

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 14.12.2010
SEC(2010) 1548 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела

(преработен текст)

{COM(2010) 748 окончателен}
{SEC(2010) 1547 окончателен}

1. КОНТЕКСТ, КОНСУЛТАЦИЯ И ЕКСПЕРТНО МНЕНИЕ

Регламент (ЕО) № 44/2001 относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (известен като „Брюксел I“), който влезе в сила през март 2002 г., е рамката, в която се осъществява съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси в Европейския съюз. С него се определя кой съд е компетентен за решаване на даден трансграничен спор и се осигуряват безпроблемното признаване и изпълнение на съдебни решения, постановени в друга държава-членка. Макар като цяло да се смята, че регламентът действа добре, консултацията със заинтересованите страни и редица проведени от Комисията проучвания показваха необходимостта от реформа. В същия дух Стокхолмската програма приканва към премахване на все още съществуващите ограничения пред упражняването на правата от гражданите и предприятията.

При подготовката на преразглеждането на регламента Комисията проведе широкообхватна консултация със заинтересованите страни и потърси обстойно външно експертно мнение. Тя прие Зелена книга, с която през април 2009 г. започна обществена консултация, и възложи общо четири проучвания по различни въпроси от реформата. Емпиричните данни в подкрепа на подготовката на оценката на въздействието бяха събрани чрез друго външно проучване и чрез Европейската група за допитвания до бизнеса. Комисията организира също така две важни конференции, една среща с национални експерти и две срещи с експерти по арбитража. Допълнителни становища бяха предоставени от междуведомствена работна група в рамките на Комисията.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА, ЦЕЛИ И ОЦЕНКА НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКА

2.1. СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА СЪДЕБНИ РЕШЕНИЯ

2.1.1. Определяне на проблема и обхват

Съдебно решение, постановено в една държава-членка, не поражда автоматично действие в друга държава-членка, а трябва да бъде потвърдено и обявено за изпълняемо в специално междинно съдебно производство, известно като „екзекватура“. Това производство е скъпо и продължително. По средностатистически данни за ЕС то струва 2 200 EUR при едно несложно дело. Тази сума може да нарасне експоненциално при по-сложни или оспорвани дела (до около 12 700 EUR). Ако приемем, че 25 % от всички дела са сложни, общите разходи за производства по екзекватура в ЕС се равняват на повече от 47 млн. EUR годишно. Срокът за получаване на екзекватура варира от няколко дни до няколко месеца, а в случай на обжалване стига до две години. В повече от 90 % от случаите производството е чиста формалност, защото няма основания за отказ на признаването и изпълнението. Съвсем малко решения се обжалват, а обжалването рядко завършва успешно. Производството по екзекватура усложнява допълнително трансграничните спорове, което от своя страна обезкуражава предприятията да се занимават с трансгранична търговия.

2.1.2. Цели

- Специфичната цел на тази част от предложението е да се постигне истинско свободно движение на съдебни решения по граждански и търговски дела.

2.1.3. Избрани варианти на политика

- Вариант на политика 1: Съществуващото положение.
- Вариант на политика 3: Запазване на екзекватурата, но известно облекчаване на тежестта за ищеца.
- Вариант на политика 4А: Премахване на производството по екзекватура, като същевременно се въвеждат необходимите гаранции за закрила на правата на защитата. Екзекватурата обаче се запазва при съдебни решения по дела за клевета и колективни иски за обезщетение.

