

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1216

BRIEF VAN STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 6 fiches aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: mededeling Rio+20: Naar een mondiale groene economie en betere governance (Kamerstuk 22 112, nr. 1214)
- Fiche 2: mededeling fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (Kamerstuk 22 112, nr. 1215)
- Fiche 3: verordening conservatoir beslag op bankrekeningen
- Fiche 4: richtlijn voorstel betreffende pleziervaartuigen en waterscooters (Kamerstuk 22 112, nr. 1217)
- Fiche 5: richtlijn kapitaaleisenraamwerk Banken en Beleggingsondernemingen (CRD IV) (Kamerstuk 22 112, nr. 1218)
- Fiche 6: mededeling Europese agenda voor integratie van onderdanen uit derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 1219)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: verordening conservatoir beslag op bankrekeningen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldverdringen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken.

Datum Commissiedocument: 27 juli 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011)445

Prelex:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0445:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC(2011)937 en SEC(2011)938

Behandelingstraject Raad: Op 9 september 2011 beginnen de raads werkgroepen over dit onderwerp. Waarschijnlijk wordt het voorstel in de JBZ-Raad van 22 en 23 september 2011 door de Commissie in de Raad gepresenteerd.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 81, lid 2, onder a), e) en f) VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde besluitvorming in de Raad, medebeslissing Europees Parlement).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De Commissie krijgt op grond van het voorstel de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen betreffende de wijziging van de bijlagen.

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

Het voorstel stelt een nieuwe en zelfstandige Europese procedure voor grensoverschrijdend conservatoir beslag op bankrekeningen in, die als alternatief moet bestaan voor de nationale procedures. In het voorstel is zowel de procedure voor het uitvaardigen van het Europees bevel als de tenuitvoerlegging hiervan geregeld. Een ander belangrijk aspect in het voorstel is dat lidstaten worden verplicht om een mechanisme in te voeren om informatie te verkrijgen over de rekening(en) van de schuldenaar. Verder bepaalt het voorstel dat als in het land van herkomst een uitvoerbare beslissing is gegeven, een Europees bevel tot conservatoir beslag ook verzocht kan worden aan de bevoegde autoriteit in het land van tenuitvoerlegging (in NL: de gerechtsdeurwaarder), en dat de bank tegen wie het beslagbevel zich richt binnen enkele dagen uitsluitel moet geven over of het beslag doel heeft getroffen. Ook regelt het voorstel dat als een verzoek voor een Europees bevel tot conservatoir beslag aanhangig is bij een andere rechter dan de rechter die oordeelt over de

hoofdzaak, deze rechters rechtstreeks of via het contactpunt van het Europees Justitieel Netwerk informatie moeten uitwisselen over alle relevante omstandigheden in de zaak.

– *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*
Nederland kan zich in grote lijnen vinden in het positieve oordeel van de Commissie inzake de subsidiariteit en de proportionaliteit van het voorstel.

– *Implicaties/risico's/kansen*

Op grond van het voorstel moeten banken binnen enkele dagen informatie geven over de doeltreffendheid van een beslag (naar Nederlands recht hebben zij vier weken) en er zal een mechanisme moeten worden ingevoerd waarbij de bevoegde autoriteit in de lidstaat van tenuitvoerlegging informatie kan verkrijgen over de bankrekeningen van de schuldenaar. Dit kan leiden tot extra administratieve lasten voor de banken, afhankelijk van de verdere uitwerking van het voorstel in de fase van de besluitvorming.

Verder is de mogelijkheid dat ook de gerechtsdeurwaarder een dergelijk conservatoir beslag bevel moet kunnen afgeven lastig uitvoerbaar, omdat het treffen van voorlopige maatregelen naar Nederlands recht bij uitstek een taak van de rechter is.

– *Nederlandse positie en eventuele acties*

Het Nederlandse kabinet is in het algemeen voorzichtig positief over het voorstel. Aandachtspunten zijn de mogelijkheid in het voorstel dat als er in het land van herkomst al een uitvoerbare beslissing is, ook de gerechtsdeurwaarder over een verzoek om een Europees conservatoir beslag bevel zou moeten kunnen beslissen. Dit strookt niet met de Nederlandse benadering waarin het treffen van bewarende maatregelen een taak van de rechter is. Ook de voorziene verplichting tot het verstekken van inlichtingen over individuele rekeningen zonder dat er al beslag is gelegd, verdient een nadere kritische bestudering voordat hierover een definitief standpunt kan worden ingenomen. De informatie-uitwisseling over individuele zaken door tussenkomst van EJN-contactpunten kan wat Nederland betreft worden geschrapt, omdat dit een grote administratieve last veroorzaakt voor de gerechten en de overheid en raakt aan de grenzen van de privacy.

