



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 29. marts 2011 (30.03)
(OR. en)**

**8253/11
ADD 1**

JUSTCIV 69

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget den: 18. marts 2011

til: Pierre de BOISSIEU, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Vedr.: **ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN**
Ledsagedokument til meddelelse fra Kommission til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget
- Juridisk klarhed over internationale pars formueforhold
Forslag til Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller og forslag til Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager om de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2011) 328 endelig.

Bilag: SEK(2011) 328 endelig



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.3.2011
SEK(2011) 328 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSION TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

Juridisk klarhed over internationale pars formueforhold

Forslag til

RÅDETS FORORDNING

**om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager
vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller**

og

Forslag til

RÅDETS FORORDNING

**om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager om de
formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber**

(KOM(2011) 125 endelig)

(KOM(2011) 126 endelig)

(KOM(2011) 127 endelig)

{SEK(2011) 327 endelig}

1. PROCEDURE OG HØRING AF BERØRTE PARTER

Forberedelsen af fremtidige EU-initiativer vedrørende formueforhold mellem par ligger inden for rammerne af 2000-programmet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område.

I 2003 foranstaltede Kommissionen en undersøgelse af formueforholdet mellem ægtefæller og formueforholdet mellem ugifte par i international privatret og national ret, som viste, at der er problemer. I 2006 vedtog Kommissionen en Grøn bog om lovkonfliktregler i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller¹, herunder spørgsmålet om stedlig kompetence og gensidig anerkendelse.

Kommissionen nedsatte en ekspertgruppe til at bistå den i udarbejdelsen af fremtidige lovgivningsforslag bestående af eksperter, som optrådte uafhængigt af medlemsstaterne. Der blev holdt en offentlig høring den 28. september 2009: 99 deltagere fra medlemsstater, ekspertgruppen, akademiske kredse, advokater, notarer og medlemmer af civilsamfundet deltog for at drøfte nytten af en europæisk retsakt om formueforholdet mellem internationale par.

Endelig opfordrede Stockholmprogrammet til, at princippet om gensidig anerkendelse *"udvides til områder, der endnu ikke er omfattet, men som er væsentlige for dagliglivet, f.eks. ... ejendomsrettigheder mellem ægtefæller og de ejendomsretlige følger af separation"*.

Denne rapport bygger på resultaterne af en ekstern undersøgelse, som Kommissionen foranstaltede med henblik på konsekvensanalysen.

2. IDENTIFIKATION AF PROBLEMET

Flere og flere borgere i EU flytter på tværs af grænser, og det fører til et større antal internationale par eller par med en international dimension: Ægtefæller af forskellig nationalitet; par, der lever i en medlemsstat, hvori de ikke er statsborgere, og som har formuegoder i forskellige medlemsstater og nogle gange bliver skilt eller dør uden for deres hjemland. Problemet er, at det er meget vanskeligt for disse mennesker at vide, hvilke domstole der har kompetence, og hvilke love der gælder med hensyn til deres personlige situation og formueforhold. Det kan derfor få uventede og u hensigtsmæssige konsekvenser for dem ikke bare i den daglige rådighed over deres formue, men også i det tilfælde hvor et par beslutter at blive skilt, eller hvor én af parterne dør.

Selv om der findes EU-regler om kompetence og lovvalg i civilretten og handelsretten og på visse områder i familieretten, findes der i øjeblikket ingen tilsvarende regler om formueforholdet mellem ægtefæller og formueforholdet mellem ugifte par. Dette emne reguleres derfor af national lovgivning og af internationale aftaler mellem medlemsstater.

Årsagerne til de problemer, som registrerede partnerskaber støder på, er grundlæggende de samme som for ægtefæller. Der er dog nogle betydelige ekstra vanskeligheder, fordi begrebet "registreret partnerskab" kun findes i 14 medlemsstater, idet ikke alle medlemsstater har

¹ KOM(2006) 400 endelig.

materielle retsregler om dette spørgsmål og endnu færre har vedtaget kompetence- og lovvalgsregler.

Forslagene dækker henholdsvis ægtefæller og registrerede partnerskaber, mens papirløse parforhold ikke er omfattet.

Problemets omfang

I 2007 blev der indgået 2 400 000 nye ægteskaber i EU, hvoraf ca. 300 000 (13 %) var internationale, og der var 1 047 427 skilsmisser, hvoraf 13 % også havde et internationalt element. Endvidere var der i samme år ca. 2,4 millioner ægteskaber, der blev opløst som følge af død, hvoraf man skønnede, at ca. 390 000 var internationale. Alt i alt blev over 430 000 internationale parforhold opløst som følge af skilsmisse eller død, og i alle disse tilfælde skulle der ske boskifte.

I 2007 var der ca. 211 000 registrerede partnerskaber i EU, hvoraf over 41 000 havde en "international dimension" med hensyn til deres formue (det samlede antal internationale registrerede partnerskaber og registrerede partnerskaber, hvor partnerne bor i udlandet eller har ejendom i udlandet).

3. MÅLSÆTNING

Forslagenes overordnede målsætning er at bidrage til etableringen af et reelt europæisk civilretligt område vedrørende formueforhold for ægtefæller og registrerede partnerskaber og at etablere fælles regler for, hvilke domstole der har kompetence, og hvilken lovgivning der skal anvendes på formueforholdet mellem par med en international dimension.

De overordnede og specifikke målsætninger er kort beskrevet i følgende tabel:

Overordnet målsætning	Specifikke målsætninger
At fjerne eksisterende begrænsninger for borgere, som udøver deres rettigheder på det europæiske retlige område, ved at udvide gensidig anerkendelse til formueforholdet mellem ægtefæller og de formueretlige retsvirkninger af skilsmisser.	1. At forhindre parallelle retssager og anvendelsen af forskellige materielle retsregler på et gift eller ugift par.
	2. At sikre, at ægtefæller og partnere så vidt muligt kan vælge, hvilke regler og retlige bestemmelser der finder anvendelse på deres situation.
	3. At fremme anerkendelsen og håndhævelsen af retsafgørelser vedrørende ægtepars og ugifte pars internationale formueforhold.
	4. At gøre det muligt for et par at indbringe alle retlige anliggender vedrørende dets sag (som følge af separation eller dødsfald, som medfører opløsning af ægteskabet) for samme domstol.
	5. At sikre, at ægtefæller og partnere, som ikke har foretaget et lovvalg, ved, hvilken lovgivning der vil finde anvendelse i tilfælde af formueforholdets opløsning.
	6. At sikre overensstemmelse med andre foreslåede EU-regler (fx i forbindelse med arv og testamente og for ægtepar gældende lov i skilsmissesager).
	7. At øge adgangen til oplysninger om formueforholdet mellem ægtefæller og i registrerede partnerskaber.

4. MULIGE MODELLER

4.1. Beskrivelse af mulige modeller

Følgende politikmodeller er blevet identificeret:

Politikmodel 1: Status quo – ingen nye EU-foranstaltninger.

Politikmodel 2: Målrettede oplysninger for at gøre borgere opmærksomme på, at formueforholdet mellem ægtefæller eller registrerede partnerskaber ikke nødvendigvis er det samme i andre medlemsstater – *Par, som skal giftes eller registreres, gives oplysninger (fx en brochure om generelle oplysninger).*

Politikmodel 3: Harmonisering af kompetenceregler og indførelse af regler om automatisk anerkendelse og håndhævelse af retsafgørelser – *EU-lovgivning i form af forordning(er) om indførelse af harmoniserede kompetenceregler (kompetence fastlægges på grundlag af tilknytningskriterier), og om regler om automatisk anerkendelse og håndhævelse af retsafgørelser og andre afgørelser.*

