



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.3.2008  
KOM(2008) 128 endelig

**GRØNBOG**

**EFFEKTIV FULDBYRDELSE AF DOMME I DEN EUROPÆISKE UNION:  
ADGANGEN TIL OPLYSNINGER OM SKYLDNERES AKTIVER**

(forelagt af Kommissionen)

## **GRØNBOG**

### **EFFEKTIV FULDBYRDELSE AF DOMME I DEN EUROPÆISKE UNION: ADGANGEN TIL OPLYSNINGER OM SKYLDNERES AKTIVER**

Formålet med denne grøn bog er at indlede en bred høring af interesserede parter om, hvordan adgangen til oplysninger om skyldneres aktiver i EU kan forbedres. I grønbogen behandles problemerne i den nuværende situation samt mulige løsninger.

Kommissionen opfordrer interesserede parter til inden den 30. september 2008 at indsende deres bemærkninger til følgende adresse:

Europa-Kommissionen  
Generaldirektoratet for Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed  
Kontor C1 – Civilret  
B - 1049 Bruxelles  
Fax: +32-2/299 64 57  
E-mail: [JLS-coop-jud-civil@ec.europa.eu](mailto:JLS-coop-jud-civil@ec.europa.eu)

De modtagne bemærkninger vil blive offentliggjort på internettet med angivelse af, hvem der har fremsendt dem, medmindre en sådan offentliggørelse vil kunne skade vedkommendes legitime interesser. I sådanne tilfælde kan bemærkningerne offentliggøres anonymt. Ellers vil bemærkningerne ikke blive offentliggjort, og der vil ikke blive taget hensyn til dem. Bemærkningerne vil blive offentliggjort på Kommissionens websted (enten på hovedportalen "Kom til Orde i Europa", som er Kommissionens indgangsportal til høringer, eller på GD JLS' høringsside, som er knyttet hertil ved et link).

Kommissionen vil eventuelt afholde en offentlig høring om de i grønbogen omhandlede emner.

## I. Indledning: Mangler i den nuværende situation

Der er en risiko for, at vanskelighederne ved grænseoverskridende inddrivelse af gæld kan udgøre en hindring for den frie bevægelighed for betalingspåbud inden for Den Europæiske Union og dermed for et velfungerende indre marked. Betalingsforsinkelser og manglende betaling skader såvel virksomhedernes som forbrugernes interesser. Det er navnlig tilfældet, når kreditor og fuldbyrdelsesmyndighederne ikke har oplysninger om skyldnerens opholdssteder eller aktiver.

Kommissionen nævnte allerede i sin meddelelse fra 1998 om ”En mere effektiv opnåelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i Den Europæiske Union”<sup>1</sup> de vanskeligheder, der gør sig gældende ved grænseoverskridende inddrivelse af gæld. To år senere anførtes følgende i programmet for gensidig anerkendelse: ”Det ville nemlig være nemmere at fuldbyrde retsafgørelser i Den Europæiske Union, hvis det var muligt at skaffe sig et helt præcist overblik over en skyldners finansielle situation. Der vil derfor kunne træffes foranstaltninger med henblik på præcist at identificere de aktiver i en skyldners formue, der befinder sig på medlemsstaternes område.”<sup>2</sup> I den *undersøgelse om forbedring af fuldbyrdelsen af retsafgørelser i Den Europæiske Union*<sup>3</sup>, som blev foretaget for Kommissionen i 2004, analyseredes situationen i de 15 medlemsstater, og der blev foreslået flere foranstaltninger til forbedring af fuldbyrdelsen af retsafgørelser i Den Europæiske Union. I forbindelse med Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område anmodede Kommissionen de 12 medlemsstater, der siden da er tiltrådt EU, om at give oplysninger om retstilstanden i deres lande. Svarene er blevet indarbejdet i nærværende grøn bog. Senest har Europa-Kommissionen den 24. oktober 2006 vedtaget en grøn bog om større effektivitet i fuldbyrdelsen af retsafgørelser i Den Europæiske Union: Udlæg i bankindeståender<sup>4</sup>. Medens der i sidstnævnte grøn bog fokuseredes på én specifik foranstaltning til forbedring af fuldbyrdelsen af pengekrav, nemlig udlæg i bankindeståender, som giver en fordringshaver mulighed for at sikre et pengebeløb, som han har eller påstår at have krav på, ved at forhindre en afhændelse eller overførsel af midler, som skyldneren er krediteret på en eller flere bankkonti i Den Europæiske Unions område, så tager nærværende grøn bog mere generelt sigte på at forbedre adgangen til oplysninger om skyldnerens aktiver, som findes i registre eller fremgår af en erklæring, som skyldneren har afgivet.

Udgangspunktet i en fuldbyrdelsessag er ofte at finde frem til skyldnerens adresse og/eller at finde oplysninger om vedkommendes økonomiske forhold. I den nuværende situation opnås kendskabet til skyldnerens aktiver på nationalt plan normalt ved hjælp af forskellige oplysningskilder, navnlig registre og skyldnererklæring. Selv om de grundlæggende strukturer i de nationale ordninger tilsyneladende ligner hinanden, er der betydelige forskelle, hvad angår adgangsbetingelser, procedurer for indhentning af oplysninger, indhold og ordningernes generelle effektivitet<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> *Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet*, EFT C 33 af 31.1.1998, s. 3.

<sup>2</sup> Program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, EFT C 12 af 15.1.2001, s. 1.

<sup>3</sup> Undersøgelse nr. JAI/A3/2002/02. Den endelige rapport findes på:

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/civil/studies/doc\\_civil\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm).

<sup>5</sup> KOM(2006) 618 endelig.

<sup>5</sup> Undersøgelse nr. JAI/A3/2002/02, s. 47.

Ved en sammenligning af ordningerne kan det konstateres, at der er to forskellige metoder til opnåelse af oplysninger<sup>6</sup>.