3. Samenvatting voorstel

– *Inhoud voorstel*

Het voorstel zal een nieuwe en zelfstandige Europese procedure voor grensoverschrijdend conservatoir beslag op bankrekeningen instellen, waardoor een schuldeiser kan vermijden dat het geld van de schuldenaar op een bankrekening in de Europese Unie wordt overgemaakt of afgehaald. De Europese procedure zal als een alternatief voor de bestaande procedures uit het nationale recht ter beschikking staan van burgers en ondernemingen. Het voorstel regelt de procedure voor het uitvoeren van het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen alsook de tenuitvoerlegging ervan door de bank waar de betrokken rekening wordt aangehouden. Het Europees bevel tot conservatoir beslag zal alleen bewarend van aard zijn; dat wil zeggen dat met dat bevel de rekening van de schuldenaar alleen wordt geblokkeerd en dat daarmee geen geld aan de schuldeiser kan worden betaald.

De belangrijkste aspecten van het voorstel zijn:

1. Het voorstel geldt in burgerlijke en handelszaken en is beperkt tot situaties met grensoverschrijdende gevolgen. De uitsluitingen van het toepassingsgebied stemmen grotendeels overeen met die van de verordening Brussel I.

2. Gelet op de moeilijkheden die de schuldeiser zou kunnen ondervinden om informatie over de rekening(en) van de schuldenaar te verkrijgen, verplicht het voorstel de lidstaten om een mechanisme vast te stellen dat dit vergemakkelijkt. Het voorstel laat de lidstaten de keuze tussen twee verschillende mechanismen: de lidstaten kunnen voorzien in een bevel tot bekendmaking op grond waarvan alle banken op hun grondgebied verplicht worden te melden of de schuldenaar bij hen een rekening aanhoudt, of zij kunnen hun tenuitvoerleggingsautoriteiten toegang verlenen tot informatie waarover de overheid, onder meer in registers, beschikt.
3. De in het kader van het voorstel in een lidstaat uitgevaardigde bevelen tot conservatoir beslag op bankrekeningen zullen automatisch in een andere lidstaat worden erkend en ten uitvoer gelegd zonder dat daarvoor een bijzondere procedure is vereist.
4. Een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen met werking in rem (hetgeen wil zeggen dat het op de bankrekening is gericht en niet op de schuldenaar persoonlijk) wordt ten uitvoer gelegd door betekening of kennisgeving ervan door de bevoegde autoriteit in de lidstaat van tenuitvoerlegging aan de bank of banken waarbij de betrokken rekeningen worden aangehouden en waarop de verplichting rust het bevel uit te voeren. Als het gerecht gelegen is in dezelfde lidstaat als die van de bank, wordt de betekening of kennisgeving beheerst door het nationale recht. Als het om een grensoverschrijdende betekening of kennisgeving gaat, dient dit te gebeuren overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1393/2007 met een belangrijke wijziging wat de methode van betekening of kennisgeving betreft: de stukken die moeten worden betekend of waarvan kennis moet worden gegeven, worden door het gerecht van oorsprong of door de eiser rechtstreeks naar de bevoegde autoriteit in de lidstaat van tenuitvoerlegging verzonden, die op haar beurt zorgt voor de betekening of kennisgeving ervan aan de bank of de verweerder.
5. Als in het land van herkomst een uitvoerbare beslissing is gegeven, kan een Europees bevel tot conservatoir beslag ook verzocht worden aan de bevoegde autoriteit (in NL: de gerechtsdeurwaarder) in het land van tenuitvoerlegging.
6. De bank tegen wie het Europees bevel zich richt moet volgens het voorstel binnen enkele dagen uitsluitel geven over of het beslag doel heeft getroffen.
7. Als een verzoek voor een Europees bevel tot conservatoir beslag aanhangig is bij een andere rechter dan de rechter die oordeelt over de hoofdzaak, moeten deze rechters rechtstreeks of via het contactpunt van het Europees Justitieel Netwerk informatie uitwisselen over alle relevante omstandigheden in de zaak.
8. Vragen over niet voor beslag vatbare bedragen, beslag op gezamenlijke rekeningen of de rangorde van het beslag worden grotendeels overgelaten aan het nationale recht.

– Impact assessment Commissie

De algemene doelstelling van het voorstel is het vereenvoudigen van de inning van grensoverschrijdende schuldvorderingen voor burgers en bedrijven (met name kleine en middelgrote ondernemingen). De specifieke doelstelling is het vergroten van de doeltreffendheid van de procedure voor grensoverschrijdende tenuitvoerlegging. Om deze doelstellingen te bereiken zijn drie opties bekeken: 1) een status quo na herziening van verordening Brussel I, 2) de invoering van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen, en 3) harmonisatie van de nationale regels inzake conservatoir beslag op bankrekeningen. Uit de impact assessment is gebleken dat invoering van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen de voorkeur heeft.