Politikmodel 4: Harmonisering af lovvalgsregler – *EU-lovgivningsforanstaltning ville give regler for, hvordan det fastlægges, hvilken lov der finder anvendelse; lovvalg ville blive tilladt; hvis der ikke er foretaget et lovvalg, ville tilknytningskriterier fastlægge, hvilken lov der finder anvendelse.*

Politikmodel 5: Ensartet frivillig europæisk standardaffattelse af ægtepagter – *en standardægtepagt fælles for EU-medlemsstater, som EU-borgere kan indgå. Dele af disse ægtepagter ville skulle tilpasses den særlige nationale situation.*

Politikmodel 6: Harmonisering af lovvalgs- og kompetenceregler og indførelse af regler om automatisk anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser – *denne model ville kombinere politikmodel 3 og 4.*

Politikmodel 7: Oplysning til tredjemand om ægtefællers og registrerede partnerskabers formueforhold – *der er påpeget forskellige muligheder for at løse problemet med at fastlægge det ejendomsretlige forhold mellem ægtefæller eller registrerede partnerskaber i udlandet.*

4.2. Sammenligning af modellerne

Politikmodel 1: Status quo. Denne model ville ikke opfylde målsætningerne, da medlemsstaterne sandsynligvis ikke vil strømline deres nationale regler. Hvis de foretager ændringer af deres nationale retssystemer på eget initiativ, vil der sandsynligvis fortsat være forskelle mellem dem. De eksisterende problemer kan måske ligefrem blive større med borgernes øgede mobilitet. **Grundlæggende rettigheder:** Uden at der er tale om et decideret brud på ejendomsretten, kunne meget komplekse retsregler på området have betydning for den faktiske rådighed over ejendom. **Sociale virkninger:** De problemer, som den svageste part i forholdet oplever i løbet af skilsmisssagen, vil formodentlig heller ikke blive løst. **Finansielle omkostninger:** Ingen. **Økonomiske virkninger:** Med et stigende antal komplicerede internationale sager vil forsinkelser og omkostninger, herunder fald i formuegodernes værdi, blive værre end i dag.

Politikmodel 2: Målrettede oplysninger, som skal gøre borgere opmærksomme på, at det formueretlige forhold måske ikke er det samme i andre medlemsstater, og at de kan registrere deres formueordning. Denne model ville i meget begrænset omfang bidrage til at forhindre parallelle retssager og anvendelsen af forskellige materielle retsregler. **Grundlæggende rettigheder:** Positiv virkning på den faktiske rådighed over ejendom. **Sociale virkninger:** Mindre forbedringer sammenlignet med situationen i dag. **Finansielle omkostninger:** Omkostninger til fremstilling af informationsbrochurerne på ca. 2 mio. EUR pr. år. **Økonomiske virkninger:** Få besparelser.

Politikmodel 3: Harmonisering af kompetenceregler og indførelse af regler om automatisk anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, andre afgørelser og officielt bekræftede dokumenter. Denne model ville have en begrænset positiv virkning ved at undgå parallelle retssager og ved at fremme anerkendelsen af afgørelser. Spørgsmålet om, hvilken lov der finder anvendelse, ville dog ikke blive løst. **Grundlæggende rettigheder:** Positiv virkning på den faktiske rådighed over ejendom. **Sociale virkninger:** Der kunne spares omkostninger ved at forhindre parallelle retssager og ved at fremme anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser. **Finansielle omkostninger:** Få (til indførelsen af nye kompetenceregler). **Økonomiske virkninger:** Få besparelser for medlemsstaterne.

