

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 14.10.2009
SEC (2009) 411 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

de însoțire pentru

Propunerea de

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

**privind competența, legea aplicabilă, recunoașterea și executarea hotărârilor
judecătorești și a actelor autentice în materie de succesiuni, precum și crearea unui
certificat european de moștenitor**

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

{COM(2009) 154 final}
{SEC(2009) 410}

1. Aspecte procedurale și consultarea părților interesate

Evaluarea impactului a fost pregătită pe baza unui studiu (denumit în continuare „studiul extern”)¹ efectuat pentru Comisie de către un contractant extern, cu aportul Grupului de coordonare între servicii instituit de către Direcția Generală Justiție, Libertate și Securitate. Au participat reprezentanții direcțiilor generale Întreprinderi și Industrie, Piața Internă și Servicii, Impozitare și Uniune Vamală, precum și Secretariatul General și Serviciul Juridic al Comisiei.

Evaluarea impactului are la bază un „Studiu privind conflictul de legi în materie de succesiuni în Uniunea Europeană”, realizat de Institutul Notarial German în noiembrie 2002², care a confirmat existența unor probleme practice în ceea ce privește devoluțiunea patrimoniului și redactarea testamentelor în cazul succesiunilor transfrontaliere. De asemenea, evaluarea impactului s-a sprijinit pe analiza celor 60 de răspunsuri³ la Cartea verde a Comisiei privind *succesiunile și testamentele* [COM(2005)65], de la 1 martie 2005⁴. În cele din urmă, a beneficiat de activitatea unui grup de experți PRM III/IV) creat de Comisie și alcătuit din experți independenți de statele membre, reprezentând diferitele tradiții juridice din UE. În 2006 a fost organizată o audiere publică pe tema legii aplicabile succesiunilor.

2. Definirea problemei

2.1. Cauzele problemelor actuale

Adesea, succesiunile internaționale nu sunt executate potrivit voinței persoanelor decedate. În plus, nu sunt respectate drepturile (potențialilor) moștenitori, ale persoanelor având o legătură formală sau de alt tip cu defunctul, ale creditorilor privați și publici etc.

Deși armonizarea acestor drepturi depășește competența Comunității Europene, este important să se conștientizeze faptul că la originea problemelor cu care se confruntă în prezent cetățenii se află normele de drept material naționale, care diferă substanțial de la un stat membru la altul.

¹ EPEC, Studiu de evaluarea impactului privind instrumentele comunitare referitoare la succesiuni și testamente, realizat prin contractul-cadru nr. DG BUDG Nr. BUDG06/PO/01/Lot no.2, ABAC 101908, disponibil la următoarea adresă: [...].

² http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

³ Disponibile la adresa: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/successions/news_contributions_successions_en.htm.

⁴ Disponibilă la adresa: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l16017.htm>.

2.1.1. Divergențe între procedurile de fond naționale în materie de succesiuni

1. **Cotele-părți moștenite de membrii familiei** diferă substanțial.
2. Toate statele membre recunosc testamentele, însă unele state membre acceptă instrumente mai elaborate de planificare a succesiunilor (de exemplu **testamentele comune și reciproce**), care nu sunt recunoscute în toate statele membre.
3. Toate statele membre, cu excepția Regatului Unit (și anume, Anglia și Țara Galilor), prevăd o **rezervă succesorală pentru membrii apropiați ai familiei**, indiferent de dispozițiile testamentare lăsate de defunct.
4. **Normele de procedură care reglementează succesiunile** diferă de la un stat membru la altul.
5. **Drepturile partenerilor necăsătoriți sau a partenerilor de același sex** diferă substanțial între statele membre.

2.1.2. Consecințele negative suportate de cetățeni

Problema nr. 1 – Dificultățile întâmpinate de cetățeni în legătură cu predictibilitatea țării și instanței competente în materie de succesiune. Autoritățile din două sau mai multe state membre pot accepta dezbaterea aceleiași succesiuni (conflict pozitiv de competență), sau niciuna dintre ele nu acceptă dezbaterea acesteia (conflict negativ de competență). Chiar și atunci când cetățenii identifică statul membru ale cărui autorități sunt competente, adesea aceștia nu știu ce organism este competent în statul membru respectiv (instanța, notarii, administrația publică).

