.2 System ten jest opcjonalny (2. system znany ogólnie jako 28. system) i stanowi alternatywę dla środków zabezpieczających stosowanych w państwach członkowskich, funkcjonuje równoległe w stosunku do nich oraz ma identyczny charakter i cele.

2.3 Z różnych powodów nie obejmuje on:

- a) spraw podatkowych, celnych i administracyjnych;
- b) upadłości, likwidacji przedsiębiorstw, układow oraz innych analogicznych postępowań;
- c) ubezpieczeń społecznych;
- d) arbitrażu;
- e) rachunków wyłączonych z zajęcia na mocy przepisów państwa członkowskiego, w którym rachunek taki jest prowadzony;
- f) rozrachunku papierów wartościowych zgodnie z art. 10 dyrektywy 98/26/WE⁽²⁾.

2.4 System znajduje zaś zastosowanie do małżeńskiego ustroju majątkowego, skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich oraz dziedziczenia⁽³⁾.

2.5 Europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym można zażądać oraz zarządzić w każdym momencie:

- a) przed rozpoczęciem postępowania sądowego lub egzekucyjnego w stosunku do pozwanego;

b) na każdym etapie procesu sądowego;

- c) po uzyskaniu wyroku skazującego pozwanego bądź jakiegokolwiek innego dokumentu urzędowego w państwie członkowskim pochodzenia, nieposiadającego jeszcze tej mocy w państwie członkowskim, w którym znajduje się rachunek;
- d) po uzyskaniu dokumentu urzędowego już egzekwowalnego w państwie członkowskim, w którym znajduje się rachunek.

2.6 W trzech pierwszych wypadkach mają zastosowanie przepisy określone w sekcji 1 (art. 6-13); w czwartym – sekcji 2 (art. 14 i 15); sekcja 3 (art. 16-22) zawiera przepisy proceduralne wspólne dla wszystkich sytuacji.

2.7 W rozdziale 3 ustanawia się zniesienie exequatur (art. 23), dokładnie reguluje sposób zagwarantowania skutecznego egzekwowania wszystkich nakazów oraz wyznacza prawa i obowiązki różnych podmiotów (banków, sądów, właściwych władz krajowych, pozwanych, powodów, innych wierzycieli i pokrzywdzone strony trzecie).

2.8 W rozdziale 4 (art. 34-40) uregulowano środki odwoławcze, począwszy od odwołania się od odmowy wydania nakazu (art. 22), przeglądu nakazu w celu zmiany lub ograniczenia jego zakresu przedmiotowego, ogłoszenia jego wygaśnięcia, unieważnienia bądź zawieszenia, a skończywszy na środkach zwyczajnych albo nadzwyczajnych, do których strony mają dostęp na mocy praw przyznanych im w odnośnym prawodawstwie krajowym (art. 37). Reguluje się także formę dostarczenia zabezpieczenia lub równoważnego zapewnienia jako środka zaniechania wykonania nakazu.

2.9 W rozdziale 5 przewidziano pewne ogólne przepisy dla proponowanego systemu, wśród których należy wymienić brak obowiązku reprezentacji przez adwokata, opłaty sądowe i terminy.

2.10 Ponadto ustala się zasady powiązania z innymi instrumentami UE i uzupełniającymi przepisami krajowymi, a także obowiązki, jakie powinny spełnić państwa członkowskie, by zapewnić skuteczne i prawidłowe zastosowanie instrumentu.

2.11 Przeprowadzona przez Komisję ocena skutków ex ante wykazała, co następuje:

- a) transgraniczne wierzytelności nieściągalne oscylują między 1120 a 2000 mln euro rocznie;
- b) wartość roszczeń z tytułu niezapłaconych alimentów można ocenić na 268 mln euro rocznie;
- c) trudno ściągalne kredyty w transakcjach transgranicznych sięgają 55 mld euro rocznie;
- d) zaledwie 11,6 % przedsiębiorstw usiłowało odzyskać zagraniczne wierzytelności w drodze zabezpieczenia na rachunku w kraju;

⁽¹⁾ COM(2006) 618 final z 24.10.2006.

⁽²⁾ Dz.U. L 166 z 11.6.1998, s. 45.

⁽³⁾ Zob. rozporządzenie (UE) 1259/2010 (Dz.U. L 343 z 29.12.2010, s. 10) (RZYM III) (rozwód i separacja prawna), rozporządzenie (WE) 44/2001 (Dz.U. L 12 z 16.1.2001, s. 1) (sprawy cywilne i handlowe), rozporządzenie (WE) 2201/2003 (Dz.U. L 338 z 23.12.2003, s. 1) (sprawy małżeńskie), wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2011) 127 final z 16.3.2011 (zarejestrowane związki partnerskie) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2011) 126 final z 16.3.2011 (małżeńskie ustroje majątkowe); zob. opinie EKES-u: Dz.U. C 325 z 20.12.2006, s. 65 (prawa dzieci), Dz.U. C 325 z 20.12.2006, s. 71 (małżeństwa), Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 148 (dziedziczenie i testamenty) oraz Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 87 (skutki majątkowe zarejestrowanych związków partnerskich).

e) według szacunków, w jednym roku wydano 34 000 nakazów zabezpieczenia na rachunku bankowym w związku z zagranicznymi wierzytelnościami, co przekłada się na 640 mln euro.