Politikmodel 4: Harmonisering af lovvalgsreglerne. Denne model ville give nogle fordele sammenlignet med situationen i dag. Hvis fx flere jurisdiktioner stadig kunne behandle den samme sag, ville de skulle anvende samme materielle ret på formueforhold (fordi de ville anvende samme lovvalgsregler). Ved at indføre harmoniserede regler om et begrænset lovvalg for parrene, ville dette desuden give større sikkerhed for, hvilken lov der vil blive anvendt. **Grundlæggende rettigheder:** Positiv virkning på den faktiske rådighed over ejendom. **Sociale virkninger:** Besparelser i form af færre advokatudgifter. Den nuværende situation ville også blive bedre, idet man ville fjerne behovet for at "løbe om kap til retten" og, idet dommere, advokater osv. ikke ville skulle undersøge andre landes lovvalgsregler for at finde ud af, hvilken lov der skal anvendes. **Finansielle omkostninger:** Meget få for administrationen. **Økonomiske virkninger:** Få besparelser.

Politikmodel 5: Ensartet frivillig europæisk standardaffattelse af ægtepagter. Denne model (kun for ægtepar) vil sikre, at par, som har fået udarbejdet en ægtepagt, vil få den (og følgelig de regler, som de har valgt) anerkendt i hele EU. Par ville endvidere kunne foretage et lovvalg for at lette sagsbehandlingen i forbindelse med skilsmisse eller arv. **Sociale virkninger:** Større retssikkerhed. **Finansielle omkostninger:** Omkostninger til det administrative arbejde, der er forbundet med udarbejdelsen af den nødvendige lovgivning på

EU-plan. Uddannelse af dommere, advokater osv. i medlemsstaterne ville også være nødvendig. **Økonomiske virkninger:** Det ville medføre mindre besparelser. Ikke desto mindre mener de fleste eksperter ikke, at tiden er moden til et sådant forslag på grund af de store forskelle, der er stadig er på medlemsstaternes lovgivning.

Politikmodel 6: Harmonisering af lovvalgsregler og kompetenceregler samt indførelse af regler om automatisk anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser. Harmoniserede lovvalgsregler ville sikre, at den samme lovgivning anvendes overalt i EU på den samme sag (det ville forhindre forum-shopping og sikre lovvalg). Desuden ville harmoniserede kompetenceregler i høj grad reducere muligheden for parallelle sager, og regler om anerkendelse og håndhævelse ville gøre det lettere at udveksle retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter. **Sociale virkninger:** Færre omkostninger for borgeren (dvs. færre advokatudgifter, navnlig når der træffes et lovvalg). **Finansielle omkostninger:** Omkostninger til det administrative arbejde, der er forbundet med udarbejdelsen af den nødvendige lovgivning på EU-plan. Uddannelse af dommere, advokater osv. i medlemsstaterne ville også være nødvendig. **Økonomiske virkninger:** Sammenlignet med de øvrige politikmodeller, ville denne model give de største besparelser.

Med hensyn til **politikmodel 7 "Oplysning om ægtefællers og registrerede partnerskabers formueforhold"** er flere delmodeller blevet overvejet:

- Oprettelse af et websted om eksisterende registre over formueforhold og nationale regler
- Oprettelse af en database/videnstyringssystem om eksisterende registre over formueforhold og nationale regler
- Henstilling fra Kommissionen om oprettelse af indbyrdes sammenkoblede nationale registre over formueforhold og tilrettelæggelse af oplysningskampagner
- Obligatorisk etablering af sammenkoblede nationale registre over formueforhold.

Alle disse delmodeller øger adgangen til oplysninger om formueforhold. På grundlag af de vurderinger, der er foretaget med hensyn til opfyldelse af målsætninger, og på grundlag af omkostningsskøn er den foretrukne model for oplysning om formueforhold oprettelsen af et websted om eksisterende registre over formueforhold mellem ægtefæller og nationale regler. Selv om nogle af de andre politikmodeller opfylder målsætningerne i lidt højere grad, opvejes de begrænsede ekstra fordele af de forventede omkostninger.

4.3. Den foretrukne model

Denne model ville involvere foranstaltninger på EU-plan i form af:

- vedtagelse af en pakke bestående af to **forordninger**, heraf én om ægtepar og én om registrerede partnerskaber, om harmonisering af lovvalgsregler og kompetenceregler samt indførelse af regler om automatisk anerkendelse og håndhævelse af retsafgørelser og andre officielt bekræftede dokumenter; og
- oprettelse af et websted om eksisterende registre over formueforhold mellem ægtefæller og nationale regler.

4.4. Potentiel art og omfang af virkningerne af den foretrukne model

Denne model vil behandle de specifikke målsætninger påpeget ovenfor bedre end nogle af de andre modeller.

De harmoniserede kompetenceregler (herunder en listependens-bestemmelse i kombination med regler om anerkendelse og håndhævelse af retsafgørelse og officielt bekræftede dokumenter) ville give meget få muligheder for parallelle sager. Harmoniserede lovvalgsregler ville endvidere bidrage til at forhindre forum-shopping. De sikrer også, at den samme lovgivning anvendes på samme sag i EU-medlemsstaterne. Indførelsen af regler om et begrænset lovvalg for ægtepar ville øge retssikkerheden, og det ville også give dem begrænset frihed til at bestemme, hvilken lov der skal anvendes på deres formuegoder, samtidig med at det ville sikre beskyttelse af tredjeparts interesser.

Problemer i forbindelse med anerkendelse af retsafgørelser, andre afgørelser og officielt bekræftede dokumenter vil sandsynligvis næsten helt forsvinde. Der vil også være store fremskridt med hensyn til omkostningsbesparelser og hurtigere anerkendelse af retsafgørelser, og man undgår samtidig at skulle gå til retten i forskellige medlemsstater.

Kompetenceregler med hensyn til opløsning af formueforhold vil udvide kompetencen i den domstol, der behandler skilsmissemålet eller arvespørgsmålet, til anliggender, der også vedrører formueforholdets opløsning. Det ville give større retssikkerhed for borgerne, da den domstol, der behandler skilsmissemålet eller arvespørgsmålet, også vil tage sig af opløsningen af formueforholdet.

Problemer vedrørende par, som ikke har foretaget et lovvalg, vil også blive behandlet ved et system baseret på et hierarki af tilknytningskriterier, som vil gælde formueforhold og være fælles for alle medlemsstater. Endvidere vil princippet om, at der ikke uden videre sker ændringer i, hvilken ret der finder anvendelse, og et ensartet system sikre, at den lov, der finder anvendelse på formueforholdet mellem ægtepar, ikke ændres, når parret flytter til en anden medlemsstat, og at den anvendes på alle formuegoder.

Endvidere vil der blive større adgang til oplysninger om formueforhold i andre medlemsstater ved hjælp af et websted. Webstedet vil indeholde oplysninger om, hvor de gældende registre kan findes, og det vil fremme adgangen til oplysninger om national lovgivning om formueforhold. Alt i alt vil den foretrukne model øge sandsynligheden for, at de rettigheder, som ægtefæller, partnere, private og offentlige kreditorers mv. har, vil blive respekteret på en effektiv måde. Modellen vil også give større sandsynlighed for, at ægtefællernes oprindelige valg ikke påvirkes af en beslutning om at flytte eller erhverve ejendom i andet land.

4.5. Omkostningerne ved den foretrukne model

På EU-plan vil den foretrukne politikmodel føre til omkostninger til det administrative arbejde, der er forbundet med udarbejdelsen af den fornødne lovgivning. **På nationalt plan** vil der være omkostninger forbundet med indførelsen af de nødvendige supplerende nationale regler (fx med hensyn til kompetence eller regler om, hvilken ret der finder anvendelse) samt med uddannelse af advokater, dommere og notarer osv. og retligt samarbejde. Både EU og medlemsstaterne vil have ekstra omkostninger til oplysningskampagner om den nye lovgivning.

Overordnet set vil den foretrukne model kunne føre til besparelser på op til ca. en tredjedel af de omkostninger, der i øjeblikket er forbundet med de omtalte problemer, dvs. ca. 0,4 mia. EUR (omkostningerne anslås til at udgøre 1,1 mia. EUR om året). Disse besparelser vil være særligt store for internationale ægtepar og registrerede partnerskaber og vedrører mere specifikt problemer, som opstår i forbindelse med separation eller dødsfald.

Som følge af at forenkle lovgivningen (og mindske sagsomkostninger) vil der være færre udgifter til fagfolk inden for retsvæsenet. Dette vil dog blive opvejet af eventuelle stigninger i arbejdet med at bistå dem, der udarbejder ægtepagter eller partnerskabskontrakter, og vil formodentligt føre til et arbejde af større kvalitet grundet større retssikkerhed.

Den foretrukne model vil være skatteneutral, for så vidt som pakken med to forordninger ikke fører til ændringer i medlemsstaternes nationale skattelovgivning.

4.6. EU-merværdi

De største problemer er konflikt mellem nationale regler om lovvalg og kompetence samt problemer vedrørende anerkendelse og håndhævelse af retsafgørelser og officielt bekræftede dokumenter mellem medlemsstaterne. Da dette er et problem, der går på tværs af grænser, kan det kun løses på europæisk plan. Hvis medlemsstaterne ændrer deres nationale retssystemer på eget initiativ, vil de sandsynligvis ikke harmonisere landets regler med reglerne i de andre EU-medlemsstater. En indsats på EU-plan er nødvendig i betragtning af problemets art og omfang og vil give klare fordele sammenlignet med foranstaltninger i medlemsstaterne. Gældende EU-ret om kompetence og anerkendelse af retsafgørelser på andre områder har vist sig at være effektiv og nyttig for borgerne.

Den foretrukne model giver unionsborgere, som indgår i et "internationalt" par, klare fordele ved at udstikke klare regler om, hvordan deres formue vil blive behandlet i tilfælde af separation eller dødsfald. De problemer, der søges løst ved hjælp af den foretrukne model, er til dels en følge af det indre marked og den frie bevægelighed for personer. Hvis der ikke findes en løsning på de nuværende problemer, risikerer tilliden til EU's indre marked og et EU-område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser at lide skade. Bodeling og boskifte med internationale elementer er både dyrere og mere tidskrævende for borgere end ret national bodeling og boskifte. Ved at sikre en mere effektiv behandling af bodeling og boskifte med internationale elementer vil den foretrukne model fremme tilliden til det indre markeds funktion og forenkle sagerne for borgerne. Forslagene vil bidrage til at nå EU's målsætning om at gøre livet for unionsborgere lettere uden at gøre forskel på rent nationale par og par med en international dimension.

Alt i alt er de forventede økonomiske fordele ved den foretrukne model væsentlige og bør bidrage til at forbedre situationen for internationale par væsentligt. Kun sådanne EU-lovgivningsinitiativer kan levere løsninger for par med en international dimension og forbedre situationen for europæiske familier, som drager fordel af et reelt europæisk område uden indre grænser.

Ikke desto mindre respekterer initiativerne nærhedsprincippet: da det ligger uden for EU's kompetence at harmonisere materielle regler, vil de fremtidige instrumenter ikke påvirke medlemsstaternes nationale regler, og de vil ikke medføre harmonisering af materielle regler, som finder anvendelse på formueforholdet mellem ægtefæller og registrerede partnerskaber.

5. KONTROL OG EVALUERING

For at kontrollere, at forordningerne gennemføres effektivt, og at webstedet tjener sit formål, vil Kommissionen regelmæssigt foretage en evaluering og aflægge rapport. Den vil udarbejde evalueringsrapporter om forordningernes anvendelse. Den vil også kontrollere nytten af webstedet for at se, hvor meget borgere og tredjeparter benytter webstedet til at søge oplysninger, og hvordan det kan forbedres. Endvidere kunne det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område spille en vigtig rolle i styrkelsen af samarbejdet mellem medlemsstater om forordningernes anvendelse.