- Den ene er et system, hvor skyldneren afgiver en erklæring om hele sin formue<sup>7</sup>. I nogle medlemsstater<sup>8</sup> findes der et lignende system, hvor skyldneren også er forpligtet til at oplyse om sine aktiver, men kun i den udstrækning, det er nødvendigt for at indfri kravet.

- I andre medlemsstater, navnlig dem hvor skyldneren ikke er forpligtet til at oplyse om sine aktiver, er der adgang til søgesystemer, der kan give specifikke oplysninger<sup>9</sup>. I disse jurisdiktioner indhentes de nødvendige oplysninger hovedsageligt ved hjælp af registre. Dette system anvendes meget forskelligt, hvad angår adgangen til registre og andre oplysningskilder og hvad angår beføjelserne til at indhente eller gennemgå oplysninger.

Grænseoverskridende inddrivelse af gæld hæmmes af forskellene i de nationale retssystemer og af kreditorernes utilstrækkelige kendskab til oplysningsstrukturerne i andre medlemsstater. Det forhold, at de grundlæggende strukturer i medlemsstaternes retssystemer ligner hinanden, kunne imidlertid danne basis for en tilnærmelse<sup>10</sup>. Et mål for mulige foranstaltninger på EU-plan kunne være at forbedre adgangen til oplysninger om skyldneres aktiver og kreditorernes ret til at indhente oplysninger under iagttagelse af principperne om beskyttelse af skyldnerens privatliv, som står over for kreditorernes ret til en effektiv betaling, og som er foreskrevet i databeskyttelsesdirektiv 95/46/EF<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Det skal dog bemærkes, at der i de fleste medlemsstater er tale om en kombination af elementer fra begge systemer, også i tilfælde hvor en national ordning generelt kan klassificeres som henhørende under det ene af de to systemer.

<sup>7</sup> F.eks. i Tyskland, Grækenland og England

<sup>8</sup> Spanien og Portugal

<sup>9</sup> F.eks. findes der i Skotland omfattende registre med onlineadgang, men retssystemet foreskriver ikke, at en skyldner eller en medskyldner skal afgive en erklæring.

<sup>10</sup> Undersøgelse nr. JAI/A3/2002/02, s. 48.

<sup>11</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31. Formålet med direktiv 95/46/EF er at sikre enkeltpersoners fundamentale ret til beskyttelse af personoplysninger, men også at sikre en fri udveksling af sådanne oplysninger inden for Den Europæiske Union. Ifølge direktivet skal enhver behandling af personoplysninger være rimelig og lovlig. Personoplysninger skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål, og en senere behandling heraf må ikke være uforenelig med disse formål (princippet om formålsbegrænsning). Personoplysningerne skal være tilpasset omstændighederne og være relevante, og de må ikke være for vidtgående i forhold til det formål, hvortil de indsamles (proportionalitetsprincippet). Indsamlede oplysninger må ikke videregives til en tredjemand, der ikke er berettiget til at modtage dem. Behandling af personoplysninger er tilladt, hvis den pågældende har givet sit samtykke hertil, eller hvis en eller flere betingelser er opfyldt, herunder hvis behandlingen er nødvendig for den registeransvarliges opfyldelse af en retlig forpligtelse, eller hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige er pålagt. Behandling af følsomme oplysninger er mulig, hvis det er nødvendigt for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares. Desuden indeholder direktivets bestemmelser om gennemsigtighed en forpligtelse til at underrette den registrerede om arten af behandlingen af vedkommendes personoplysninger, herunder den registeransvarliges identitet, formålet med behandlingen og de mulige modtagere af oplysningerne. Ifølge ovennævnte regler skal formålet med behandlingen, arten af de nødvendige personoplysninger og modtagerne af oplysningerne nøje fastlægges, og den registrerede skal behørigt underrettes. Hvis disse betingelser er opfyldt, er der intet til hinder for at tilvejebringe en effektiv gennemsigtighed med hensyn til skyldnerens aktiver.

I nærværende grønbog fokuseres der på forbedringer af den offentlige fuldbyrdelse af domme. Det betyder, at der hverken behandles spørgsmål om (materielle) begrænsninger i fuldbyrdelsen eller om private eller halvprivate organisationers rolle i forbindelse med fuldbyrdelse.

### **Spørgsmål 1:**

*Mener De, at der er et behov for foranstaltninger på fællesskabsplan til forbedring af adgangen til oplysninger om skyldneres aktiver?*

*Er De af den opfattelse, at der i denne sammenhæng udtrykkeligt bør tages hensyn til berøringspunkterne mellem fuldbyrdelse af domme og beskyttelse af skyldnere eller til ikke-offentlige organisationers rolle i forbindelse med fuldbyrdelse af domme? Hvilke elementer finder De i bekræftende fald vigtige?*

## **II. Mulige løsninger**

Oplysninger om en skyldners aktiver kan indhentes fra forskellige kilder, navnlig fra registre og fra skyldneren selv. I stedet for at fokusere på én bestemt EU-foranstaltning foreslås det derfor at overveje en række foranstaltninger, som kan medvirke til at sikre, at kreditor inden for en rimelig tid kan opnå pålidelige oplysninger om sin skyldners aktiver. De mulige foranstaltninger, der behandles i denne grønbog, er:

- Udarbejdelse af en håndbog om national lovgivning og praksis vedrørende fuldbyrdelse
- Forøgelse af de oplysninger, der er til rådighed i registre, og forbedring af adgangen hertil
- Informationsudveksling mellem fuldbyrdelsesmyndighederne
- Foranstaltninger vedrørende skyldnererklæringen.

### **1. Udarbejdelse af en håndbog om national lovgivning og praksis vedrørende fuldbyrdelse**

I øjeblikket findes der meget få oplysninger om de forskellige fuldbyrdelsesordninger i de 27 medlemsstater<sup>12</sup>. Som et praktisk skridt kunne der udarbejdes en håndbog om medlemsstaternes fuldbyrdelsesordninger. En sådan håndbog kunne for hver medlemsstat indeholde angivelse af alle de kilder, hvor der kan indhentes oplysninger om en skyldners aktiver, kontaktsadresser på de personer, der har adgang til de pågældende oplysninger, hvis adgangen hertil er begrænset, angivelse af omkostningerne ved at indhente oplysninger og andre relevante informationer. En sådan håndbog kunne gøres tilgængelig på webstedet for Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område<sup>13</sup>.

**Spørgsmål 2:** *På hvilken måde mener De, at en håndbog med alle oplysninger om fuldbyrdelsesordningerne i medlemsstaterne kunne være til hjælp?*

<sup>12</sup> Nogle grundlæggende oplysninger om de nationale fuldbyrdelsesordninger og om de kompetente myndigheder, som anmodninger om fuldbyrdelse kan indgives til, er allerede tilgængelige på webstedet for Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område:

[http://ec.europa.eu/civiljustice/enforce\\_judgement/enforce\\_judgement\\_gen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/enforce_judgement/enforce_judgement_gen_en.htm)

<sup>13</sup> <http://ec.europa.eu/civiljustice/>

## ***2. Forøgelse af de oplysninger, der er til rådighed i registre, og forbedring af adgangen hertil***

### ***a) Handelsregistre***

De væsentligste informationskilder er de offentlige registre, og de vigtigste af disse er handelsregistrene.

Handelsregistrene blev delvis harmoniseret ved Rådets første selskabsdirektiv ("publicitetsdirektivet") fra 1968<sup>14</sup> og Rådets ellefte selskabsdirektiv ("filialdirektivet") fra 1989<sup>15</sup>. Ifølge publicitetsdirektivets artikel 2, stk. 1, skal selskaberne offentliggøre visse dokumenter og oplysninger<sup>16</sup>. Ifølge filialdirektivets artikel 2, stk. 1, litra a), skal filialens adresse offentliggøres. I øjeblikket indeholder virksomhedsregistrene i medlemsstaterne detaljerede oplysninger om de enkelte virksomheder (selskabsform, oprettelsesdato, selskabskapital, tekstkode, aktivitetssektor, selskabsorganerne og deres repræsentationsbeføjelser samt somme tider endog antallet af ansatte)<sup>17</sup>. Disse oplysninger er ofte registreret elektronisk i centrale registre, hvortil der er online adgang<sup>18</sup>.

De to direktiver har således til formål at skabe gennemsigtighed i forretningsforhold i bred forstand, herunder også fuldbyrdelsesprocedurer. De foreskriver imidlertid ikke en fuld harmonisering af handelsregistrene. De finder kun anvendelse på bestemte handelsselskaber og ikke på enkeltpersoner og forretningsmæssige partnerskaber<sup>19</sup>. Desuden kan medlemsstaterne frit oprette lokale eller centrale virksomheds- eller selskabsregistre. Medens der i Det Forenede Kongerige findes tre centrale registre med alle oplysninger om

---

<sup>14</sup> Rådets første direktiv 68/151/EØF af 9. marts 1968 om samordning af de garantier, som kræves i medlemsstaterne af de i traktatens artikel 58, stk. 2, nævnte selskaber til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde, EFT L 65 af 14.3.1968, s. 8.

<sup>15</sup> Rådets ellefte direktiv 89/666/EØF af 21. december 1989 om offentlighed vedrørende filialer oprettet i en medlemsstat af visse former for selskaber henhørende under en anden stats retsregler, EFT L 395 af 30.12.1989, s. 36.

<sup>16</sup> Det drejer sig om følgende dokumenter og oplysninger:

- a) Stiftelsesoverenskomsten samt vedtægterne, såfremt disse foreligger som et særskilt dokument.
- b) Ændringer vedrørende de under litra a) nævnte dokumenter, herunder også forlængelse af selskabets virksomhedsperiode.
- c) Efter hver ændring af stiftelsesoverenskomsten eller vedtægterne den fuldstændige ordlyd af det ændrede dokument i den nugældende affattelse.
- d) Udnævnelse, udtræden samt personlige data for de personer, der i deres egenskab af lovbestemt selskabsorgan eller som medlemmer af et sådant organ
  - i) er beføjede til at forpligte selskabet over for tredjemand og til at repræsentere det ved rettergang,
  - ii) deltager i ledelsen af, i tilsynet med eller i kontrollen med selskabet.

Det må gennem offentlighedsforanstaltningerne præciseres, om de personer, som er beføjede til at forpligte selskabet, kan gøre dette hver for sig eller i forening med andre.

e) I det mindste årligt størrelsen af den tegnede kapital, dersom stiftelsesoverenskomsten eller vedtægterne nævner en selskabskapital, medmindre forhøjelse af den tegnede kapital kræver vedtægtsændring.

f) Balance og resultatopgørelse for hvert regnskabsår. Det dokument, der indeholder balancen, skal angive personlige data for de personer, der ifølge loven skal bekræfte dens indhold.

<sup>17</sup> I Italien er disse oplysninger registreret i et centralt register, som føres af det italienske handelskammer, og hvortil der er onlineadgang: [www.infocamere.it](http://www.infocamere.it).

<sup>18</sup> Der gøres opmærksom på, at private tjenester for onlineadgang til handelsregistre eller til kommercielle databaser med virksomhedsoplysninger, såsom European Business Register ([www.ebr.org](http://www.ebr.org)), også er afhængige af oplysningerne i de officielle registre.

<sup>19</sup> Sammenlignende undersøgelser viser imidlertid, at der i alle medlemsstater er registreret oplysninger om individuelle forretningsfolk, og at disse oplysninger er tilgængelige.

forretningsforhold, findes der i Tyskland mere end 400 registre, som føres af de lokale domstole. Desuden er oplysningerne i handelsregistrene ikke altid lige pålidelige. I nogle medlemsstater<sup>20</sup> kontrolleres oplysningerne ikke, før de indføres i registeret<sup>21</sup>. I nogle medlemsstater kan oplysningerne i handelsregisteret være forældede, fordi manglende rapportering af ændringer ikke altid er belagt med tilstrækkelige sanktioner<sup>22</sup>.