Z oceny wynika, że europejski nakaz mógłby:

- a) zapewnić odzyskanie od 373 do 600 mln euro rocznie nieściągalnych wierzytelności dodatkowych;
- b) zapewnić przedsiębiorstwom zaangażowanym w handel transgraniczny oszczędności w wysokości między 81,9 a 149 mln euro rocznie.

3. Uwagi ogólne

3.1 DG JUST od dawna już przyzwyczaiła nas do techniczno-prawnych tekstów, formalnie bezbłędnych, świetnie dopracowanych konceptualnie i przejrzystych, co spełnia wymogi lepszego stanowienia prawa oraz przyczynia się do zapewnienia pewności prawnej.

3.2 Obecny wniosek nie jest tu wyjątkiem i Komitet przyjmuje go z zadowoleniem, choć został on przygotowany z jakimś opóźnieniem.

3.3 Z drugiej strony, Komisji udało się, mimo dużych trudności technicznych, zaproponować system prawny zapewniający równowagę między różnymi interesami i prawami zainteresowanych podmiotów. Zostały one dokładnie rozważone w szczegółowej i dobrze skonstruowanej ocenie skutków, która towarzyszy wnioskowi i o którą zabiegał od dawna EKES.

3.4 Komitet wyraża zadowolenie, iż Komisja uwzględniła znaczną część uwag poczynionych przez niego w opinii w sprawie przytoczonej już zielonej księgi oraz zielonej księgi w sprawie dostępności informacji o majątku dłużnika (COM(2008) 128 final)⁽⁴⁾, np. w odniesieniu do możliwości wydania nakazu po uzyskaniu tytułu wykonawczego (sekcja 2); wielowymiarowej definicji właściwych sądów (art. 6), pominięcia roszczeń dotyczących sum, które nie stanowiły niezapłaconych należności, odsetek za zwłokę i wydatków uznanych za należne w tytule (jak np. honoraria adwokatów czy inne wydatki); jasnej definicji systemu kontestacji środka i sprzeciwu wobec niego oraz dopuszczalnych środków odwoławczych w celu zagwarantowania legalności postępowania oraz praw powoda, pozwanego i strony trzeciej.

3.5 Z drugiej strony, Komisja uwzględniła też znaczną część zaleceń Parlamentu Europejskiego wydanych ostatnio w tej dziedzinie⁽⁵⁾, co również należy przyjąć z zadowoleniem.

3.6 Ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje proponowany już wcześniej przez Komitet wariant alternatywnego lub

opcjonalnego systemu, dzięki któremu strony mają możliwość wyboru prawodawstwa krajowego, jeśli sobie tego zażyczą, wybór rozporządzenia jako instrumentu UE najlepiej gwarantującego niezbędną dla urzeczywistnienia rynku wewnętrznego harmonizację przepisów oraz większą jednolitość we wdrażaniu na poziomie państw członkowskich, co stanowi gwarancję jasności i pewności prawnej, o co również apelował już Komitet, a także jego wyłączone zastosowanie do sytuacji transgranicznych oraz prawidłowy wybór podstawy prawnej (art. 81 ust. 2 TFUE).

3.7 Z zadowoleniem przyjmuje też poszerzenie zakresu, aby uwzględnić nie tylko środki pieniężne na rachunku bankowym, lecz również inne instrumenty finansowe⁽⁶⁾, zgodnie z propozycją EKES-u.

3.8 Niemniej jednak EKES nie jest przekonany co do niezbędności środka oraz jego zgodności z zasadą pomocniczości.

3.8.1 Sama Komisja uznaje, że ten sam cel można by teoretycznie osiągnąć innymi sposobami.

3.8.2 Zakładając przegląd rozporządzenia Bruksela I, zgodnie z założeniami Komisji i przy wsparciu Komitetu, fundamentalna kwestia exequatur zostaje rozwiązana.

3.8.3 We wspomnianej już dobrze przygotowanej ocenie skutków nie zbadano w całej rozciągłości i nie oceniono właściwie wyższych kosztów wprowadzenia nowego postępowania prawnego w porządku prawnym wszystkich państw członkowskich, we wszystkich aspektach związanych z jego wdrożeniem, informowaniem przedsiębiorstw i konsumentów, szkoleniem sędziów, adwokatów, przedstawicieli zawodów prawniczych i innych urzędników administracji publicznej, a szczególnie sądowej. Ponadto istnieje problem większych kosztów związanych z funkcjonowaniem struktur sądowniczych, obrabianiem różnych formularzy w 23 językach UE, których co więcej nie daje się porównać z punktu widzenia kosztów i korzyści z szacunkowymi oszczędnościami przedsiębiorstw i oczekiwaną sumą z dodatkowego odzyskiwania wierzytelności wahających się od 373 do 600 mln euro. Niepewność co do całkowitego kosztu procedury, a także ustalenie właściwego sądu za granicą pozostaną przeszkodą, co może wpłynąć negatywnie na przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe.