Problema nr. 2 – Legi conflictuale aplicabile aceleiași succesiuni. În chestiuni de drept privat, o instanță nu este obligată să aplice legea propriei țări. Prin urmare, statele membre dispun de norme care să decidă legea cărui stat ar trebui aplicată unui anumit caz („normele privind conflictul de legi”). În materie de succesiuni, aceste norme diferă de la un stat membru la altul. Din moment ce autoritățile mai multor state membre pot fi competente să dezbată o anumită succesiune, acestea ar putea ajunge la rezultate diferite în ceea ce privește întrebarea „ce aparține cui”. Această situație creează insecuritate juridică, împiedică planificarea eficientă a patrimoniului și recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești între statele membre.

Problema nr. 3 – Libertate insuficientă (limitată) a testatorului de a opta pentru o lege. Atunci când un cetățean care profită de avantajele pieței interne cunoaște diferențele între dreptul material succesoral și între normele privind conflictul de legi, acesta poate dori să le evite prin redactarea unui testament și alegerea unei singure legi aplicabile întregului său patrimoniu. Cu toate acestea, majoritatea statelor membre nu permit încă persoanelor să aleagă legea aplicabilă succesiunii lor⁵.

⁵ Nu se admite alegerea legii în Austria, Cipru, Franța, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxembourg, Polonia, Portugalia, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia și Republica Cehă. Nu există informații disponibile pentru Ungaria, Malta și Irlanda de Nord.

Problema nr. 4 – Restricții în ceea ce privește recunoașterea și executarea hotărârilor și a actelor. O hotărâre pronunțată de o instanță într-o țară nu este automat recunoscută și executată în altă țară, ale cărei instanțe pot pronunța hotărâri conflictuale cu privire la aceeași cauză. De asemenea, nici documentele întocmite de notari și alte autorități nu sunt recunoscute și executate automat.

Problema nr. 5 - Restricții în ceea ce privește recunoașterea calității de moștenitor sau de administrator/executor. În prezent, există diferite tipuri de mijloace de probă a calității de moștenitor sau de administrator al unei succesiuni în statele membre. Actele executate într-un stat membru nu sunt, de obicei, recunoscute automat în alte state membre. Aceasta duce la duplicarea procedurilor de dovedire a calității de moștenitor sau de administrator în țara unde se situează bunurile, precum și la costuri suplimentare și întârzieri.

Problema nr. 6 – Dificultăți privind identificarea testamentelor în străinătate. Chiar și în cazuri strict naționale, câteodată moștenitorii nu pot afla cu ușurință dacă defunctul a redactat un testament. Acest aspect este și mai problematic pentru cetățenii care caută un testament în străinătate. Această situație antrenează întârzieri considerabile și costuri mai importante, precum și incertitudinea dacă vor apărea alți moștenitori.

2.2. Amploarea problemei

Este dificil de apreciat amploarea problemelor identificate, întrucât nu există statistici relevante, iar datele empirice sunt limitate. Cu toate acestea, consultările demonstrează insecuritatea juridică cu care se confruntă cetățenii.

În fiecare an, în UE decedează în jur de 4,5 milioane de persoane. Presupunând că valoarea unui patrimoniu este în medie 137 000 de euro (de aproximativ 5,5 ori media pe cap de locuitor a venitului național brut), înseamnă că valoarea totală a patrimoniului pe an ar fi de 646 miliarde de euro.

De asemenea, se poate presupune, în mod rezonabil, că aproximativ 9-10% din numărul total al succesiunilor (circa 450 000) implică o dimensiune „internațională”. Valoarea medie a unui astfel de patrimoniu ar fi aproape de două ori valoarea unui patrimoniu mediu (adică 274 000 de euro), în total aproximativ 123,3 miliarde de euro pe an.

Acest patrimoniu poate crea probleme. Chiar dacă ar fi soluționate în mod rezonabil, costurile taxelor judiciare ar putea evolua între 2% (2,466 miliarde de euro) și 5% din valoarea totală a succesiunilor internaționale (6,165 miliarde de euro). O medie de 3% (3,699 miliarde de euro) din valoarea patrimoniului poate fi considerată realistă. În plus, costurile întârzierilor, care pot fi măsurate mai degrabă în ani decât în luni, pot avea valori similare.

Prin urmare, rezolvarea acestor probleme ar putea genera beneficii pentru cetățenii UE în valoare de aproximativ 4 miliarde de euro pe an, după calculele contractorului extern.

3. Obiective

Obiectivul general al propunerii este de a contribui la crearea unui veritabil spațiu al justiției civile în domeniul succesiunilor.

Obiectivele generale, specifice și operaționale sunt rezumate în tabelul de mai jos.

Rezumat al obiectivelor generale, specifice și operaționale		
Obiective generale	Obiective specifice	Obiective operaționale
- Asigurarea posibilității ca cetățenii să își planifice și organizeze în mod eficient și din timp succesiunea într-un context transfrontalier - Sporirea șanselor ca drepturile potențialilor moștenitori, ale persoanelor având o legătură formală sau de alt tip cu defunctul, ale creditorilor privați și publici etc. să fie respectate în mod eficient	Existența unui context în care, în cazul aceleiași succesiuni internaționale, nu se pronunță hotărâri paralele și nu se aplică norme diferite de drept material	Adoptarea unor norme comune privind competența Adoptarea unor norme comune privind legea aplicabilă
	Furnizarea unor posibilități (limitate) ca testatorul să opteze pentru legea aplicabilă	Introducerea unor norme armonizate care să furnizeze posibilități (limitate) ca testatorul să opteze pentru legea aplicabilă
	Asigurarea recunoașterii drepturilor, a actelor și hotărârilor relevante în ceea ce privește succesiunile	Armonizarea normelor privind recunoașterea și executarea hotărârilor, a altor decizii și a actelor autentice Asigurarea recunoașterii puterilor conferite administratorilor/executorilor Asigurarea recunoașterii calității de moștenitor
	Sporirea accesibilității la informațiile referitoare la existența testamentelor în străinătate	Crearea unui sistem european de înregistrare a testamentelor și de obținere a informațiilor referitoare la existența testamentelor în străinătate

4. Opțiuni de politică

4.1. Descrierea opțiunilor de politică

Opțiunile de politică au fost împărțite în două categorii separate, pentru a putea lua în considerare diferitele opțiuni posibile (a se vedea tabelul de mai jos).

Definirea opțiunilor de politică care să rezolve problemele cauzate de diferențele din legile naționale privind succesiunile cu elemente transnaționale (opțiunea de politică A) <i>Nicio acțiune comună la nivelul UE</i> - Opțiunea de politică A.1: statu-quo <i>Acțiune legislativă la nivelul UE</i> - Opțiunea de politică A.2: armonizarea normelor privind competența și introducerea unor norme privind recunoașterea și executarea automată a hotărârilor, a altor decizii și acte autentice - Opțiunea de politică A.3: armonizarea normelor privind conflictul de legi - Opțiunea de politică A.4: armonizarea normelor privind conflictul de legi și introducerea unui certificat european de moștenitor și de executor/administrator în cazul succesiunilor transnaționale - Opțiunea de politică A.5: armonizarea normelor privind conflictul de legi și a normelor

privind competența - Opțiunea de politică A.6: armonizarea normelor privind conflictul de legi și a normelor privind competența și introducerea unor norme privind recunoașterea și executarea automată a hotărârilor, a altor decizii și a actelor autentice (A.2 plus A.3) - Opțiunea de politică A.7: armonizarea normelor privind conflictul de legi și a normelor privind competența și introducerea unor norme privind recunoașterea și executarea automată a hotărârilor, a altor decizii și acte autentice, precum și introducerea unui certificat european de moștenitor și de executor/administrator în cazul succesiunilor transnaționale (A.2 plus A.4) <i>Acțiune non-legislativă</i> - Opțiunea de politică A.8: crearea unei baze de date/unui sistem de gestionare a cunoștințelor privind conflictul de legi, normele privind competența și organismele competente - Opțiunea de politică A.9: o campanie de informare privind succesiunile realizată la nivelul UE (legislație și instrumente existente/viitoare)

Definirea opțiunilor de politică menite să rezolve problemele de identificare a testamentelor în străinătate (opțiunea de politică B)

Nicio acțiune comună la nivelul UE

- Opțiunea de politică B.1: statu-quo

Acțiune la nivelul UE (legislație și finanțare)

- Opțiunea de politică B.2: recomandare a Comisiei privind crearea unor registre naționale interconectate de testamente și organizarea unor campanii de informare.
- Opțiunea de politică B.3: crearea obligatorie a unor registre naționale interconectate de testamente.
- Opțiunea de politică B.4: crearea unui registru european central de testamente.

Acțiune non-legislativă

- Opțiunea de politică B.5: crearea unei pagini internet privind registrele existente de testamente și normele naționale.
- Opțiunea de politică B.6: campanii naționale de informare privind testamentele (legislație și instrumente existente/viitoare)

4.2. Compararea opțiunilor

Tabelul 1 oferă o comparație a punctajelor celor nouă opțiuni de politică A.

Tabelul 2 compară punctajele celor șase opțiuni de politică B.

Opțiunile de politică sunt notate în funcție de potențialul lor de a îndeplini obiectivele definite anterior în secțiunea 5, cu zece semne de bifare (✓✓✓✓✓✓✓✓✓✓), indicând că o opțiune îndeplinește integral toate obiectivele.

Tabelul 1 – Comparația punctajelor opțiunilor de politică A

Obiectiv/costuri	Opțiunea de politică A.1 (Statu-quo)	Opțiunea de politică A.2 (Norme privind competența & recunoașterea)	Opțiunea de politică A.3 (Norme privind conflictul de legi)	Opțiunea de politică A.4 (Norme privind conflictul de legi & certificat)	Opțiunea de politică A.5 (Norme privind conflictul de legi & norme privind competența)	Opțiunea de politică A.6 (A.2 plus A.3)	Opțiunea de politică A.7 (A.2 plus A.4)	Opțiunea de politică A.8 (Baza de date)	Opțiunea de politică A.9 (Campanii naționale de informare)
Existența unui context în care, în cazul aceleiași succesiuni internaționale, nu se pronunță hotărâri paralele și nu se aplică norme diferite de drept material	0	√√	√√√√	√√√√√√	√√√√√√√√	√√√√√√√√	√√√√√√√√√√	√	√
Furnizarea unor posibilități (limitate) ca testatorul să opteze pentru legea aplicabilă	0	0	√√√√√√	√√√√√√	√√√√√√	√√√√√√√√√√	√√√√√√√√√√	0	0
Asigurarea recunoașterii: (i) hotărârilor, a altor decizii și acte autentice privind succesiunile internaționale; (ii) puterilor conferite administratorilor/executorilor; și a (iii) calității de moștenitor	0	√√√√√√	√√	√√√√√√	√√√	√√√√√√√√√√	√√√√√√√√√√	0	0
Sporirea accesibilității la informațiile referitoare la existența testamentelor în străinătate	0	0	–	–	–	–	–	0	0
Punctaj total:	0	7	11	18	10	25	30	1	1
Efecte economice	În prezent: 4 miliarde de euro/an; potențială dublare a costurilor în 10 ani.	Reducerea costurilor: maxim 10%	Reducerea costurilor: maxim 15%	Reducerea costurilor: maxim 15%	Reducerea costurilor: maxim 15%	Reducerea costurilor: maxim 20%	Reducerea costurilor: maxim 30%	Reducerea costurilor: nesemnificativă	Reducerea costurilor: nesemnificativă

Tabelul 2 – Comparația punctajelor opțiunilor de politică B

Obiectiv/costuri	Opțiunea de politică B.1 (Statu-quo)	Opțiunea de politică B.2 (Recomandare CE privind registrele naționale interconectate & campanii de informare)	Opțiunea de politică B.3 (Crearea obligatorie a unor registre naționale interconectate de testamente)	Opțiunea de politică B.4 (Registru european central de testamente)	Opțiunea de politică B.5 (Pagină internet privind registrele de testamente și normele naționale)	Opțiunea de politică B.6 (Campanii naționale de informare)
Existența unui context în care, în cazul aceleiași succesiuni internaționale, nu se pronunță hotărâri paralele și nu se aplică norme diferite de drept material	0	√√	√√√	√√√√	√	√
Furnizarea unor posibilități (limitate) ca testatorul să opteze pentru legea aplicabilă	0	0	0	0	0	0
Asigurarea recunoașterii: (i) hotărârilor, a altor decizii și acte autentice privind succesiunile internaționale; (ii) puterilor conferite administratorilor/executorilor; și a (iii) calității de moștenitor	0	√	√	√	0	0
Sporirea accesibilității la informațiile referitoare la existența testamentelor în străinătate	0	√√	√√√	√√√√	√	√
Punctaj total	0	5	7	9	2	2
Efecte economice	În prezent: 4 miliarde de euro/an; potențială dublare a costurilor în 10 ani.	Reducerea costurilor: maxim 1-2%	Reducerea costurilor: maxim 1-2%	Reducerea costurilor: maxim 2%	Reducerea costurilor: nesemnificativă	Reducerea costurilor: nesemnificativă

4.3. Opțiunea preferată

Având în vedere evaluarea din tabelele 1 și 2, opțiunea preferată este o combinație a opțiunilor de politică A.7 și B.2. Opțiunea de politică A.7 ar rezolva problemele actuale pe cât posibil și ar duce la cele mai mari reduceri ale costurilor (maxim 30%). Într-adevăr, este cea mai ambițioasă opțiune în ceea ce privește efectele sale, reprezentând, prin urmare, o dezvoltare suplimentară a opțiunilor identificate pentru a răspunde provocărilor pe care această opțiune a fost creată să le rezolve. Cu toate că opțiunea de politică B.2 nu are cel mai bun punctaj, este opțiunea preferată din motiv că identificarea testamentelor este esențialmente o problemă națională, care va continua să rămână astfel chiar și pe termen lung, deoarece înregistrarea testamentelor nu este obligatorie (ceea ce înseamnă că registrul poate confirma doar faptul că un testament nu a fost înregistrat, însă nu și faptul că acesta nu există). Această analiză este confirmată de părțile interesate.

4.4. Amploarea potențială și natura efectelor opțiunii preferate

Opțiunea de politică preferată ar elimina potențialul existent pentru conflictele de competență. Aceasta ar permite finalizarea mai rapidă a succesiunilor, deoarece autoritățile competente nu ar trebui să se mai confrunte cu norme naționale potențial contradictorii pentru a identifica legea materială care reglementează chestiunea moștenitorilor. Introducerea unei posibilități limitate ca testatorul să opteze pentru legea aplicabilă ar permite cetățenilor să își planifice mai bine succesiunea.

Ar fi asigurate recunoașterea calității de moștenitor sau a prerogativelor conferite administratorilor/executorilor, precum și a hotărârilor. Drept consecință, s-ar reduce taxele judiciare și întârzierile.

Recomandarea Comisiei ar accelera procesul de creare a registrelor de testamente de către statele membre, registre care să fie compatibile și interoperabile și să faciliteze identificarea testamentelor în alte state membre. Campaniile de informare ar putea determina un mai mare număr de cetățeni să redacteze testamente și să le înregistreze, accelerând procedurile legate de succesiune, ceea ce ar duce la mai puține întârzieri și la reducerea costurilor juridice. Cu toate acestea, impactul pozitiv al registrului poate fi limitat deoarece înregistrarea testamentelor nu ar fi obligatorie.

În general, opțiunea preferată ar spori șansele ca drepturile tuturor persoanelor implicate în succesiune să fie respectate în mod eficace și eficient.

Opțiunea de politică preferată respectă drepturile fundamentale cuprinse în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

4.5. Costurile opțiunii preferate

Rezumând, se estimează că opțiunea preferată ar putea duce la o reducere a costurilor de până la 32% din costurile de 4 miliarde de euro antrenate de problemele actuale, adică 1,3 miliarde de euro.

Procesul de adoptare și punere în aplicare a opțiunii preferate ar crea **costuri financiare** atât la nivelul UE, cât și la nivel național, în principal costuri legate de munca administrativă de a crea legislația necesară, de crearea și gestionarea unui registru de testamente și de campaniile de informare.

Deși, în urma armonizării legii aplicabile, opțiunea preferată ar avea ca rezultat o reducere a taxelor percepute de **practicienii în drept**, câștigurile acestora ar spori totuși, în perspectiva

creșterii valorii moștenirilor și a numărului tot mai mare de cazuri internaționale. În plus, noile norme vor crește previzibilitatea pentru cetățeni. Este posibil ca mai mulți dintre aceștia să dorească să își organizeze din timp succesiunea, utilizând deci serviciile unor practicieni în drept. În cadrul profesiei juridice, ca și în cazul oricărei alte profesii, există întotdeauna schimbări pe piață, și e probabil ca dimensiunea acestora, în combinație cu opțiunea preferată, să fie redusă și graduală⁶.

Deoarece normele privind impozitarea sunt excluse în mod expres din domeniul de aplicare al regulamentului propus, opțiunea preferată ar fi **neutră din punct de vedere fiscal**. Prin urmare, nu ar antrena nicio schimbare pentru legislația statelor membre privind fiscalitatea în materie de succesiune. Aceasta deoarece normele care determină care stat membru este competent să perceapă taxe pe succesiune în cazul unei anumite succesiuni (care rezultă, în general, din convenții bilaterale) sunt pe deplin independente de normele care determină legea civilă care reglementează succesiunea.

Opțiunea preferată ar avea potențiale implicații indirecte asupra valorii veniturilor obținute de un anumit stat membru prin perceperea taxei pe succesiune (de exemplu, asupra unui cont bancar, în cazul în care, în temeiul legii aplicabile în prezent, moștenitorul este o persoană care locuiește în statul membru A, însă, în temeiul legii aplicabile conform viitorului regulament, moștenitorul este situat în statul membru B, caz în care statul membru A nu va mai putea percepe taxe pe succesiune). Cu toate acestea, aceste efecte ar fi marginale și indirecte.

Regulamentul propus nu contribuie la reducerea complexității regimurilor fiscale aplicabile succesiunilor internaționale și nu împiedică dubla impozitare a cetățenilor. Într-adevăr, este în mod evident imposibil, din motive juridice și politice, ca actualul regim să fie modificat în cadrul prezentului regulament. Succesiunile transfrontaliere pot releva discrepanțe între regimurile naționale de impozitare, care pot conduce la dubla impunere sau la discriminări. Pe parcursul anului 2010, Comisia intenționează să prezinte o comunicare pentru abordarea acestor aspecte.

4.6. Valoarea adăugată pentru UE

Opțiunea preferată ar genera o importantă valoare adăugată pentru UE. Are potențialul de a promova încrederea pe piața internă și de a facilita mobilitatea cetățenilor UE. Problemele abordate sunt, în parte, o consecință a pieței interne, iar dacă acestea nu sunt rezolvate, ar putea fi afectată încrederea în piața internă a UE și în spațiul european de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne. Succesiunile transfrontaliere sunt mai costisitoare și necesită mai mult timp decât succesiunile naționale. Opțiunea preferată ar facilita viața cetățeanului modern și mobil din UE.

5. Monitorizarea și evaluarea

Pentru a monitoriza punerea eficientă în aplicare a regulamentului, precum și succesul recomandării privind crearea unor registre interconectate de testamente și organizarea unor campanii de informare, Comisia va efectua evaluări și rapoarte regulate. Studiul extern conține multe sugestii utile privind potențialele instrumente de monitorizare și evaluare, precum și indicatori concreți, pe care Comisia le va lua în considerare.

⁶ De asemenea, pentru mai multe informații, a se vedea anexa 4.