Desuden omhandler publicitetsdirektivet ikke elektronisk databehandling eller onlineadgang til handelsregistre. Det skal dog bemærkes, at Rådet på sit møde den 12. og 13. juni 2007 konkluderede, at arbejdet på området e-justice skal videreføres med henblik på at tilvejebringe en teknisk platform på europæisk plan, der giver adgang til eksisterende eller fremtidige elektroniske systemer på det retlige område. Prioriteterne for det fremtidige arbejde omfatter bl.a. udarbejdelse af betingelser for netværkssamarbejde mellem insolvensregistre og mellem handels- og virksomhedsregistre.

**Spørgsmål 3:** *Bør de til rådighed værende oplysninger i handelsregistrene forøges, og bør adgangen hertil forbedres? I bekræftende fald hvordan og i hvilket omfang?*

#### **b) Folkeregistre**

En kreditor, der ønsker at finde adressen på en skyldner, som ikke er forretningsmand, kan stå over for endnu større problemer. I de fleste medlemsstater<sup>23</sup> er alle indbyggers adresser registreret i et folkeregister. Disse registre er dog opbygget på meget forskellig måde. I nogle medlemsstater<sup>24</sup> føres de af de lokale myndigheder, så en kreditor, der søger en skyldners adresse, vil skulle lede i de lokale registre i hele landet – hvilket er en umulig opgave. Ofte har kreditorer ikke adgang til de centrale registre<sup>25</sup>. Kreditorer, der søger adressen på en skyldner, der er forbruger eller en privat enkeltperson, står derfor over for alvorlige problemer. Desuden er det ikke alle jurisdiktioner, der giver fuldbyrdelsesmyndighederne adgang til registrene. Oprettelsen af sådanne registre i de medlemsstater, hvor de ikke allerede findes, kan være i strid med de retlige traditioner. Udviklingen af private tjenester, der kan foretage søgning i andre landes registre, er kun på et meget tidligt stadium. Eventuelle mulige foranstaltninger vil også skulle respektere reglerne vedrørende databeskyttelse og beskyttelse af skyldnerens privatliv.

**Spørgsmål 4:** *Bør adgangen til de bestående folkeregistre forbedres? I bekræftende fald hvordan?*

#### **c) De sociale sikringsordningers og skattevæsenets registre**

De sociale sikringsordningers og skattevæsenets registre indeholder ofte oplysninger om skyldneren, såsom den pågældendes adresse og oplysninger om vedkommendes arbejdsgiver og bankkonti. En adgang til sådanne oplysninger kunne gøre det væsentligt nemmere at fuldbyrde et pengekrav. Retssystemerne i de medlemsstater, hvor skyldneren ikke skal afgive en erklæring, giver fuldbyrdelsesorganerne beføjelse til at konsultere de af staten førte registre

<sup>20</sup> Eksempler: Irland, Nederlandene, Finland, Det Forenede Kongerige.

<sup>21</sup> I andre medlemsstater gennemgås og kontrolleres oplysningerne af myndigheden, inden de indføres.

<sup>22</sup> Eksempel: Sag C-191/95, *Kommissionen mod Tyskland*, Sml. 1998 I, s. 5449.

<sup>23</sup> Undtagelserne er Det Forenede Kongerige og Irland.

<sup>24</sup> Eksempler: Tyskland, Italien.

<sup>25</sup> Undtagelse: I Østrig er der onlineadgang til det centrale folkeregister: [www.business.telekom.at](http://www.business.telekom.at).

med henblik på at indhente oplysninger om skyldnerens aktiver<sup>26</sup>. Fuldbydelsesorganernes direkte adgang til ikke-offentlige registre er imidlertid ikke begrænset til de jurisdiktioner, hvor skyldneren ikke afgiver en erklæring. Tværtimod giver de nyere lovgivninger vedrørende fuldbydelse de kompetente organer adgang til ikke-offentlige fortegnelser. I Østrig<sup>27</sup> og Spanien kan domstolene indhente oplysninger om skyldnerens beskæftigelse fra socialsikringsregistrene. I Portugal skal fogeden først anmode fogedretten om tilladelse, men der er mulighed for adgang. I Spanien og Sverige kan fuldbydelsesorganerne også direkte anmode skatteregistrene om oplysninger. I Slovenien kan skattemyndighederne videregive oplysninger om en given skattepligtig person til andre statslige myndigheder, til myndighederne i selvstyrende lokale områder og til offentlige myndighedspersoner til brug ved udøvelsen af de beføjelser, de er tillagt i lovgivningen. I Estland kan en foged fra 2008 få oplysninger fra sygekassernes register, fra socialsikringsregisteret og fra værdipapirregisteret. I disse jurisdiktioner er fuldbydelsesprocedurene blevet væsentligt mere effektive. Endvidere behandles privat og offentlig gæld (i det mindste i et vist omfang) på samme måde. Det svenske system, hvor fuldbydelsesmyndighederne har adgang til socialsikringsordningernes og skattevæsenets registre, kan give kreditor bedre oplysninger end en skyldnererklæring. Da det ikke forudsætter noget samarbejde fra skyldnerens side, øger det chancerne for hurtigt at opnå nøjagtige oplysninger, og det kan være et effektivt middel for en kreditor til at opnå oplysninger om en skyldner, som ikke kan fremskaffes på anden måde.

Adgangen til registre kan imidlertid være i strid med reglerne om databeskyttelse og med tavshedspligten på det sociale og skattemæssige område. Specielt kan oplysningerne i socialsikringsordningernes og skattevæsenets registre være følsomme. Derfor bør der ved adgangen til disse oplysninger tages hensyn til de særlige retlige betingelser for behandling af følsomme oplysninger, som kan være forskellige fra den ene medlemsstat til den anden.

**Spørgsmål 5:** *Bør fuldbydelsesmyndighederne have øget adgang til socialsikringsordningernes og skattevæsenets registre? I bekræftende fald hvordan og i hvilket omfang?*

### **3. Informationsudveksling mellem fuldbydelsesmyndighederne**

#### **a) Den nuværende situation**

I øjeblikket kan fuldbydelsesorganerne ikke få direkte adgang til (ikke-offentlige) registre i andre medlemsstater, som fuldbydelsesorganerne i det pågældende land har adgang til. Hvis fuldbydelsesorganerne overhovedet har adgang til sådanne registre, er adgangen begrænset til

---

<sup>26</sup> Undtagelser er her Italien og Skotland. I Nederlandene og Belgien kan fogeden indhente oplysninger om skyldnerens adresse og beskæftigelse fra de sociale sikringsordningers registre. I Luxembourg kan en kreditor anmode fredsdommeren om at kontakte de sociale sikringsordninger for at få oplysning om skyldnerens adresse og beskæftigelse. I Frankrig er den retlige situation mere kompliceret, idet fogederne ikke har direkte adgang til administrativ bistand, men skal rette henvendelse til statsadvokaturen (Procureur de la République) for at få en sådan bistand. Desuden må fogederne ikke anvende de modtagne oplysninger til andre formål end fuldbydelsen af det af kreditor dokumenterede krav.

<sup>27</sup> Ifølge Østrigs lovgivning har oplysningerne fra socialregistrene endog forrang. Der kan kun anmodes om en skyldnererklæring, hvis socialsikringsregisteret ikke kan give oplysninger om skyldnerens beskæftigelse eller indkomst.



de nationale fuldbyrdelsesorganer. Der findes ikke i øjeblikket nogen internationale bestemmelser om udveksling af oplysninger mellem nationale fuldbyrdelsesorganer<sup>28</sup>.

Det manglende samarbejde mellem fuldbyrdelsespersoner og –organer i civilretlige sager står imidlertid i en skarp kontrast til det nære samarbejde mellem skattemyndighederne i Den Europæiske Union. Et direktiv vedrørende inddrivelse af fordringer i forbindelse med Den Europæiske Garantifond for Landbruget<sup>29</sup> fastlægger en ordning med direkte udveksling af oplysninger mellem de nationale myndigheder. Anvendelsesområdet for dette direktiv er blevet udvidet til også at omfatte fordringer vedrørende visse skatter<sup>30</sup>. I direktivets artikel 4 er der fastsat følgende: "På begæring af den myndighed, der anmoder om bistand, meddeler den myndighed, der anmodes om bistand, førstnævnte myndighed alle oplysninger, der er af værdi for denne ved inddrivelsen af en fordring." Anmodningerne fremsendes nu elektronisk<sup>31</sup>. Den anmodede myndighed er ikke forpligtet til at give oplysninger, som vil afsløre en handelsmæssig, industriel eller erhvervmæssig hemmelighed, eller hvis meddelelse ville kunne krænke denne stats sikkerhed eller offentlige orden<sup>32</sup>.

### **b) Mulige løsninger**

Da der ikke findes registre for hele EU, kunne en mulighed derfor være at øge samarbejdet mellem de nationale fuldbyrdelsesmyndigheder og indføre en direkte udveksling af oplysninger mellem disse. Fuldbyrdelsesorganerne i en medlemsstat ville være i stand til at anmode de kompetente organer i andre medlemsstater om bistand. I så henseende kunne det bestående fællesskabsinstrument for gensidig bistand mellem skattemyndighederne tjene som model.

Det kunne også undersøges, i hvilken udstrækning informationssystemet for det indre marked (IMI) kan benyttes til udveksling af oplysninger mellem de nationale fuldbyrdelsesmyndigheder. IMI er blevet udviklet som et elektronisk værktøj til udveksling af oplysninger mellem administrationerne i medlemsstaterne på alle sprog og kan potentielt benyttes i forbindelse med enhver fællesskabslovgivning.

---

<sup>28</sup> De nordiske lande har imidlertid planer om at vedtage en konvention om udveksling af oplysninger i inddrivelsessager. Denne konvention vil være det første instrument, der åbner mulighed for direkte samarbejde mellem fuldbyrdelsesorganerne. Dette er imidlertid en undtagelse, og i de fleste tilfælde, hvor der i visse jurisdiktioner for nylig er givet fuldbyrdelsesorganerne bedre adgang til registre, er denne adgang fortsat strengt territorielt begrænset.

<sup>29</sup> Rådets direktiv 76/308/EØF af 15. marts 1976 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med de foranstaltninger, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, samt af landbrugsimportafgifter og told, EFT L 73 af 19.6.1976, s. 18.

<sup>30</sup> Rådets direktiv 2001/44/EF af 15. juni 2001 om ændring af direktiv 76/308/EØF om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med foranstaltninger, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, samt af landbrugsafgifter og told og i forbindelse med merværdiafgift og visse punktafgifter, EFT L 175 af 28.6.2001, s. 17.

<sup>31</sup> Kommissionens direktiv 2002/94/EF af 9. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til visse bestemmelser i Rådets direktiv 76/308/EØF om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med visse bidrag, afgifter, skatter og andre foranstaltninger, EFT L 337 af 13.12.2002, s. 41.

<sup>32</sup> I denne sammenhæng skal det bemærkes, at der også i artikel 44 i Kommissionens forslag til Rådets forordning om kompetence, gældende lov, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og om samarbejde vedrørende underholdspligt (KOM(2005) 649 endelig) er fastlagt en ordning for samarbejde mellem de nationale centrale myndigheder, som "giver adgang til oplysninger, der kan fremme inddrivelsen af underholdsbidrag". Disse oplysninger udleveres med henblik på bl.a. at "lokalisere den bidragspligtige" og at "vurdere den bidragspligtiges formueforhold".

I forbindelse med en sådan løsning kunne der i en fremtidig fællesskabsretsakt fastlægges en liste over de nationale fuldbyrdelsesmyndigheder, der er berettigede til at anmode om oplysninger fra registre i andre medlemsstater, og der kunne fastsættes tidsfrister, inden for hvilke en anmodning om oplysninger skal besvares. Der kunne anvendes standardiserede formularer til spørgsmål og svar på alle fællesskabsprog, og oplysningerne kunne så vidt muligt udveksles elektronisk.

Hvis denne løsning vælges, vil det være nødvendigt at overveje, hvordan der kan tages højde for de betydelige forskelle, der er med hensyn til de oplysninger, fuldbyrdelsesorganerne har adgang til. I nogle medlemsstater<sup>33</sup> er fuldbyrdelsesmyndighederne ikke statslige, og de har ikke adgang til de offentlige registre i deres egen medlemsstat. De ville derfor ikke kunne give de fornødne oplysninger til fuldbyrdelsesmyndighederne i andre medlemsstater.

Ved procedureerne for gensidig bistand må der tages hensyn til reglerne om databeskyttelse.

**Spørgsmål 6:** *Bør informationsudvekslingen mellem fuldbyrdelsesmyndighederne forbedres? I bekræftende fald hvordan?*

#### **4. Skyldnererklæring**

##### **a) Den nuværende situation**

I mange af de nationale systemer<sup>34</sup> har fuldbyrdelsesorganerne beføjelse til direkte at udspørge skyldneren om dennes aktiver. I nogle medlemsstater afgives skyldnererklæringen i form af en forklaring i fogedretten. Skyldneren skal give møde ved en mundtlig forhandling i retten, hvor han udspørges af dommeren (eller en dommerfuldmægtig)<sup>35</sup>. Kreditor kan stille

---

<sup>33</sup> F.eks. Frankrig og Det Forenede Kongerige.

<sup>34</sup> Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Østrig, Portugal, Finland, Sverige, Det Forenede Kongerige (England og Wales).

I Belgien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene og Skotland kan skyldneren ikke afkræves en erklæring. I Frankrig er der dog en begrænset forpligtelse for skyldneren til at oplyse om en bankkonto, i Nederlandene kan fuldbyrdelsesorganet afkræve skyldneren oplysninger om dennes indtægter, og i Belgien skal skyldneren oplyse om sine aktiver, hvis han anmoder om et sikrende retsmiddel. I Italien overvejes det at indføre en skyldnererklæring.

I Letland findes der ikke som sådan en skyldnererklæring. Ifølge retsplejeloven (artikel 552 og 557) gælder der dog på tidspunktet for fuldbyrdelsen af en afgørelse eller en dom en forpligtelse for skyldneren til at give fogeden oplysninger om sine økonomiske forhold. Hvis skyldneren forsætligt giver fogeden forkerte oplysninger om sine økonomiske forhold, kan han ifalde et administrativt eller strafferetligt ansvar.

I Rumænien er der ingen forpligtelse for skyldneren til at afgive en erklæring om sine aktiver/indkomster, inden der opnås en fuldbyrdelseskendelse. Ifølge retsplejeloven er det fogedens pligt ved alle lovlige midler at forsøge at opnå en hurtig og fuldstændig efterkommelse af den forpligtelse, der er omhandlet i fuldbyrdelseskendelsen. Fogeden kan kræve, at skyldneren udfærdiger en skriftlig erklæring med oplysning om sine indkomster og aktiver samt om stedet, hvor sidstnævnte befinder sig (retsplejelovens artikel 373).

På Cypren skal skyldneren anmode retten om at blive erklæret konkurs. Som et første skridt indgiver skyldneren en konkursbegæring til retten, som derefter erklærer skyldneren konkurs.

<sup>35</sup> I Danmark, Irland, England, Østrig og Spanien.

I Bulgarien indeholder retsplejeloven af 1952 ikke i øjeblikket nogen regler om en skyldnererklæring. Ifølge retsplejelovens artikel 448, som træder i kraft den 1. marts 2008, bliver skyldneren forpligtet til at give møde for distriktsdomstolen og til her at oplyse om alle sine aktiver og indtægter, hvis de kendte aktiver ikke er tilstrækkelige. For at kunne opnå en skyldnererklæring skal fogeden indgive en anmodning herom til regionalretten, som tager stilling hertil på et offentligt retsmøde. Hvis skyldneren

yderligere spørgsmål<sup>36</sup>. Der kan også foretages krydsforhør af skyldneren, og denne skal forelægge skriftlige beviser for sine aktiver<sup>37</sup>. I andre medlemsstater afgives skyldnererklæringen ved udfyldelse af standardformularer<sup>38</sup>. I disse medlemsstater tillægges skyldnererklæringen ikke beviskraft, idet den nærmere betragtes som en indsamling af faktiske oplysninger fra fuldbyrdelsesorganernes side.

Der findes to forskellige modeller for erklæringen: den første model forpligter skyldneren til at oplyse om alle sine aktiver, medens den anden begrænser forpligtelsen til kun at omfatte aktiver, der er tilstrækkelige til at indfri kreditors krav.

Betingelserne for at opnå en skyldnererklæring ligner hinanden. I alle medlemsstater er det kreditor, der anmoder om erklæringen. Normalt kræves erklæringen kun afgivet efter en udlægsforretning uden dækning, eller hvis en forestående udlægsforretning ikke forventes at give dækning. Nyere fuldbyrdelsessystemer kræver, at erklæringen skal afgives ved procedurens begyndelse for at give fuldbyrdelsesorganerne mulighed for at opnå de nødvendige oplysninger på et tidligt tidspunkt<sup>39</sup>. I disse systemer er en udlægsforretning uden dækning ikke nogen betingelse.