3.9 Z drugiej strony EKES nadal uważa, że zgodnie z zaleceniami PE inicjatywie tej powinny towarzyszyć równoległe działania – czy wręcz ją poprzedzać – w zakresie przejrzystości majątku dłużnika. Nie rozumie, dlaczego Komisja nadaje priorytet (lub wręcz wyłączność) tej inicjatywie, a nie innej.

⁽⁴⁾ Opinie EKES-u: Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 2, i Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 73.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie z inicjatywy własnej A-7 0147/2011 z 14.4.2011, sprawozdawca: Arlene McCarthy, rezolucja PE z 10 maja 2011 r. (TA (2011) 0193).

⁽⁶⁾ Zgodnie z definicją w art. 4 ust 1, punkt 17 dyrektywy 2004/39/WE oraz załącznika I, sekcja C (Dz.U. L 145 z 30.4.2004, s. 1).

3.10 Komitet ubolewa nad decyzją Danii nieprzystąpienia do tego instrumentu, zgodnie ze swoją deklaracją zasad, a szczególnie nad taką samą decyzją Wielkiej Brytanii, gdyż to właśnie ten kraj nie dysponuje podobnym instrumentem prawnym. Ponadto jedną z głównych obaw poruszonych w dyskusji nad zieloną księgą była właśnie ta luka w anglosaskim systemie prawnym.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Art. 2 ust. 2 lit. c)

Należy wyjaśnić przypadki wyłączenia arbitrażu, aby nie naruszyć kompetencji sądów arbitrażowych, które w wielu państwach członkowskich wydają decyzje stanowiące tytuł wykonawczy na równi z wyrokami sądów zwykłych.

4.2 Art. 2 ust. 3, oraz art. 32

Nie istnieją rachunki wyłączone z zajęcia, lecz kwoty dochodów lub zysków, które są wyłączone z zajęcia.

4.3 Art. 4 ust. 1, oraz art. 29

Ze względu na delikatność sytuacji należy lepiej zdefiniować i wyjaśnić pojęcia „rachunek należący do osoby trzeciej w imieniu pozwanego” lub „rachunek należący do pozwanego w imieniu osoby trzeciej”, aby nie pozostawić wątpliwości co do ich zasięgu i nie naruszać praw osób trzecich.

4.4 Art. 7 ust. 1 lit. a)

Tłumaczenie nie jest spójne we wszystkich wersjach językowych.

4.5 Art. 8 ust. 2 lit. f)

Przynajmniej w wersji portugalskiej nawiązanie do art. 17 ust. 1 lit. b) jest niewłaściwe – chodzi o art. 7 ust. 1 lit. b).

4.6 Art. 13

W systemie, który ma zostać wprowadzony, nie należy zostawiać ustalania różnych terminów w gestii państw członkowskich, gdyż może to prowadzić do niespójności i niepewności.

4.7 Art. 20 ust. 1

„Mogą ze sobą współpracować” należy zamienić na „powinny ze sobą współpracować”.

4.8 Art. 25 ust. 1

Pojęcie „bezwzględnie” jest niejasne i problematyczne; należy wyznaczyć konkretny minimalny termin, np. „kolejny dzień roboczy”.

4.9 Art. 27 ust. 3

Możliwość korzystania z bezpiecznych kanałów komunikacji elektronicznej należy rozciągnąć na funkcjonowanie wszystkich instrumentów, w tym na stosunki między sądami, w ramach programu Komisji e-sprawiedliwość. Tym samym przyspieszy się procedury.

4.10 Art. 41

Należy dodać na końcu „z wyjątkiem przypadków, w których przepisy krajowe właściwego sądu wymagają powołania adwokata”.

4.11 Art. 44

Artykuł ten może podlegać wielorakim interpretacjom i prowadzić do niepewności w funkcjonowaniu procedur, dlatego też powinien zostać wyeliminowany.

4.12 Definicje terminów

W różnych artykułach różnie definiuje się terminy: „dni kalendarzowe” (art. 21), „dni robocze” (art. 24 ust. 3 lit. c) oraz art. 27), jak też po prostu „dni” (art. 35 ust. 4). Dla zapewnienia pewności należy ujednoczyć tę definicję.

4.13 Załączniki oraz art. 47

Należy lepiej wyważyć i zbadać w praktyce z odpowiednim wyprzedzeniem treść załączników, a zwłaszcza język, w jakim powinny być dostępne, oraz potrzebę przetłumaczenia w celu prawidłowego zrozumienia. Dotyczy to również dodatkowych dowodów i zeznań ustnych (art. 11).

Bruksela, 26 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON