

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 14.10.2009
SEC(2009) 411 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружаващ

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на
решенията и автентичните актове в областта на наследяването и създаването на
европейско удостоверение за наследство**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

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

1. Процедурни въпроси и консултации със заинтересованите страни

Оценката на въздействието бе изготвена въз основа на проучване (оттук нататък „външното проучване“)¹, възложено за извършване от Комисията на външен изпълнител, с приноса на междуправителствена група за насоки, свикана от Генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“. В нея участваха представители на Генерални дирекции „Предприятия и промишленост“, „Вътрешен пазар и услуги“ и „Данъчно облагане и митнически съюз“, както и на Генералния секретариат и на Правната служба на Комисията.

Оценката на въздействието черпи информация и от „Проучване относно състъпковението на закони в областта на наследяването в Европейския съюз“, изготвено от германския Нотариален институт през ноември 2002 г.², което потвърди съществуването на практически проблеми при правопримството на имущество и изготвянето на завещания при наследяванията с международен елемент. Също така бе взет предвид анализа на 60-те отговора³, получени в резултат на Зелената книга на Комисията *относно наследяването и завещанията* [COM(2005)65] от 1 март 2005 г.⁴. На последно място, оценката включи информация от работата на експертната група (PRM III/IV), създадена от Комисията и съставена от експерти, действащи независимо от държавите-членки, и представляващи различните правни традиции на Европейския съюз. Публично изслушване относно приложимото право към наследяванията бе проведено през 2006 г.

2. Определяне на проблема

2.1. Причини за настоящите проблеми

Изходът от наследяванията с международен елемент в ЕС често не отговаря на очакванията на починалите лица. Не се зачитат не само правата на (потенциалните) наследници, а и на лицата, официално или другояче свързани с починалия, както и на частните и публичните кредитори.

Важно е да се разбере, че въпреки че хармонизирането на националните материалноправни норми по наследяването е извън компетентността на Европейската общност, причината за проблемите, с които понастоящем се сблъскват гражданите, лежи в съществените разлики в тези норми от една държава-членка до друга.

¹ ЕРЕС, Проучване относно оценката на въздействието на инструментите на Общността в областта на наследяването и завещанията, по рамков договор № DG BUDG № BUDG06/PO/01/Lot №.2, ABAC 101908, достъпно на: [...].

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

³ Могат да бъдат намерени на: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/successions/news_contributions_successions_en.htm.

⁴ Може да бъде намерена на: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l24030b.htm>.

2.1.1. Разлики в националните материалноправни норми в областта на наследяването

1. **Дяловете, които членовете на семейството наследяват**, варират значително.
2. Въпреки че всички държави-членки признават завещанията, някои от тях приемат и по-сложни инструменти за планиране на наследяването (напр. **съвместни и взаимни завещания**), които не се признават във всички държави-членки.
3. Всички държави-членки, с изключение на Обединеното кралство (и по-специално Англия и Уелс), предоставят **задължителна запазена част от наследството на лица от тесния семеен кръг на починалия**, независимо от завещателните разпореждания, които той е оставил.
4. **Процесуалното право в областта на наследяването** е различно в различните държави-членки.
5. В държавите-членки съществуват големи разлики и в **правата на партньори, които не са сключили брак, или правата на партньори от един и същи пол**.

2.1.2. Отрицателни последици за гражданите

Проблем 1 — За гражданите е трудно да предвидят коя държава и кой орган е компетентен по наследяването с международен елемент. По едно и също наследство могат да се обявят за компетентни правораздавателните органи на две или повече държави-членки (позитивно сътълкновение) или на нито една държава (негативно сътълкновение). Дори когато гражданите са уточнили държавата-членка, чиито органи са компетентни, те често не знаят кой точно е компетентният орган (съд, нотариус, държавна администрация).

Проблем 2 — Сътълкновение на законите, приложими към едно и също наследство. Съдът на е длъжен да прилага закона на собствената си държава по частноправни дела. Ето защо държавите-членки разполагат с разпоредби, които уреждат приложимото право в различните случаи („сътълкновителни норми“). В областта на наследяването тези разпоредби се различават в различните държави-членки. Тъй като органите на няколко държави-членки могат да се окажат компетентни за уреждането на дадено наследство, те могат да стигнат до различно разрешение на въпроса кое на кого принадлежи. Тази ситуация създава правна несигурност и пречи на ефикасно планиране на имуществото и на взаимното признаване на съдебни решения между държавите-членки.

Проблем 3 — Недостатъчна (ограничена) свобода на избор на приложимото право от завещателя. Когато гражданин, възползвайки се предимствата на вътрешния пазар, е информиран за разликите в материалните и сътълкновителните норми в областта на наследяването, той може да пожелае да избегне трудностите

като избере един закон, който да се прилага към цялото наследство. Повечето държави-членки обаче все още не позволяват на гражданите да избират закона, който да се прилага по отношение на наследството им⁵.

Проблем 4 — Ограничено признаване и изпълнение на решения и документи. Съдебно решение, постановено в една държава не се признава и изпълнява автоматично в друга държава, чиито съдилища могат да издадат противоречащо му решение по същия въпрос. Не винаги също така се признават и изпълняват актовете, изготвени от нотариуси и други органи.

Проблем 5 — Ограничено признаване качеството на наследник или на управител/изпълнител. Понастоящем в държавите-членки съществуват различни видове документи, доказващи качеството на наследник или на управител на наследство. Документи, изпълними в една държава-членка, обикновено не се признават автоматично в други държави-членки. Това води до дублиране на процедурите по доказване на качеството на наследник или управител в държавата по местонахождение на имуществото и до допълнителни разходи и загуба на време.

Проблем 6 — Трудности по отношение на информацията за завещания в чужбина Дори в случаи, в които няма международен елемент, понякога за наследниците е трудно да разберат дали починалият е оставил завещание. Този въпрос е още по-проблематичен за гражданите, които търсят завещание в чужбина. Тази ситуация води до огромни забавяния и съществени разходи, както и до несигурност относно възможността за явяването на други наследници с претенции по наследството.

2.2. Проблемен обхват

Трудно е да се прецени обхвата на гореспоменатите проблеми поради липса на статистика по тези въпроси и ограничени емпирични данни. Проведените консултации показаха обаче практическото значение на правната несигурност, с която се сблъскват гражданите.

Годишно в Европейския съюз умират около 4,5 млн. души. Ако се предположи, че средната стойност на едно наследство е около 137 000 EUR (приблизително 5,5 пъти средния вътрешен национален приход на глава от населението), то общата стойност на завещаваните имущества ще бъде 646 млрд.EUR годишно.

В границите на разумното е също така да се предположи, че около 9-10 % от общия брой наследявания (около 450 000) са с международен елемент. Средната стойност на този тип наследство е около два пъти по-висока от останалите, със средна стойност от 274 000 EUR, или общо около 123,3 млрд. евро на година.

⁵

Не се разрешава избор на закона в Австрия, Кипър, Франция, Гърция, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Испания, Швеция и Чешката република. Няма информация за Унгария, Малта и Северна Ирландия.

Уреждането на този тип наследство често предизвиква проблеми. Дори наследството да бъде уредено по приемлив за страните начин, правните разноси по него могат да бъдат от 2% (2,466 млрд. EUR) до 5% от общата стойност на наследяванията с международен елемент (6,165 млн. EUR). За реалистична стойност може да смята средно 3% от стойността на наследството (3,699 млрд. EUR). Още повече, вероятно е цената на забавянето, което може бъде не само месеци, но дори и години, да е от същия порядък.

Ето защо решаването на проблемите може да спести, според изчисления на външния изпълнител, около 4 млрд. евро годишно на гражданите на Европейския съюз.

3. Цели

Общата цел на предложението е допринесе за създаването на пълноценно европейско пространство на гражданско правосъдие в областта на наследяването.

Общите, специфичните и оперативните цели са обобщени в следната таблица:

Преглед на общите, специфичните и оперативните цели		
Общи цели	Специфични цели	Оперативни цели
- Да позволи на гражданите да планират ефикасно и предварително да организират въпросите около наследството си в международен контекст - Да се повиши вероятността правата на (потенциалните) наследници, на лицата, официално или другояче свързани с починалия, както и на частни и публични кредитори да бъдат зачетени по ефикасен начин.	Да се избягнат случаите на успоредни производства и прилагането на различни материалноправни норми по едно и също наследяване с международен елемент	Да приеме общи правила относно компетентността Да приеме общи правила относно приложимото право
	Да предостави (ограничен) избор на закон на завещателя	Да въведе хармонизирани правила, които предоставят ограничен избор на закон на завещателя
	Да осигури признаването на права, както и на съответните документи и решения, отнасящи се до наследяването.	Да се хармонизират правилата по признаването и изпълнението на съдебни решения, други решения и автентични актове. Да осигури признаване на правомощията на управителите/изпълнителите Да осигури признаването на качеството на наследник
	Да подобри достъпа до информация относно съществуването на завещания в чужбина	Да създаде европейска система за вписване на завещания и за получаване на информация относно съществуването на завещания в чужбина.

4. Варианти на политиката

4.1. Описание на вариантите на политиката

Вариантите на политиката са разделени на две, в зависимост от целите, които трябва да бъдат постигнати (вж. таблицата по-долу).

Описание на вариантите на политиката, които се предлагат за преодоляване на проблемите, породени от разлики в националните законови уредби, по отношение на наследявания с международен елемент (Варианти на политиката А)

Без общи действия на равнище ЕС

- Вариант на политиката А.1: Запазване на съществуващото положение

Законодателни действия на ЕС

- Вариант на политиката А.2: Хармонизиране на правилата за компетентността и въвеждане на правила за автоматично признаване и изпълнение на съдебни решения, други решения и автентични актове
- Вариант на политиката А.3: Хармонизиране на сължковителните норми

Вариант на политиката А.4: Хармонизиране на сължковителните норми и въвеждане на европейско удостоверение за наследници и изпълнител / управител за наследявания с международен елемент

Вариант на политиката А.5: Хармонизиране на сължковителните норми и правилата за компетентност

Вариант на политиката А.6: Хармонизиране на сължковителните норми и правилата за компетентността и въвеждане на правила за автоматично признаване и изпълнение на съдебни решения, други решения и автентични актове (А.2 плюс А.3)

Вариант на политиката А.7: Хармонизиране на сължковителните норми и правилата за компетентността, въвеждане на правила за автоматично признаване и изпълнение на съдебни решения, други решения и автентични актове и въвеждане на европейско удостоверение за наследници и изпълнител / управител за наследявания с международен елемент (А.2 плюс А.4)

Незаконодателни действия на ЕС

- Вариант на политиката А.8: Създаване на база данни / система за управление на информацията относно сължковението на закони, правила за компетентност и компетентни органи
- Вариант на политиката А.9: Информационни кампании на равнище ЕС по въпросите на наследяването (законодателство и съществуващи / бъдещи инструменти)

Описание на вариантите на политиката, които се предлагат за преодоляване на проблемите, свързани с получаването на информация за съществуване на завещания в чужбина (Варианти на политиката Б)

Без общи действия на равнище ЕС

- Вариант на политиката Б.1: Запазване на съществуващото положение

Действия на равнище ЕС (законодателство и финансиране)

- Вариант на политиката Б.1: Препоръка на Комисията за създаването на взаимосвързани национални регистри за завещанията и организирането на информационни кампании
- Вариант на политиката Б.3 Задължително създаване на взаимосвързани национални регистри на завещанията
- Вариант на политиката Б.4 Създаване на централен регистър на завещанията в Европейския съюз

Незаконодателни действия на ЕС

- Вариант на политиката Б.5: Създаване на уебстраница със съществуващите регистри на завещанията и националната уредба
- Вариант на политиката Б.6: Национални информационни кампании за завещанията (законодателство и съществуващи / бъдещи инструменти)

4.2. Сравнение на вариантите

Таблица № 1 предоставя сравнение като „класира“ деветте варианта на политиката от група А.

Таблица № 2 сравнява класирането на шестте варианта на политиката от група Б.

Вариантите на политиката са класирани според потенциала им да постигнат целите, определени в точка 3, като десет знака (√√√√√√√√√√) означават, че даден вариант изцяло постига всички цели.