2.1.4. Анализ на въздействието на предпочитания вариант 4А: Премахване на производството по екзекватура и въвеждане на необходимите гаранции

а) Ефективност: Този вариант ще осъществи в пълна степен целта за създаване на истинско свободно движение на съдебни решения в Европейския съюз. **б) Основни въздействия:** **i) Икономическо въздействие:** Премахването на екзекватурата ще премахне разходите и забавянето, свързани с настоящото производство по екзекватура, като позволи на предприятията и гражданите на ЕС да си спестят голяма част от настоящите разходи от почти 48 млн. EUR годишно. В преобладаващата част от случаите, в които изпълняемостта на чуждестранното решение не се оспорва от ответника, ищецът ще трябва да понесе само минимални разходи за превод поради въвеждането на стандартни формуляри, които освобождават от изискването за превод на цялото съдебно решение. Само при сложни дела ще продължава да има разходи за превод на цялото съдебно решение и хонорари за правни услуги. Този вариант също така ще насърчи повече предприятия, по-специално **малките и средните предприятия (МСП)**, да започнат да извършват трансгранични сделки. Понастоящем само 25 % от 20-те милиона МСП в Европа извършват трансгранична търговия, т.е. 15 милиона МСП потенциално могат да разширят своя бизнес към други държави-членки. 39 % от тези МСП ще бъдат склонни в много по-голяма степен да започнат да извършват трансгранични сделки, ако производството по екзекватура бъде премахнато. Дори ако само една четвърт от тях наистина започнат такъв бизнес, това би означавало, че 1,4 милиона МСП ще навлязат на вътрешния пазар. **ii) Основни права:** Премахването на екзекватурата ще се съпровожда от процесуални гаранции, които да осигурят, че съдебно решение, постановено в нарушение на правото на справедлив процес и правото на защита, не може да бъде признато и изпълнено. Следователно този вариант е в съответствие с Хартата, по-специално с нейния член 47. Тъй като основанията, които могат да бъдат приведени срещу изпълнението на чуждестранно съдебно решение, съответстват на тези, които понастоящем могат да бъдат приведени в рамките на производството по екзекватура, равнището на съдебна защита по трансгранични производства няма да бъде занижено в сравнение със съществуващото положение. **iii) Финансови разходи:** Държавите-членки ще направят разходи поради необходимостта от запознаване на юристите с новите производства. Тези разходи ще са минимални, ако националните процесуални гаранции бъдат изготвени по модела на производствата, приети в рамките на европейските инструменти, които премахват екзекватурата за

някои видове искове. Предложението ще съдържа и стандартен формуляр, който има за цел да улесни прякото изпълнение.

2.1.5. Сравнение между избраните варианти и предпочитания вариант на политика 4А

Цели/въздействие	Вариант 1 — съществуващо положение	Вариант 3 — облекчаване на тежестта за ищеца	Вариант 4А — премахване на екзекватурата
Премахване на все още съществуващите препятствия пред свободното движение на съдени решения	0	+	++
Икономическо въздействие	0	+	+
Финансови разходи	0	–	–
Основни права	0	0	0

2.2. ДЕЙСТВИЕТО НА РЕГЛАМЕНТА В МЕЖДУНАРОДНИЯ ПРАВЕН РЕД

2.2.1. Определяне на проблема

- Понастоящем правилата на регламента относно компетентността (с някои изключения) не се прилагат, ако ответникът има местоживеене извън ЕС, като в такива случаи регламентът се позовава на националното право (т.нар. „остатъчна компетентност“). В рамките на ЕС националните правила относно компетентността, приложими към ответници от трети държави, се различават значително между отделните държави-членки.
- В случаите, в които ответникът има местоживеене извън Европейския съюз,
- европейските граждани и предприятия имат нееднакъв достъп до правосъдие,
- създават се нееднакви условия за предприятията, които развиват бизнес на вътрешния пазар, което може да доведе до нарушаване на конкуренцията,
- прилагането на европейското законодателство за защита на по-слабите страни (напр. потребители, работници и служители, застраховани лица и др.) не е осигурено.

2.2.2. Цели

- Специфичната цел е да се подобри достъпът до правосъдие, правната сигурност и защитата на гражданите и предприятията на ЕС в спорове, свързани с трети държави.

2.2.3. Анализ на избраните варианти на политика

- Вариант на политика 1: Съществуващото положение.
- Вариант на политика 3А: Минимално хармонизиране на правилата относно компетентността (вариант 3А).
- Вариант на политика 4А: Пълно хармонизиране на правилата относно компетентността.

2.2.4. Анализ на въздействието на предпочитания вариант на политика 4А: Пълно хармонизиране на правилата относно компетентността

а) Ефективност: Пълното хармонизиране на правилата относно компетентността ще осигури едновременно пълен и равнопоставен достъп до правосъдие в европейските съдилища. Достъпът до правосъдие ще става също така в условията на пълна прозрачност, тъй като всички правила относно международната компетентност ще бъдат събрани в един и същ правен акт — преразгледаният регламент. Този вариант ще сложи край и на изкуственото разграничение между ответници с местоживееене в ЕС и такива с местоживееене извън ЕС. Това разграничение не се прави в неотдавна приетото законодателство на ЕС, особено в Регламент 4/2009 относно задълженията за издръжка, както и в предложението на Комисията за регламент относно наследяването и завещанията. **б) Основно въздействие: i) Икономическо въздействие:** Този вариант ще разшири възможностите пред предприятията от ЕС да решават съдебните спорове по-скоро в рамките на ЕС отколкото извън него. Това ще допринесе за намаляване на средните разходи за воденето на съдебен спор и забавянето за предприятията от ЕС, тъй като воденето на съдебен спор в рамките на европейското пространство на правосъдие като цяло е по-евтино и по-лесно отколкото воденето на съдебен спор извън ЕС. Почти няма приети мерки за съдебно сътрудничество с трети държави, а географската отдалеченост на компетентния съд най-вероятно ще увеличи разходите за лично явяване на свидетелите и страните. Освен това хармонизирането на правилата относно ответниците от трети държави ще увеличи правната сигурност и предсказуемост, което от своя страна най-вероятно ще доведе до спестяване на разходи на предприятията, за които се отнася това. По-добрата правна рамка може също така да насърчи повече предприятия да започнат да извършват трансгранични сделки. В допълнение евентуалните нарушения на конкуренцията, които се пораждат от разликите между националните правила относно компетентността, ще бъдат преустановени. **МСП:** Спестяването на разходи от всякакво естество ще бъде особено ползотворно за МСП, които не разполагат с необходимите ресурси за справяне със сложни международни съдебни спорове по същия начин като големите предприятия. **ii) Финансови разходи:** Вариант 4А ще породи от минимални до нулеви финансови разходи за държавите-членки. **iii) Основни права:** Пълното хармонизиране ще подобри достъпа до правосъдие за по-слабите страни (потребители, работници и служители и др.) в съответствие с членове 38 и 47 от Хартата, защото това ще им гарантира достъп до съд в рамките на ЕС при спорове с ответници, установени в държава извън ЕС. Освен това този вариант ще осигури пълен достъп до правосъдие на европейските предприятия, които се намират в съдебен спор с ответници, установени в трети държави. Създаването на *forum necessitatis* ще гарантира на европейските предприятия достъп до съд в рамките на ЕС в случай, че нито един друг съд, който може да гарантира справедлив процес, не е компетентен. Накрая, въвеждането на начин за разрешаване на спорове, специално предназначен за ответници, установени извън ЕС,

ще подобри достъпа до правосъдие за предприятията от тези държави-членки, които понастоящем нямат сравними разпоредби в своето национално право. **iii) Социално въздействие:** Този вариант ще гарантира, че по-слабите страни ще запазят защитата, която им е предоставена от повелителните норми на правото на ЕС. **iv) Трети държави:** Въздействието на вариант 4А върху трети държави ще зависи от съдържанието на хармонизираните правила относно компетентността. Предвиденото създаване на *forum necessitatis* и правилото за „умерено изключителна“ компетентност (т.е. такава, която се основава на местонахождението на дадена територия на имуществото, което има връзка със спора) трудно могат да бъдат оспорени от дипломатическа гледна точка. Точно обратното, въздействието върху третите държави ще бъде положително, тъй като държавите-членки няма да могат да поддържат в националното си право по-благоприятни условия за достъп до правосъдие. Ако международните преговори относно световна конвенция за съдебните решения бъдат подновени, въздействието на преразглеждането върху позицията на ЕС в преговорите ще зависи също така от съдържанието на хармонизираните правила. Въпреки че хармонизирането на националните правила само по себе си няма да има отражение в това отношение, конкретното съдържание на правилата може да засегне позицията на ЕС в преговорите.

2.2.5. Сравнение между вариантите и предпочитания вариант на политика

Цели/въздействие	Вариант 1	Вариант 3А	Вариант 4А
По-добра защита на страни, установени в ЕС, в спорове с ответници извън ЕС	0	+	++
Икономическо въздействие	0	0	+
Основни права	0	+	+
Въздействие върху трети държави	0	0	0 или +

2.3. СПОРАЗУМЕНИЯ ЗА ИЗБОР НА СЪД

2.3.1. Определяне на проблема и обхват

Огромното мнозинство от предприятията в ЕС, които се занимават с трансгранична търговия, използват споразумения за избор на съд (почти 70 % от всички предприятия и 90 % от големите предприятия).

- Регламентът по принцип придава правно действие на споразуменията за избор на съд, но беше изразено безпокойство, че практическата ефективността на такива споразумения може да бъде поставена под съмнение от тактики за злоупотреба с предявяването на искове. Това е така поради застъпването с друга разпоредба от регламента, т.нар. правило за висящи дела (*lis pendens*), с което се цели да се избегне положение, при което две съдилища в ЕС разглеждат едно и също дело по едно и

също време. В разпоредбата се постановява, че вторият сезиран съд по даден спор трябва да спре производството докато първият сезиран съд се произнесе относно компетентността си. Страна, която желае да избегне прилагането на споразумение за избор на съд, може значително да забави производството в избрания съд, като сезира първа съд (който не е компетентен) в държава, в която съдебната система работи сравнително бавно. През последните пет години 7,7 % от предприятията сигнализираха, че техният съконтрагент не е спазил клаузата, в която се посочва компетентния съд.

- Ефективността на споразуменията за избор на съд трябва да бъде осигурена и отвъд границите на ЕС. ЕС договори международно споразумение — Хагската конвенция за споразуменията относно избор на съд, с което се подобрява правната сигурност на клаузите за избор на съд в отношенията между търговци. Процесът по ратифициране тече в момента. Преразглеждането на регламента следва да гарантира, че подходът към споразуменията за избор на съд за вътрешни за ЕС ситуации е съгласуван с този, който ще бъде евентуално приет за външни за ЕС ситуации. По силата на Хагската конвенция сезираният съд, който обаче не бил избран от страните, трябва да прекрати делото, освен ако не е приложимо едно от изключенията по конвенцията.

2.3.2. Цели

Специфичната цел е да се подобри ефективността на споразуменията за избор на съд. Реформата трябва също така да улесни ратифицирането от страна на ЕС на Хагската конвенция за споразуменията относно избор на съд.

2.3.3. Описание на избраните варианти на политика

- Вариант на политика 1: Съществуващото положение.
- Вариант на политика 2: Освобождаване на избрания съд от задължението за спиране на производството.
- Вариант на политика 3: Даване на предимство на избрания съд да реши дали е компетентен.

2.3.4. Анализ на въздействието на предпочитания вариант на политика 3: Даване на предимство на избрания съд да реши дали е компетентен

а) Ефективност за постигане на целите: Вариант 3 ще има възпиращо действие по отношение на използването на изпреварващи иски, с които се цели подриването на действително споразумение за избор на съд, като така се постигнат в пълна степен посочените по-горе цели. **б) Основни въздействия:** **и) Икономическо въздействие:** Вариант 3 ще премахне разходите и забавянето, които предприятията трябва да понесат понастоящем поради недобросъвестни опити на техните партньори да заобикалят споразуменията за избор на съд. Вероятно е също така поне част от 30 % от предприятията, които понастоящем не извършват трансгранична търговия поради проблемите, неизменно свързани с трансграничните съдебни спорове или събирането на дългове, да бъдат насърчени да започнат да се занимават с такава. Това ще повиши правната сигурност за предприятията и ще увеличи доверието им в ефективността на техните договорни уговорки за решаване на спорове. Недостатъкът на това решение е, че може да доведе до забавяне на съдебните производства, в които избраният съд в

крайна сметка обявява споразумението за недействително (това касае само 1,1 % от предприятията всяка година) и страните са принудени да водят спора пред друг съд. **ii) Финансови разходи:** Вариант 3 ще породи само минимални разходи по прилагането. **iii) Основни права:** Вариант 3 ще изпълни изцяло волята на страните по споразумение за избор на съд. Това ще подобри значително положението на страните по отношение на свободата на стопанската инициатива, както е гарантирана в член 16 от Хартата. **iv) Международни аспекти:** Вариант 3 отразява решението, възприето в Хагската конвенция. Важно е да се подчертае, че, както в конвенцията, се дава предимство на избрания съд, който може да продължи да разглежда делото, дори и да е сезиран втори по време.

2.3.5. Сравнение между вариантите и предпочитания вариант на политика

Цели/въздействие	Вариант 1 Съществуващото положение	Вариант 2 Освобождаване от задължението за спиране на производството	Вариант 3 Даване предимство на избрания съд
Премахване на възможностите за злоупотреба	0	+	++
Икономическо въздействие	0	+	++
Основни права	0	+	++
Международни аспекти	0	+	++

2.4. ВРЪЗКА МЕЖДУ РЕГЛАМЕНТА И АРБИТРАЖА

2.4.1. Определяне на проблема

Арбитражът е изключително важен в сферата на международна търговия, тъй като се използва редовно от по-големите и мултинационалните компании (около 63 % от големите европейски компании предпочитат арбитража пред съдебния спор). Понастоящем арбитражът не се включва в обхвата на регламент Брюксел I. Бяха споменати трудности по отношение на връзката между арбитража и съдебните производства. По-специално страна, която оспорва действителността на арбитражно споразумение, може да поиска от съда да се произнесе и по същество. Това може да доведе до успоредни съдебни и арбитражни производства, което носи риска от противоречащи си решения, според които споразумението се счита за недействително в една държава-членка и за действително в друга. Страните по даден спор, които желаят да избегнат прилагането на арбитражно споразумение, могат да злоупотребят с това положение. Този проблем, на който беше обърнато специално внимание в неотдавнашно решение на Съда на Европейския съюз по делото *West Tankers*, влошава ефективността на арбитражните споразумения в Европейския съюз.

2.4.2. Цели

Специфичната цел на тази част от предложението е да се гарантира прозрачно и предвидимо съгласуване на съдебните и арбитражните производства, което може да запази или дори да подобри привлекателността на Европейския съюз като място за провеждане на арбитраж.

2.4.3. Описание на избраните варианти на политика

- Вариант на политика 1: Съществуващото положение.
- Вариант на политика 2: Запазване на изключването на арбитража от обхвата на регламента.
- Вариант на политика 3А: Подобряване на ефективността на арбитражните споразумения. В този вариант се предвижда, че съдът, сезиран по спор, който включва арбитражно споразумение, ще трябва да спре производството, ако по спора е сезиран арбитражен съд или съд по седалището на арбитража.

2.4.4. Анализ на въздействието на предпочитания вариант на политика 3А: Подобряване на ефективността на арбитражните споразумения

а) Ефективност за постигане на целите: Този вариант на политика ще постигне в пълна степен посочените по-горе цели. Той ще осигури ефективността на арбитражните споразумения, като премахне риска от успоредни производства и намали възможностите за тактики за злоупотреба с предявяването на искове. Той ще гарантира също така, че всички съдебни решения, които понастоящем циркулират в рамките на ЕС, ще продължат да го правят. **б) Основно въздействие: i) Икономическо въздействие:** Вариант 3А ще премахне риска от тактики за злоупотреба с предявяването на искове, като в същото време донесе икономическите ползи, очертани по-горе. Освен това вариант 3А ще премахне риска от успоредни съдебни и арбитражни производства, като по този начин значително повиши привлекателността на арбитража в ЕС и на европейските центрове за арбитраж. **ii) Финансови разходи:** Колкото до вариант 2, изменението на регламента ще породи само минимални разходи по прилагането му за държавите-членки. **iii) Основни права:** Арбитражът ще стане по-ефективен и по-ефикасен, отколкото в рамките на варианти 1 и 2, като по този начин се подобри достъпа на страните до алтернативните механизми за разрешаване на спорове. В допълнение този вариант ще подобри достъпа до правосъдие за предприятията, желаещи (добросъвестно) да оспорят арбитражно споразумение, тъй като ще създаде ясна и прозрачна правна рамка за такова оспорване, като в същото време установи ясни правила с цел подобряване на правната сигурност и предотврати тактиките за протакане. В рамките на този вариант нормите, установени в член 47 от Хартата на ЕС, ще бъдат допълнително утвърдени. Накрая, той ще гарантира, че в целия Съюз волята на страните се зачита в максимална степен, което увеличава свободата им на договаряне и свободата на стопанската инициатива, както е гарантирана в член 16 от Хартата. **iv) Трети държави:** Арбитражът в Европейския съюз ще стане по-привлекателен.

2.4.5. Сравнение между вариантите и предпочитания вариант на политика

Цел/въздействие	Вариант 1 Съществуващото положение	Вариант 2 Запазване на изключването	Вариант 3 Подобряване на ефективността
Свободно движение на съдебни решения	0	–	+
Осигуряване на ефективността на арбитража в ЕС	0	+	++
Икономическо въздействие	0	+	+
Основни права	0	+	++

3. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС (СУБСИДИАРНОСТ)

Очертаните по-горе проблеми, свързани със съществуването на производството по екзекватура, липсата на ефективност на споразуменията за избор на съд и връзката между регламента и арбитража, произтичат от нормите на съществуващото право на ЕС и могат да бъдат отстранени само чрез намесата на европейския законодател. Хармонизирането на правилата относно компетентността, свързана с ответници, установени извън ЕС, е необходимо, за да се предоставят на предприятията, действащи на вътрешния пазар, равни условия на конкуренция и да се гарантира, че правата на „по-слабите страни“, установени в правото на ЕС, могат да бъдат ефективно упражнени. Тези цели не могат да бъдат постигнати чрез самостоятелни действия на държавите-членки.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Регламентът беше приет на основание член 61, буква в) и член 67, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност. От влизането в сила на Договора от Лисабон насам основанието в Договора за приемане на преразгледания регламент се състои от член 67, параграф 4 и член 81, параграф 2, букви а), в) и д) от Договора за функционирането на Европейския съюз.

5. ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ НА ДЕЙСТВИЯТА НА ЕС

Пакетът от предпочитани варианти, очертани по-горе, е в съответствие с принципа на пропорционалност. Замислените изменения в пакета от предпочитани варианти на политика не надхвърлят необходимото за справяне с установените проблеми. Както бе посочено по-горе, ползите и икономии вследствие на прилагане на предпочитаните варианти на политика са далеч повече от разходите и неудобствата им. Потенциалът за осъществяване на икономии е значителен, а финансовите разходи за прилагането на реформата в държавите-членки като цяло са малки. Пакетът от реформи има потенциал да повиши доверието във вътрешния пазар и да насърчи повече предприятия и

граждани да започнат да извършват трансгранични сделки, като по този начин се възползват от предимствата на вътрешния пазар. Тази засилена икономическа дейност заедно с икономистите, до които ще доведе реформата, ще спомогнат гражданите и предприятията да се справят с настоящата финансова криза.

6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

На всеки пет години Комисията ще изготвя доклади за оценка на прилагането на регламента. Тъй като понастоящем не всички държави-членки извършват систематично събиране на статистически данни относно прилагането на регламента, преразгледаният регламент ще съдържа изискване за предоставяне на съответната информация, по-специално относно броя на заведените дела по специалните производства за преразглеждане, създадени с цел защита на основните права на ответника, и относно изхода от тези производства.