Met het Europese bevel wordt de algemene doelstelling bereikt, doordat het eenvoudiger wordt gemaakt een bevel tot conservatoir beslag te verkrijgen waardoor de inning van de grensoverschrijdende schuldvordering wordt gewaarborgd. De specifieke beleidsdoelstellingen worden in aanzienlijke mate bereikt. De schuldeiser wordt in staat gesteld om gebruik te maken van een efficiënte en uniforme Europese procedure onder voor alle EU-lidstaten gelijke voorwaarden.

Het voorstel zal volgens de impact assessment een positief economisch effect hebben en bijdragen tot een vermindering van het totale bedrag van 55 miljard euro aan oninbare vorderingen. Ondernemingen zouden de inning kunnen realiseren van een extra bedrag aan oninbare vorderingen van 373 tot 600 miljoen euro per jaar, zodat het totale bedrag van 679 miljoen tot 1,2 miljard euro aan door een bevel tot conservatoir beslag zeker gestelde oninbare vorderingen na verloop van tijd zou worden vergroot tot een bedrag van 1,12 tot 2 miljard euro per jaar. Naar schatting zouden de kostenbesparingen voor ondernemingen die zich thans met grensoverschrijdende handel bezighouden jaarlijks tussen de 81,9 en 149 miljoen euro bedragen. Het gevaar bestaat dat de toename van het aantal Europese bevelen tot conservatoir beslag een negatief economisch gevolg voor banken heeft, aangezien zij thans geen kosten in rekening mogen brengen voor de uitvoering van de maatregel.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Artikel 81, lid 2, onder a), e) en f) VWEU

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland kan zich in grote lijnen vinden in het positieve oordeel van de Commissie inzake de subsidiariteit en de proportionaliteit van het voorstel. De in het voorstel geschetste problemen hebben een grensoverschrijdend karakter, waardoor een voorstel van de Commissie voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Ook de proportionaliteit is gewaarborgd, doordat niet is gekozen voor harmonisatie van de nationale regels, maar een alternatief bestaande naast de nationale regels inzake conservatoir beslag.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Nederland heeft geen bezwaar tegen gedelegeerde handelingen betreffende de wijziging van bijlagen op voorwaarde dat deze beperkt blijven tot technische wijzigingen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

N.v.t.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Er zal sprake zijn van:

- geringe kosten voor bijscholing van rechters en betrokken ambtenaren;
- wetgevingskosten voor een uitvoeringswet;
- kosten voor vergaren en uitwisselen informatie over concrete zaken via contactpunten van het Europees Justitieel Netwerk.

Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de gangbare regels over budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Volgens het impact assessment zal het voorstel een positief economisch effect hebben en bijdragen tot een vermindering van het totale bedrag van 55 miljard euro aan oninbare vorderingen. Naar schatting zouden de kostenbesparingen voor ondernemingen die zich thans met grensoverschrijdende handel bezighouden jaarlijks tussen de 81,9 en 149 miljoen euro bedragen.

Een schatting van het economische effect voor Nederland is pas te maken als de verordening is vastgesteld. De schattingen van de Europese Commissie in het impact assessment lijken erg positief ingeschat. Wel is duidelijk dat de verordening een positief economisch effect zal hebben voor schuldeisers die in het buitenland beslag willen leggen, aangezien het eenvoudiger zal worden om grensoverschrijdende vorderingen te innen. In de meeste andere lidstaten is het leggen van conservatoir beslag namelijk lastiger dan in Nederland. De mogelijkheid om in elke lidstaat met een Europees beslagbevel beslag te kunnen leggen, betekent voor hen dus een lastenvermindering.

Voor beslagen die in Nederland moeten worden gelegd, geldt dat het Nederlandse conservatoir beslag wat eenvoudiger lijkt te verkrijgen dan een Europees beslagbevel op grond van de verordening. In hoeverre buitenlandse schuldeisers straks in hun eigen land een Europees beslagbevel proberen te krijgen voor beslaglegging in Nederland (in plaats van hier een verlot tot het leggen van conservatoir beslag te vragen), valt daarom niet te voorspellen.

Toename van het aantal bevelen tot conservatoir beslag zal een negatief economisch gevolg voor banken hebben, omdat zij volgens het voorstel binnen enkele dagen informatie moeten geven over de doeltreffendheid van een beslag (naar Nederlands recht hebben zij vier weken) en zij thans geen kosten in rekening mogen brengen voor de uitvoering van de maatregel.