Таблица № 1 – Сравнение на вариантите на политиката от група А

Цели/разходи	Вариант на политиката А.1 (Запазване на съществуващото положение)	Вариант на политиката А.2 (Правила за компетентност и признаване)	Вариант на политиката А.3 (Хармонизиране на стълкновителните норми)	Вариант на политиката А.4 (Хармонизиране на стълкновителните норми и удостоверение)	Вариант на политиката А.5 (Хармонизиране на стълкновителните норми и правила за компетентност)	Вариант на политиката А.6 (А.2 плюс А.3)	Вариант на политиката А.7 (А.2 плюс А.4)	Вариант на политиката А.8 (База данни)	Вариант на политиката А.9 (Национални информационни кампании)
Да се избягнат случаите на успоредни производства и прилагането на различни материалноправни норми по едно и също наследяване с международен елемент	0	√√	√√√√	√√√√√√	√√√√√√√	√√√√√√ √√	√√√√√√ √√√√	√	√
Да предостави (ограничен) избор на закон на завещателя	0	0	√√√√√	√√√√√√	√√√√√	√√√√√√ √√√	√√√√√√ √√√√	0	0
Да осигури признаването на: (i) Съдебни решения, други решения и автентични актове по международни наследявания; (ii) Правомощията на управителите/изпълнителите; и, (iii) Качеството на наследник	0	√√√√√	√√	√√√√√√	√√√	√√√√√√√ √	√√√√√√ √√√√	0	0
Да подобри достъпа до информация относно съществуването на завещания в чужбина	0	0	–	–	–	–	–	0	0
Общ резултат:	0	7	11	18	10	25	30	1	1
Икономически последици	По настоящем: 4 млрд. EUR на година потенциално удвояване на разходите след 10 години	Спестяване от разходите: максимум 10 %	Спестяване от разходите: максимум 15%	Спестяване от разходите: максимум 15%	Спестяване от разходите: максимум 15%	Спестяване от разходите: максимум 20%	Спестяване от разходите: максимум 30%	Спестяване от разходите: незначително	Спестяване от разходите: незначително

Таблица № 2 – Сравнение на вариантите на политиката от група Б

Цели/разходи	Вариант на политиката Б.1 (Запазване на съществуващото положение)	Вариант на политиката Б.2 (Препоръка на ЕО за взаимосвързани национални регистри и информационни кампании)	Вариант на политиката Б.3 (Задължително създаване на национални регистри за завещания, които да бъдат свързани помежду си)	Вариант на политиката Б.4 (Централен регистър на завещанията в ЕС)	Вариант на политиката Б.2 (Уебстраница с националните регистри на завещанията и националната уредба)	Вариант на политиката Б.6 (Национални информационни кампании)
Да се избягнат случаите на успоредни производства и прилагането на различни материалноправни норми по едно и също наследяване с международен елемент	0	√√	√√√	√√√√	√	√
Да предостави (ограничен) избор на закон на завещателя	0	0	0	0	0	0
Да осигури признаването на: (i) Съдебни решения, други решения и автентични актове по наследяванията с международен елемент; (ii) Правомощията на управителите/изпълнителите; и, (iii) Качеството на наследник	0	√	√	√	0	0
Да подобри достъпа до информация относно съществуването на завещания в чужбина	0	√√	√√√	√√√√	√	√
Общо резултат	0	5	7	9	2	2
Икономически последици	Понастоящем: 4 млрд. EUR на година потенциално удвояване на разходите след 10 години	Спестяване от разходите: максимум 1-2%	Спестяване от разходите: максимум 1-2%	Спестяване от разходите: максимум 2%	Спестяване от разходите: незначително	Спестяване от разходите: незначително

4.3. Предпочитан вариант

В светлината на оценката от таблици 1 и 2, предпочитаният вариант на политиката е комбинация от варианти А.7 и Б.2. Първият вариант предоставя решение по съществуващите проблеми и води до най-съществено намаление на разходите (максимум 30%). Той също така е най-амбициозният вариант и представлява развитие на останалите варианти по отношение на проблемните въпроси, които цели да разреши. Въпреки че вариант Б.2 не получава най-висока оценка, той е предпочитаният вариант поради факта, че установяване съществуването на завещания е основно национален проблем и е вероятно да си остане такъв дори в дългосрочен план, защото вписването на завещанията не е задължително (което означава, че регистърът може само да потвърди, че няма вписано завещание, а не че изобщо не съществува завещание). Така направеният анализ се подкрепя от заинтересованите страни.

4.4. Потенциален мащаб и естество на въздействието на предпочитания вариант

Предпочитаният вариант на политиката предотвратява потенциалния конфликт на юрисдикции. Той ще позволи също така по-бързото уреждане на наследството, тъй като компетентните органи повече няма да трябва да разглеждат потенциално противоречащи си национални разпоредби преди да определят кое ще е материалното право, което урежда въпроса за наследниците. Въвеждането на ограничено право на избор на завещателя по отношение на приложимото право би позволило на гражданите да планират по-добре наследството, което оставят.

Ще се осигури признаването на качеството на наследник или на правомощията на изпълнителите/управителите, както и признаването на решения. В резултат на това събираните правни такси и забавянията ще намалят.

