

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 14.10.2009
SEC(2009) 411 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Spremni dokument k

Predlogu

UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju in izvrševanju sodnih odločb in javnih listin v zapuščinskih zadevah ter uvedbi evropskega potrdila o dedovanju

POVZETEK OCENE UČINKA

{COM(2009) 154 konč.)
{SEC(2009) 410}

1. Postopkovna vprašanja in posvetovanje z zainteresiranimi stranmi

Ocena učinka je bila pripravljena na podlagi študije (v nadaljnjem besedilu: zunanja študija)¹, ki jo je za Komisijo opravil zunanji izvajalec s prispevki medresorske usmerjevalne skupine, ki jo je sklical Generalni direktorat za pravosodje, svobodo in varnost. V njej so sodelovali predstavniki generalnih direktorats za podjetništvo in industrijo, za notranji trg in storitve ter za obdavčenje in carinsko unijo, pa tudi Generalnega sekretariata in Pravne službe Komisije.

Ocena učinka se je oprla na študijo o koliziji določb dednega prava v Evropski uniji, ki jo je novembra 2002 pripravil nemški notarski inštitut². Ta študija je potrdila obstoj praktičnih problemov pri prenosu pravice na premoženju in pripravi oporok v čezmejnem dedovanju. Prav tako se je oprla na analizo 60 odzivov³ na zeleno knjigo Komisije z dne 1. marca 2005 z naslovom „Dedovanje in oporoke“ [COM(2005) 65]⁴. Poleg tega se je oprla tudi na delo strokovne skupine (PRM III/IV), ki jo je ustanovila Komisija in jo sestavljajo strokovnjaki, ki delujejo neodvisno od držav članic in zastopajo različne pravne tradicije EU. Leta 2006 je bila organizirana še javna obravnava o pravu, ki se uporablja v zapuščinskih postopkih.

2. OPREDELITEV PROBLEMOV

2.1. Vzroki sedanjih problemov

Rezultat zapuščinskih postopkov v mednarodnem dedovanju v EU pogosto ne izpolni pričakovanj umrlih oseb. Poleg tega niso upoštevane pravice (morebitnih) dedičev, oseb, ki so formalno ali kako drugače povezane s pokojnikom, zasebnih in javnih upnikov itd.

Upoštevati je treba, da so vzrok za probleme, s katerimi se trenutno srečujejo državljani, nacionalni materialni predpisi o dedovanju, ki se med državami članicami zelo razlikujejo. Vendar uskladitev teh predpisov ne spada v pristojnost Evropske skupnosti.

¹ EPEC, Impact Assessment Study on Community Instruments on Successions and Wills (študija o oceni učinka o instrumentih Skupnosti na področju dedovanja in oporok), opravljena na podlagi okvirne pogodbe GD BUDG št. BUDG06/PO/01/Lot no.2, ABAC 101908, na razpolago na naslednjem spletišču: [...].

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

³ Na razpolago na: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/successions/news_contributions_successions_en.htm.

⁴ Na razpolago na: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l16017.htm>.

2.1.1. *Razlike med nacionalnimi materialnimi predpisi o dedovanju*

1. **Deleži, ki jih dedujejo posamezni družinski člani**, se zelo razlikujejo.
2. Vse države članice priznavajo oporoke, vendar sprejemajo nekatere države članice tudi bolj dodelane instrumente za načrtovanje dedovanja (npr. **skupne in vzajemne oporoke**), ki pa niso priznani v vseh državah članicah.
3. Vse države članice razen Združenega kraljestva (natančneje Anglije in Walesa) priznavajo **ožjim družinskim članom nujni delež** ne glede na kakršna koli oporočna razpolaganja pokojnika.
4. **Procesni predpisi o dedovanju** se med državami članicami razlikujejo.
5. **Pravice neporočenih ali istospolnih partnerjev** se med državami članicami zelo razlikujejo.

2.1.2. *Negativne posledice za državljane*

Prvi problem: državljani težko predvidijo, katera država in kateri organ sta pristojna za odločanje o zapuščini. Organi dveh ali več držav članic se lahko izrečejo za pristojne za odločanje o isti zapuščini (pozitivni spor o pristojnosti), ali pa se nobeden ne izreče za pristojnega (negativni spor o pristojnosti). Tudi ko državljani ugotovijo državo članico, katere organi so pristojni, pogosto ne vedo, kateri organ je v tej državi članici pristojen (sodišče, notar, javna uprava).

Drugi problem: kolizija zakonov, ki se uporabljajo za isto zapuščino. Kar zadeva zasebno pravo, sodiščem ni treba uporabljati prava lastne države. Države članice imajo zato pravila, po katerih določijo, pravo katere države je treba uporabiti v posameznem primeru (kolizijska pravila). V zapuščinskih zadevah se ta pravila od ene države članice do druge razlikujejo. Ker so lahko za odločanje o posamezni zapuščini pristojni organi več držav članic, lahko različno odločijo, kaj pripada komu. Tak položaj povzroča pravno negotovost ter onemogoča učinkovito načrtovanje dedovanja in priznavanje sodb med državami članicami.

Tretji problem: nezadostna (omejena) svoboda izbire prava oporočitelja. Če se državljan, ki izkorišča prednosti notranjega trga, zaveda, da imajo države članice različno materialno dedno pravo in različna kolizijska pravila, se lahko želi izogniti tem težavam tako, da pripravi oporoko in izbere enotno pravo, ki naj se uporablja za celotno njegovo zapuščino. Vendar večina držav članic osebi še ne dovoljuje, da izbere pravo, ki naj se uporablja za njeno dedovanje⁵.

⁵ Izbira prava ni dovoljena na Češkem, Irskem, v Grčiji, Španiji, Franciji, na Cipru, v Latviji, Litvi, Luksemburgu, Avstriji, na Poljskem, Portugalskem, v Sloveniji, na Slovaškem in Švedskem. Za Madžarsko, Malto in Severno Irsko informacije niso na razpolago.

Četrty problem: omejeno priznavanje in izvrševanje sodnih odločb in dokumentov. Sodba, ki jo izda sodišče v eni državi, se ne prizna in izvrši po uradni dolžnosti v drugi državi, katere sodišča lahko o istem zahtevku odločijo drugače. Prav tako se ne priznavajo in izvršujejo dokumenti, ki jih pripravijo notarji in drugi organi.

Peti problem: omejeno priznavanje statusa dediča ali upravitelja zapuščine / izvršitelja oporoke. Trenutno obstajajo v državah članicah različne vrste dokazil o statusu dediča ali upravitelja zapuščine. Dokumenti, ki se izvršujejo v eni državi članici, običajno niso priznani po uradni dolžnosti v drugih državah članicah. Zaradi tega prihaja do podvajanja postopkov za dokazovanje statusa dediča ali upravitelja zapuščine v državi, v kateri je premoženje, ter do dodatnih stroškov in zamud.

Šesti problem: težave pri iskanju oporok v tujini. Že v popolnoma nacionalnih okvirih dediči ne morejo vedno vedeti, ali je pokojnik napravil oporoko. To vprašanje je še težje rešljivo za državljane, ki iščejo oporoko v tujini. Zaradi takih razmer prihaja do velikih zamud in povečanih stroškov ter negotovosti, ali se bodo javili še drugi dediči.

2.2. Obseg problemov

Težko je oceniti obseg ugotovljenih problemov, ker ni ustreznih statističnih podatkov, empirični podatki pa so omejeni. Vendar so posvetovanja pokazala vpliv pravne negotovosti, s katero se spopadajo državljani, v praksi.

Vsako leto umre v EU okoli 4,5 milijona oseb. Ob predpostavki, da je vrednost povprečne zapuščine okrog 137 000 EUR (kar je okrog 5,5-kratna vrednost povprečnega bruto nacionalnega dohodka na prebivalca), bi skupna vrednost zapuščin tako znašala 646 milijard EUR letno.

Upravičeno se lahko domneva, da ima okoli 9–10 % vseh zapuščinskih postopkov (približno 450 000) tudi „mednarodno“ razsežnost. Povprečna vrednost z njimi povezanih zapuščin naj bi bila približno enkrat večja od vrednosti povprečne zapuščine (tj. 274 000 EUR) in skupaj bi te zapuščine znašale okoli 123,3 milijarde EUR letno.

Pri teh zapuščinah se lahko pojavijo problemi. Tudi če se razrešijo razumno, lahko stroški postopkov znašajo od 2 % (2,466 milijarde EUR) pa celo do 5 % skupne vrednosti zapuščin v mednarodnem dedovanju (6,165 milijarde EUR). Povprečje 3 % (3,699 milijarde EUR) vrednosti zapuščin se lahko šteje za najbližje dejanskemu stanju. Poleg tega lahko stroški zamud, ki se lahko vlečejo ne samo mesece, ampak leta, povzročijo prav tolikšne stroške.

Razrešitev navedenih problemov bi tako lahko po izračunih zunanjega izvajalca ustvarila koristi za državljane EU v višini približno 4 milijard EUR letno.

3. Cilji

Splošni cilj predloga je prispevati k vzpostavitvi dejanskega evropskega območja civilnega pravosodja na področju dedovanja.

Naslednja razpredelnica povzema splošne, posebne in operativne cilje.

Pregled splošnih, posebnih in operativnih ciljev		
Splošni cilji	Posebni cilji	Operativni cilji
<ul style="list-style-type: none"> omogočiti državljanom učinkovito vnaprejšnje načrtovanje in organizacijo njihovega dedovanja s čezmejno razsežnostjo povečati možnost učinkovitega spoštovanja pravic morebitnih dedičev, oseb, ki so formalno ali kako drugače povezane s pokojnikom, zasebnih in javnih upnikov itd. 	doseči, da ne prihaja do vzporednih postopkov in da se za isto zapuščino v mednarodnem dedovanju ne uporablja materialno pravo različnih držav	sprejeti skupna pravila o pristojnosti sprejeti skupna pravila o pravu, ki se uporablja
	zagotoviti oporočitelju (omejeno) izbiro prava	uvesti usklajena pravila o zagotavljanju oporočitelju omejene izbire prava
	zagotoviti priznavanje pravic, ustreznih listin in odločb v zvezi z dedovanjem	uskladiti pravila o priznavanju in izvrševanju sodb, drugih odločb in javnih listin/aktov zagotoviti priznavanje pooblastil izvršiteljev oporoke / upraviteljev zapuščine zagotoviti priznavanje statusa dediča
	povečati dostopnost informacij o obstoju oporok v tujini	vzpostaviti evropski sistem za vpisovanje oporok v register in pridobivanje informacij o obstoju oporok v tujini

4. Možne rešitve

4.1. Opis možnih rešitev

Možne rešitve so razdeljene v dva sklopa za lažjo predstavitev različnih možnosti, ki jih je treba upoštevati (glej spodnjo razpredelnico).

<p>Opredelitev možnih rešitev za probleme zaradi razlik v nacionalnih zakonodajah o dedovanju z mednarodno razsežnostjo (možnosti A)</p> <p><i>Brez skupnega ukrepa na ravni EU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> možnost A.1: ohranitev sedanjega stanja <p><i>Zakonodajni ukrep EU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> možnost A.2: uskladitev pravil o pristojnosti ter uvedba pravil o priznavanju in izvrševanju sodb, drugih odločb in javnih listin/aktov po uradni dolžnosti možnost A.3: uskladitev kolizijskih pravil možnost A.4: uskladitev kolizijskih pravil in uvedba evropskega potrdila o dediču in izvršitelju oporoke / upravitelju zapuščine v mednarodnem dedovanju možnost A.5: uskladitev kolizijskih pravil in pravil o pristojnosti možnost A.6: uskladitev kolizijskih pravil in pravil o pristojnosti ter uvedba pravil o priznavanju in izvrševanju sodb, drugih odločb in javnih listin/aktov po uradni

dolžnosti (A.2 + A.3)

- možnost A.7: uskladitev kolizijskih pravil in pravil o pristojnosti, uvedba pravil o priznavanju in izvrševanju sodb, drugih odločb in javnih listin/aktov po uradni dolžnosti ter uvedba evropskega potrdila o dediču in izvršitelju oporoke / upravitelju zapuščine v mednarodnem dedovanju (A.2 + A.4)

Nezakonodajni ukrep

- možnost A.8: vzpostavitev podatkovne zbirke / sistema za upravljanje znanja o koliziji zakonov, pravilih o pristojnosti in pristojnih organih
- možnost A.9: obveščevalna kampanja o dedovanju na ravni EU (zakonodaja in obstoječi instrumenti / instrumenti v pripravi)

Opredelitev možnih rešitev za probleme pri iskanju oporok v tujini (možnosti B)

Brez skupnega ukrepa na ravni EU

- možnost B.1: ohranitev sedanjega stanja

Ukrep na ravni EU (zakonodaja in financiranje)

- možnost B.2: priporočilo Komisije o vzpostavitvi med seboj povezanih nacionalnih registrov oporok in organizaciji obveščevalnih kampanj
- možnost B.3: obvezna vzpostavitev med seboj povezanih nacionalnih registrov oporok
- možnost B.4: vzpostavitev centralnega registra oporok EU

Nezakonodajni ukrep

- možnost B.5: vzpostavitev spletišča o obstoječih registrih oporok in nacionalnih predpisih
- možnost B.6: nacionalne obveščevalne kampanje o oporokah (zakonodaja in obstoječi instrumenti / instrumenti v pripravi)

4.2. Primerjava možnih rešitev

V razpredelnici 1 je predstavljena primerjava ocen vseh devetih možnosti A.

V razpredelnici 2 je predstavljena primerjava ocen vseh šestih možnosti B.

Možne rešitve so ocenjene glede na zmožnost, da uresničijo cilje, opredeljene v oddelku 5, in sicer z do desetimi kljukicami (√√√√√√√√√√), pri čemer ta ocena pomeni, da ta možnost v celoti uresničuje navedeni cilj.

Razpredelnica 1 – primerjava ocen možnosti A

Cilj/stroški	možnost A.1 (ohranitev stanja)	možnost A.2 (pristojnost & priznavanje)	možnost A.3 (kolizija)	možnost A.4 (kolizija & potrdilo)	možnost A.5 (kolizija & pristojnost)	možnost A.6 (A.2 + A.3)	možnost A.7 (A.2 + A.4)	možnost A.8 (podatkovna zbirka)	možnost A.9 (nacionalne obveščevalne kampanje)
doseči, da ne prihaja do vzporednih postopkov in da se za isto zapuščino v mednarodnem dedovanju ne uporablja materialno pravo različnih držav	0	√√	√√√√	√√√√√	√√√√√√	√√√√√√√	√√√√√√√√	√	√
zagotoviti oporočitelju (omejeno) izbiro prava	0	0	√√√√	√√√√√	√√√√	√√√√√√√√	√√√√√√√√	0	0
zagotoviti priznavanje:									
(i) sodb, drugih odločb in javnih listin/aktov o mednarodnem dedovanju	0	√√√√	√√	√√√√√	√√√	√√√√√√√√	√√√√√√√√	0	0
(ii) pooblastil izvršiteljev oporoke / upraviteljev zapuščine ter									
(iii) statusa dediča									
povečati dostopnost informacij o obstoju oporok v tujini	0	0	-	-	-	-	-	0	0
Skupna ocena	0	7	11	18	10	25	30	1	1
gospodarski učinki	trenutno stanje: 4 mrd. EUR/leto; v 10 letih se lahko stroški podvojijo	prihranek stroškov: do 10 %	prihranek stroškov: do 15 %	prihranek stroškov: do 15 %	prihranek stroškov: do 15 %	prihranek stroškov: do 20%	prihranek stroškov: do 30%	prihranek stroškov: neznatn	prihranek stroškov: neznatn

Razpredelnica 2 – primerjava ocen možnosti B

Cilj/stroški	možnost B.1 (ohranitev stanja)	možnost B.2 (priporočilo Komisije o med seboj povezanih nacionalnih registrih oporok & obveščevalnih kampanjah)	možnost B.3 (obvezna vzpostavitev med seboj povezanih nacionalnih registrov oporok)	možnost B.4 (centralni register oporok EU)	možnost B.5 (spletišče o nacionalnih registrih oporok in nacionalnih predpisih)	možnost B.6 (nacionalne obveščevalne kampanje)
doseči, da ne prihaja do vzporednih postopkov in da se za isto zapuščino v mednarodnem dedovanju ne uporablja materialno pravo različnih držav	0	√√	√√√	√√√√	√	√
zagotoviti oporočitelju (omejeno) izbiro prava	0	0	0	0	0	0
zagotoviti priznavanje:						
(i) sodb, drugih odločb in javnih listin/aktov o mednarodnem dedovanju	0	√	√	√	0	0
(ii) pooblastil izvršiteljev oporoke / upraviteljev zapuščine ter						
(iii) statusa dediča						
povečati dostopnost informacij o obstoju oporok v tujini	0	√√	√√√	√√√√	√	√
Skupna ocena	0	5	7	9	2	2
gospodarski učinki	trenutno stanje: 4 mrd. EUR/leto; v 10 letih se lahko stroški podvojijo	prihranek stroškov: do 1–2 %	prihranek stroškov: do 1–2 %	prihranek stroškov: do 2 %	prihranek stroškov: neznaten	prihranek stroškov: neznaten

4.3. Najprimernejša rešitev

Glede na oceno iz razpredelnic 1 in 2 je najprimernejša rešitev kombinacija možnosti A.7 in B.2. Prva bi najbolj odpravila sedanje probleme in omogočila največje zmanjšanje stroškov (do 30 %). Dejansko je to najbolj vsestranska rešitev in torej pomeni nadgradnjo možnih rešitev, opredeljenih glede na izzive, ki naj bi jih razrešila. Po drugi strani, čeprav možnost B.2 ni dosegla najvišje ocene, je to najprimernejša rešitev, ker je iskanje oporok predvsem nacionalen problem in bo verjetno tak ostal tudi dolgoročno, pa tudi ker vpisovanje oporok v register ni obvezno (kar pomeni, da se lahko z vpogledom v register potrdi le, da oporoka vanj ni bila vpisana, ne pa, da oporoka ne obstaja). To analizo so potrdile tudi zainteresirane strani.

4.4. Možen obseg in vrsta učinkov najprimernejše rešitve

Najprimernejša rešitev bi odpravila možnost spora pristojnosti. Omogočila bi hitrejše končanje zapuščinskega postopka, saj se pristojnim organom ne bi bilo več treba ukvarjati z morebiti nezdržljivimi nacionalnimi predpisi, da bi določili materialno pravo, ki naj bi dalo odgovor na vprašanje, kdo deduje. Uvedba omejene izbire prava za oporočitelja bi državljanom omogočila, da bolje načrtujejo svoje dedovanje.

Zagotovljeno bi bilo priznavanje statusa dediča ali pooblastil izvršiteljev oporoke / upraviteljev zapuščine in sodnih odločb. Posledično bi se zmanjšali stroški postopkov in zamude.

Priporočilo Komisije bi pospešilo vzpostavitev združljivih in interoperabilnih registrov oporok v državah članicah, kar bi olajšalo iskanje oporok v drugih državah članicah. Po zaslugi obveščevalnih kampanj bi se lahko več državljanov odločilo, da napravi oporoko in jo vpiše v register, kar bi pospešilo zapuščinske postopke ter s tem zmanjšalo zamude in pravne stroške. Vendar bi bil pozitiven učinek registrov lahko omejen, saj vpisovanje oporok v register ne bi bilo obvezno.

Na splošno bi najprimernejša rešitev povečala verjetnost, da se pravice vseh oseb, vključenih v dedovanje, dejansko in učinkovito upoštevajo.

Najprimernejša rešitev spoštuje temeljne pravice Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

4.5. Stroški najprimernejše rešitve

Po ocenah bi lahko najprimernejša rešitev skupaj omogočila zmanjšanje stroškov do 32 % od 4 milijard EUR stroškov, ki nastajajo letno zaradi sedanjih problemov, tj. za 1,3 milijarde EUR.

Sprejemanje in izvajanje najprimernejše rešitve bi povzročilo **finančne stroške** na ravni EU in na nacionalni ravni, in sicer zlasti stroške upravnega dela za pripravo potrebne zakonodaje, stroške za vzpostavitev in vodenje registra oporok ter za obveščevalne kampanje.

Čeprav bi najprimernejša rešitev z uskladitvijo prava, ki se uporablja, omogočila zmanjšanje stroškov **pravnih strokovnjakov**, bi kljub temu tudi povečala njihove prihodke, saj bi se povečala vrednost zapuščin in število mednarodnih zapuščinskih postopkov. Poleg tega bi nova pravila izboljšala predvidljivost za državljane. Verjetno je, da bi jih več želelo vnaprej organizirati svoje dedovanje ter bi pri tem potrebovali storitve pravnih strokovnjakov. Znotraj

pravniškega poklica, kot pri katerih koli drugih poklicnih storitvah, bo vedno prihajalo do tržnih sprememb, vendar bodo take spremembe pri najprimernejši rešitvi verjetno majhnega obsega in postopne⁶.

Ker so pravila o obdavčenju izrecno izključena s področja uporabe predlagane uredbe, bi bila najprimernejša rešitev **davčno nevtralna**. Torej ne bi bilo treba spreminjati nacionalnih zakonodaj držav članic glede obdavčenja dediščin. Razlog za to je, da so pravila, ki določajo, katera država članica je pristojna za pobiranje davkov na določeno dediščino (kar ponavadi urejajo dvostranske konvencije), popolnoma neodvisna od pravil, ki določajo, katero civilno pravo bo to dediščino urejalo.

Najprimernejša rešitev bi mogoče lahko posredno vplivala na znesek prihodkov od davkov na dediščine, ki jih pobere posamezna država članica (npr. pri bančnem računu, katerega dedič je po pravu, ki se uporablja danes, oseba, ki živi v državi članici A, po pravu, ki bi se uporabljalo po novi uredbi, pa bi bil dedič v državi članici B, država članica A ne bi več mogla pobrati davka na dediščino). Vendar taki vplivi ne bi imeli večjega pomena in bi bili zgolj posredni.

Predlagana uredba ne bi prispevala k zmanjšanju zapletenosti davčnih sistemov, ki se uporabljajo za mednarodno dedovanje, in preprečevanju dvojnega obdavčenja državljanov. Iz pravnih in političnih razlogov je namreč jasno, da je nemogoče spremeniti obstoječo ureditev v okviru te uredbe. Pri dedovanju s čezmejno razsežnostjo se tako lahko pokažejo neujemanja med nacionalnimi davčnimi ureditvami, ki lahko povzročijo dvojno obdavčenje ali diskriminacijo. Komisija namerava leta 2010 pripraviti sporočilo, v katerem bodo obravnavane te težave.

4.6. Dodana vrednost EU

Najprimernejša rešitev bi ustvarila znatno dodano vrednost EU. To pa zato, ker ima možnost, da spodbudi zaupanje v notranji trg in olajša mobilnost državljanov EU. Obravnavani problemi so namreč delno posledica notranjega trga in če se ne razrešijo, bi to lahko zmanjšalo zaupanje v notranji trg EU ter območje svobode, varnosti in pravice v EU brez notranjih meja. Čezmejno dedovanje je za državljane hkrati dražje in dolgotrajnejše od nacionalnega dedovanja. Najprimernejša rešitev bi olajšala življenje sodobnih mobilnih državljanov EU.

5. Spremljanje in vrednotenje

Za spremljanje dejanskega izvajanja uredbe ter uspeha priporočila o vzpostavitvi med seboj povezanih registrov oporok in obveščevalnih kampanjah, bo Komisija redno opravljala ustrezno vrednotenje in pripravljala z njim povezana poročila. Zunanja študija vsebuje veliko koristnih nasvetov, ki jih bo Komisija pri tem upoštevala, in sicer glede instrumentov, ki bi se lahko uporabljali za spremljanje in vrednotenje, ter konkretnih kazalnikov.

⁶ Za več informacij glej tudi Prilogo 4.