Ook zal er op grond van het voorstel een mechanisme moeten worden ingevoerd waarbij de bevoegde autoriteit in de lidstaat van tenuitvoerlegging informatie kan verkrijgen over de bankrekeningen van de schuldenaar. Dit kan leiden tot extra kosten voor de banken.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Voor de rijksoverheid en decentrale overheden kan er sprake zijn van geringe kosten voor bijscholing en uitvoeringskosten. Verder zorgt de informatie-uitwisseling over zaken door tussenkomst van EJV-contactpunten voor een vermeerdering van de administratieve lasten voor de gerechten en de overheid. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

Voor banken geldt dat dit voorstel zal zorgen voor een vermeerdering van de administratieve lasten. Ten eerste doordat banken op grond van het voorstel binnen enkele dagen informatie moeten geven over de doeltreffendheid van een beslag (naar Nederlands nationaal recht hebben zij vier weken). Verder zal er een mechanisme moeten worden ingevoerd waarbij de bevoegde autoriteit in de lidstaat van tenuitvoerlegging informatie kan verkrijgen over de bankrekeningen van de schuldenaar.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Het voorstel heeft gevolgen voor nationale wetgeving door de invoering van de mogelijkheid om inlichtingen te krijgen over het bestaan van bankrekeningen op naam van bepaalde individuele personen en de voorgestelde bevoegdheid van de gerechtsdeurwaarder om een bevel tot conservatoir beslag af te geven als er al een in het land van herkomst uitvoerbare beslissing ligt. Hiervoor zal een uitvoeringswet nodig zijn.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgend op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie en wordt 24 maanden daarna van toepassing. De lidstaten dienen na 12 maanden na inwerkingtreding van de verordening bepaalde informatie aan de Commissie te verschaffen, zoals welke autoriteit in Nederland bevoegd is om een bevel uit te vaardigen en ten uitvoer te leggen.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is bepaald dat uiterlijk vijf jaar na de datum waarop deze verordening van toepassing wordt, de Commissie bij het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag indient over de toepassing van deze verordening. Dat verslag bevat een beoordeling van de werking van de procedure en de tenuitvoerlegging in de lidstaten. Deze evaluatie door de Commissie is wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Doordat gekozen is voor een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen (in plaats van harmonisatie) en er sprake is van tenuitvoerlegging door een gerechtsdeurwaarder in het land van tenuitvoerlegging, is het voorstel grotendeels uitvoerbaar. De mogelijkheid dat ook de gerechtsdeurwaarder zelf een dergelijk conservatoir beslag bevel moet kunnen afgeven sluit niet aan bij het Nederlandse systeem omdat het treffen van voorlopige maatregelen naar Nederlands recht bij uitstek een taak van de rechter is.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel is handhaafbaar.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Het kabinet is in het algemeen voorzichtig positief over het voorstel. Bij de voorbereiding van het voorstel is er in 2006 een Groenboek aangenomen door de Commissie. In de openbare raadpleging naar aanleiding hiervan heeft Nederland aangegeven dat zij niets voelt voor een Europese regeling van beslag op bankrekeningen, omdat dit ten koste zou kunnen gaan van bestaande nationale effectieve systemen voor het leggen van conservatoir beslag. Het minst bezwaarlijk voor Nederland zou een regeling zijn waardoor een afgegeven beslagverlof uit een lidstaat via een verlof tot tenuitvoerlegging in een andere lidstaat door de daar bevoegde beslaginstanties kan worden uitgevoerd. In het voorstel is hieraan

tegemoet gekomen doordat voorzien is in tussenkomst van de tenuitvoerleggende instantie in de lidstaat waar het beslag moet worden gelegd. Er is gekozen voor een Europese regeling die bestaat als alternatief voor de nationale regeling. Aandachtspunten zijn de mogelijkheid in het voorstel dat als er in het land van herkomst al een uitvoerbare beslissing is, ook de gerechtsdeurwaarder over een verzoek om een Europees conservatoir beslag bevel zou moeten kunnen beslissen. Dit strookt niet met de Nederlandse benadering waarin het treffen van bewarende maatregelen een taak van de rechter is. Ook de voorziene verplichting tot het verstekken van inlichtingen over individuele rekeningen zonder dat er al beslag is gelegd, verdient een nadere kritische bestudering voordat hierover een definitief standpunt kan worden ingenomen. De informatie-uitwisseling over individuele zaken door tussenkomst van EJN-contactpunten kan wat Nederland betreft worden geschrappt, omdat dit een grote administratieve last veroorzaakt voor de gerechten en de overheid en raakt aan de grenzen van de privacy. Verder zal Nederland kritisch kijken naar de termijnen in de verordening, in het bijzonder naar de termijn waarbinnen de bank informatie moet geven over de doeltreffendheid van het beslag. Deze termijn is in het Nederlands recht vier weken en op grond van de verordening slechts enkele dagen, hetgeen erg kort lijkt. Ook zal kritisch gekeken worden naar de verplichting voor banken om vooraf informatie te verstrekken over rekeninghouders. De inzet van het kabinet hierbij zal zijn om de toename van de administratieve lasten voor banken zoveel mogelijk te beperken.