Предложението на Комисията ще ускори създаването от държавите-членки на оперативно съвместими регистри за завещанията, като по този начин улесни проверката за съществуващи завещания в други държави-членки. Провеждането на информационни кампании може да доведе до по-голям брой граждани, които съставят и вписват завещанията си, като по този начин се ускори процеса на наследяването и се намалят забавянията и правните разноси. Въпреки това положителният ефект от регистъра може да бъде ограничен от липсата на задължение за вписване на завещанията.

Като цяло, предпочитаният вариант ще увеличи вероятността от ефикасно и ефективно удовлетворяване на претенциите на всички заинтересовани страни по наследяването.

Предпочитаният вариант зачита основните права от Хартата на основните права на Европейския съюз.

4.5. Разходи за предпочитания вариант

В обобщение, предпочитаният вариант може да доведе до намаляване на разходите, породени от съществуващите проблеми и възлизащи на 4 млрд. EUR, с приблизително 32 % или 1,3 млрд. EUR.

Процесът на приемане и прилагане на предпочитания вариант ще създаде **финансови разходи**, както на равнище Европейски съюз, така и на национално равнище, най-вече поради административната работа, необходима за изработване на необходимото законодателство, разходите, свързани със създаването и поддържането на регистър на завещанията, и разходите за информационни кампании.

Въпреки че поради хармонизирането на приложимото право предпочитаният вариант ще намали разноските за хонорари на **юридическите професии**, той в същото време ще повиши оборота им, поради повишаването на броя на международните дела и стойността на наследствата. В допълнение, новите правила ще подобрят предвидимостта за гражданите. Има вероятност по-голям брой лица да пожелаят да уредят наследството си предварително и следователно да използват услугите на юристи. Правната професия, както всички останали професионални услуги, постоянно търпи пазарни промени. Смята се, че промените, свързани с предпочитания вариант ще бъдат малки и постепенни⁶.

Тъй като правилата за данъчно облагане са изрично изключени от обхвата на предложения регламент, предпочитаният вариант ще е **данъчно неутрален**. Това означава, че той няма да доведе до промени в законодателството на държавите-членки, уреждащо данъците по наследството. Това е така, защото разпоредбите, които определят коя държава-членка е компетентна да събира наследствен данък по дадено наследство (най-често резултат от двустранни спогодби), са напълно независими от разпоредбите, определящи гражданското право, приложимо към уреждането на въпросното наследство.

Предпочитаният вариант ще има потенциален непряк ефект върху размера на приходите от наследствени данъци, събирани от дадена държава-членка (напр. по отношение на банкова сметка, ако по настоящия закон наследникът е лице, живеещо в държава-членка А, докато ако по приложимия закон съгласно бъдещия регламент наследникът е със седалище в държава-членка Б, държавата-членка А повече няма да има право да събира наследствен данък). Тези последици обаче ще бъдат непреки и незначителни.

Предложеният регламент не допринася за намаляване на сложността на данъчните системи, които се прилагат към наследяванията с международен елемент, и за предотвратяване на двойното данъчно облагане на гражданите. По правни и политически причини е явно невъзможно да се промени съществуващата система в рамките на настоящия регламент. Наследяванията в трансграничен контекст могат да доведат несъответствия между националните данъчни режими, които от своя страна да доведат до двойно данъчно облагане или дискриминация. Комисията възнамерява да излезе със съобщение по тези въпроси през 2010 г.

4.6. Добавена стойност за ЕС

Предпочитаният вариант ще създаде значителна добавена стойност за ЕС. Той има потенциал за повишаване на доверието във вътрешния пазар и за улесняване на мобилността на гражданите на Съюза. Проблемите, чието разрешаване цели, са отчасти последица от вътрешния пазар и ако не бъдат преодолени, доверието във вътрешния

⁶ Вж. също приложение 4 за повече информация.

пазар на ЕС и в европейското пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници може да бъде нарушено. В сравнение с националните наследявания, тези с международен елемент отнемат повече средства и време. Предпочитаният вариант ще улесни живота на модерния и мобилен гражданин на ЕС.

5. Наблюдение и оценка

За да се наблюдава ефективното изпълнение на регламента, както и резултатите от препоръката за създаване на взаимосвързани регистри за завещания и информационни кампании, Комисията ще извършва редовни оценки и доклади. Външното проучване съдържа многобройни полезни идеи относно потенциални инструменти и конкретни индикатори за наблюдение и оценка, които ще бъдат взети предвид от Комисията.