Det væsentligste problem i forbindelse med en skyldnererklæring er, at erklæringen skal afgives personligt. Hvis skyldneren nægter at give oplysninger om sine aktiver, kan fuldbyrdelsesorganerne (med politiets hjælp) anvende fysisk tvang og arrestere skyldneren<sup>40</sup>. I Portugal kan en modvillig skyldner pålægges bøder; i mange andre medlemsstater<sup>41</sup> kan skyldneren idømmes fængsel (i op til et eller endog to år). Afgivelse af en ukorrekt eller falsk

---

giver ukorrekte oplysninger eller nægter at give møde for retten eller at oplyse om sine aktiver, ifalder han ansvar i henhold til straffelovens artikel 290a og kan i så fald straffes med fængsel i op til tre år.

I Tjekkiet findes der en erklæring om aktiver (retsplejelovens § 260a–260h). Der er ikke nogen foreskrevet form, og erklæringen kan også afgives mundtligt for retten. Nægter skyldneren at give oplysninger om sine aktiver, eller giver han falske oplysninger, kan han straffes med fængsel i op til et år eller med en bøde (straffelovens § 256 d).

I Slovenien er skyldneren efter anmodning fra kreditor eller på rettens foranledning, hvis kreditor godtgør en formodning om, at de foreslåede fuldbyrdelsesforanstaltninger ikke vil være tilstrækkelige til at opnå fuld dækning af kravet, forpligtet til på ethvert tidspunkt under fuldbyrdelsesproceduren at forelægge en fortegnelse over sine aktiver sammen med et bevis for ejendomsretten hertil samt over andre bestående rettigheder med hensyn til disse aktiver og til at oplyse om beviser, der kan støtte hans påstande. Retten afsiger et dekret om, at skyldneren skal forelægge en sådan fortegnelse over sine aktiver. Hvis skyldneren ikke forelægger en fortegnelse inden for den af retten fastsatte frist, afholdes der et retsmøde, hvor skyldneren udspørges om de faktiske forhold vedrørende hans fortegnelse over aktiver. Retten skal belære skyldneren om følgerne, hvis der afgives falsk forklaring. En skyldner, der er blevet behørigt indkaldt, men ikke giver møde i retten, eller som på retsmødet eller i sin fortegnelse over aktiver ikke giver korrekte og sande oplysninger, straffes med en bøde på indtil 4 173 EUR for fysiske personer og på indtil 41 730 EUR for juridiske personer og eneindehavere.

<sup>36</sup> Dette er tilfældet i de fleste medlemsstater.

<sup>37</sup> I Irland og England.

<sup>38</sup> Tyskland, Spanien, Østrig, Sverige.

<sup>39</sup> F.eks. i Spanien og Portugal.

<sup>40</sup> I Irland og England betragtes manglende efterkommelse af en retskendelse som foragt for retten.

<sup>41</sup> Danmark, Tyskland, Irland, England, Grækenland, Spanien, Østrig, Portugal og Sverige.

erklæring betragtes som en strafbar handling<sup>42</sup>. Derfor skal erklæringen i nogle medlemsstater afgives under edsansvar eller på tro og love<sup>43</sup>.

I nogle medlemsstater findes der ikke nogen skyldnererklæring<sup>44</sup>. Det kan forklares ved, at skyldnererklæringen er en form for "personlig tvang" (nemlig tvang over for skyldneren som person), som kan straffes med fængsel. En yderligere grund kan være erklæringens retlige art, idet den kan betragtes som en form for bevisoptagelse, navnlig hvis den afgives mundtligt på et møde i fogedretten. Da fuldbyrdelsesorganerne i de fleste romanske medlemsstater er klart adskilte fra domstolene, kan en sådan bevisoptagelse her anses for ikke at være forenelig med fuldbyrdelsesorganernes opgaver. I andre medlemsstater kan erklæringen imidlertid også afgives over for fogeden eller over for andre fuldbyrdelsesorganer. Desuden anerkendes det i vidt omfang, at en skyldner er forpligtet til at oplyse om sine aktiver i sager vedrørende konkurs eller insolvens<sup>45</sup>.

### **b) Mulige løsninger**

Hvis det med hensyn til skyldnererklæringen findes nyttigt og nødvendigt at træffe foranstaltninger på fællesskabsplan for at forbedre adgangen til oplysninger om skyldnerens aktiver, findes der en række forskellige muligheder.

En mulighed ville være en fællesskabsretsakt, der pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at indføre en procedure for opnåelse af en skyldnererklæring, men som overlader det til deres eget skøn at fastsætte betingelserne for, hvornår en sådan erklæring kan kræves. Et udkast til en sådan bestemmelse er blevet udarbejdet af *Storme-gruppen for tilnærmelse af procedurerne i civilretlige sager i EU*<sup>46</sup>.

Et instrument, der kun fastlægger en sådan "minimumsharmonisering", ville imidlertid indebære adskillige ulemper. Forskellene i de nationale retssystemer ville fortsat bestå, oplysninger på grundlag af en enkelt fælles formular ville ikke være mulige, og der ville fortsat bestå betydelige forskelle med hensyn til idømmelsen af straf i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelsen.

---

<sup>42</sup> I Estland kan retten tvangsfrømstille eller fængsle en skyldner, som uden gyldig grund undlader at meddele fogeden fortegnelsen over sine aktiver eller nægter at efterkomme forpligtelsen til at aflægge ed. En skyldner kan idømmes hæfte i indtil 30 dage. Et år efter en edsaflæggelse kan det kræves, at skyldneren igen aflægge ed, men kun hvis fogeden har grund til at formode, at skyldneren har erhvervet aktiver efter den første edsaflæggelse.

<sup>43</sup> F.eks. kan retten i Estland på fogedens eller en kreditors anmodning kræve, at skyldneren i retten skal aflægge ed på, at de oplysninger om hans aktiver, han har meddelt fogeden, er korrekte.

<sup>44</sup> Se fodnote 33 og 34.

<sup>45</sup> Det er tilfældet i Belgien i sager om forbrugeres insolvens.

<sup>46</sup> Se artikel 12, stk. 4, i ekspertgruppens forslag, der er medtaget i Storme-rapporten (ed.) *Rapprochement du Droit Judiciaire de l'Union Européenne - Approximation of Judiciary Law in the European Union*, s. 210-211.

“For the protection of a judgment creditor who establishes his inability to find sufficient assets in the hands of the judgment debtor for the satisfaction of the judgment, the law of Member States shall provide:

1. that the debtor shall disclose in their entirety the nature and location of his assets. Such disclosure shall be made to the creditor or the proper authority as provided by law;

2. that the proper authority may require third parties to disclose any information relating to the assets of the debtor which is in their possession. “Third parties” includes any institution which holds an account in the name of the debtor.

3. sanctions whereby these obligations may be enforced.”

Ved indførelsen af en ordning for opnåelse af en skyldnererklæring bør der tages hensyn til proportionalitetsprincippet. Erklæringen bør ikke indeholde oplysninger, der ikke er nødvendige af hensyn til formålet med anmodningen. Ved en løsning, der forpligter skyldneren til forud at oplyse om alle sine aktiver, tages der mindre hensyn til privatlivets fred end ved en løsning, hvor skyldneren kun er forpligtet til at give de oplysninger, der er nødvendige, når specifikke betingelser er opfyldt.

### **c) Indførelse af en EU-erklæring om aktiver**

En anden mulighed, der må overvejes, er derfor indførelse af en standardiseret "EU-erklæring om aktiver", som ville forpligte skyldneren til at oplyse om alle aktiver i det europæiske rets område. Oplysningerne vedrørende skyldnerens aktiver bør ikke begrænses af det territorialprincip, der gælder for fuldbyrdelsesprocedurerne i medlemsstaterne, da alle en skyldners aktiver inden for det europæiske rets område, hvor den frie bevægelighed for retsafgørelser er sikret, i princippet kan omfattes af fuldbyrdelsen<sup>47</sup>.

Erklæringen kunne afgives på en standardformular, der foreligger på alle fællesskabssprog. Der kunne fastsættes minimumsstandarder (eller endog fælles standarder) for betingelserne og erklæringens indhold samt for de tilknyttede sanktioner. Det ville medføre, at kreditorerne ville have lige adgang til oplysninger om aktiver i det europæiske rets område, samtidig med at alle skyldnere inden for det indre marked ville nyde samme beskyttelse. Desuden ville der i mindre udstrækning forekomme "oplysningsshopping" inden for det europæiske rets område.

Da det eventuelle instrument ikke bør gribe ind i fuldbyrdelsesorganernes struktur i de enkelte medlemsstater, kunne hver medlemsstat udpege et kompetent organ eller en offentlig myndighed, hvor erklæringen skal afgives. Oplysningerne ville blive videregivet til kreditor eller til den kompetente myndighed, alt efter den enkelte medlemsstats lovgivning (f.eks. til fogeden eller fuldbyrdelsesorganet eller i fogedretten).

Skyldneren bør have mulighed for at undgå forpligtelsen til at afgive erklæringen, hvis han tilbyder betaling eller giver oplysning om aktiver, der er tilstrækkelige til at dække det krav, der skal fuldbyrdes. Det forekommer også tilrådeligt at give skyldneren mulighed for at undgå forpligtelsen til at afgive en erklæring, hvis han tilbyder en ratebetaling, som er sikret ved en bankgaranti eller en tilsvarende sikkerhed.

Skyldneren kunne afgive erklæringen ved at udfylde en formular. Dette bør i videst muligt omfang ske ved at afkrydse felter (for at angive, om en given form for aktiver er til stede). Der kunne også gives mulighed for at udfylde formularen online i det europæiske civilretlige atlas<sup>48</sup>.

Endelig kunne retsaktens fastlægge de sanktioner, som skal anvendes i tilfælde af manglende efterkommelse. En løsning, det ville være værd at overveje, ville være at fastsætte bestemmelser om bøder og om arrestation af skyldneren. Hvis skyldneren giver ukorrekte oplysninger, kunne dette være omfattet af strafferetten. For at undgå urimelig tvang over for skyldneren, kunne det i retsaktens forbydes at offentliggøre skyldnererklæringen i et offentligt tilgængeligt register ("debitorregister").

---

<sup>47</sup> Det skal bemærkes, at det allerede ifølge gældende praksis i visse medlemsstater (navnlig Østrig, Tyskland og England) gælder, at territorialprincippet ikke finder anvendelse på skyldnererklæringer. Skyldnerens forpligtelse til at afgive en erklæring på tro og love, er ikke begrænset til aktiverne i hjemlandet, men skyldneren skal oplyse om alle sine aktiver, også dem i udlandet.

<sup>48</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/judicialatlascivil/html/fillinginformation\\_da.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/fillinginformation_da.htm)

**Spørgsmål 7:** *Finder De, at der bør indføres en EU-erklæring om aktiver?*

**Spørgsmål 8:** *På hvilke betingelser bør det i bekræftende fald være muligt at opnå en sådan erklæring. Bør der fastsættes sanktioner for ukorrekte angivelser i erklæringen? I bekræftende fald hvilke?*

**Spørgsmål 9:** *Hvilken grad af harmonisering finder De passende for en EU-erklæring om aktiver? Hvad bør det præcise indhold af EU-erklæringen om aktiver være?*

### **5. Andre foranstaltninger**

Bortset fra de mulige foranstaltninger til forbedring af adgangen til oplysninger om skyldnerens aktiver, der er behandlet i grønbogen, kunne der eventuelt overvejes andre foranstaltninger.

**Spørgsmål 10:** *Hvilke andre foranstaltninger på EU-plan ville De foreslå for at forbedre adgangen til oplysninger om skyldneres aktiver?*