



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 12.3.2018.
SWD(2018) 53 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o pravu koje se primjenjuje na učinke ustupanja potraživanja na treće osobe

{COM(2018) 96 final} - {SWD(2018) 52 final}

Sažetak
Procjena učinka <u>Prijedloga uredbe o pravu koje se primjenjuje na učinke ustupanja potraživanja na treće osobe</u> i <u>Komunikacije o pravu koje se primjenjuje na učinke vlasništva pri transakcijama vrijednosnim papirima</u>
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? Koji se problem rješava? Ovom se inicijativom rješava nedostatak pravne sigurnosti u pogledu toga čijim se nacionalnim pravom uređuju učinci vlasništva pri prekograničnom ustupanju potraživanja i transakcijama vrijednosnim papirima. Međutim, u prekograničnim transakcijama moglo bi se primjenjivati više nacionalnih prava, pa je sudionicima na tržištu potrebna jasnoća u pogledu toga kojeg se prava moraju pridržavati kako bi osigurali da će steći pravo vlasništva nad potraživanjem ili vrijednosnim papirima. Trenutačno ne postoje pravila EU-a o sukobu zakona u pogledu učinka vlasništva pri ustupanju potraživanja, a pravila država članica o sukobu zakona nedosljedna su i nejasna. Kad je riječ o vrijednosnim papirima, pravila o sukobu zakona u pogledu učinka vlasništva pri transakcijama vrijednosnim papirima utvrđena su u Direktivi o financijskom kolateralu, Direktivi o konačnosti namire i Direktivi o likvidaciji. Odredbe su slične u tome što se njima određuje pravo koje se primjenjuje na temelju mjesta odgovarajućeg registra ili računa vrijednosnih papira. Međutim, razlikuju se u pojedinostima i pravila nisu jednako formulirana pa se diljem EU-a drukčije provode. Ta pravna nesigurnost dovodi do pravnog rizika u prekograničnim transakcijama. Ako sudionici na tržištu nisu svjesni rizika ili ga odluče zanemariti, mogu pretrpjeti neočekivane gubitke; ako odluče smanjiti rizik traženjem specifičnih pravnih savjeta, troškovi transakcije bit će viši; ako ih pravni rizik odvraća te ga odluče izbjeći, mogli bi propustiti prilike za poslovanje, a integracija tržišta bila bi smanjena. Ustupanje potraživanja pravni je mehanizam kojim se trgovačka društva koriste da bi dobila pristup financiranju. Potraživanja se ustupaju u okviru faktoringa i sekuritizacije te kao kolateral za dobivanje kredita. Procijenjena vrijednost tržišta faktoringa 2015. iznosila je 1,557 milijardi EUR. Otprilike 25 % svih transakcija na financijskim tržištima financiranih iz Eurosustava osigurano je kreditnim potraživanjima kao kolateralom u ukupnoj vrijednosti od otprilike 520 milijardi EUR, a 2016. tržišni obujam izdavanja sekuritizacija u EU-u iznosio je 237,6 milijardi EUR. Procjenjuje se da je 2015. provedeno 440 bilijuna prekograničnih transakcija vrijednosnim papirima. Dionici koji su izravno pogođeni pravnim rizikom u prekograničnim transakcijama potraživanjima i vrijednosnim papirima su financijske institucije (kao što su banke koje se bave kreditiranjem, faktoringom, kolateralizacijom i sekuritizacijom), financijski posrednici koji trguju vrijednosnim papirima i potraživanjima, krajnji ulagatelji (fondovi, mali ulagatelji) i zajmoprimci (fizičke osobe i trgovačka društva, uključujući MSP-ove).
Što se nastoji postići ovom inicijativom? Politički je cilj ove inicijative odrediti čijim će nacionalnim pravom biti uređeni učinci vlasništva pri prekograničnim transakcijama potraživanjima i vrijednosnim papirima i tako uvesti pravnu sigurnost u takve transakcije te time potaknuti prekogranična ulaganja i olakšati pristup kreditiranju. Cilj je inicijative donošenje zajedničkih pravila o sukobu zakona u pogledu prava koje se primjenjuje na učinke vlasništva pri ustupanju potraživanja i objašnjenje stajališta Komisije o postojećim pravilima EU-a o sukobu zakona u pogledu učinka vlasništva pri transakcijama vrijednosnim papirima kako bi se ta pravila dosljedno primjenjivala diljem EU-a.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a? Postoji jasna dodana vrijednost rješavanja opisanih problema na razini EU-a. Kad je riječ o potraživanjima, nedosljedna i nejasna nacionalna pravila o sukobu zakona uzrok su pravne nesigurnosti i pravnog rizika koji iz nje proizlazi. U pogledu potraživanja, 80 % dionika koji su ispitani za potrebe studije koju je Komisija ugovorila i 70 % dionika koji su iznijeli svoje mišljenje u okviru javnog savjetovanja smatra da bi djelovanje na razini EU-a imalo dodanu vrijednost. Kad je riječ o vrijednosnim papirima, Komunikacijom o vrijednosnim papirima ostvarit će se cilj poboljšanja jasnoće i transparentnosti postojećih pravila diljem EU-a bez zadiranja u postojeću pravnu stečevinu EU-a, od čega dionici strahuju.
B. Rješenja
Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto? Postojeća pravna nesigurnost i prateći pravni rizik u prekograničnom ustupanju potraživanja proizlaze iz

nepostojanja pravila o sukobu zakona u pogledu učinaka vlasništva pri ustupanju potraživanja na razini EU-a te iz supostojanja nedosljednih i nejasnih pravila država članica o sukobu zakona. Da bi se uvela pravna sigurnost za prekogranična ustupanja potraživanja i time olakšao pristup jeftinijem financiranju za trgovačka društva, uključujući MSP-ove, i za potrošače, najpoželjnija je opcija donošenje zakonodavne inicijative EU-a kojom se usklađuju pravila o sukobu zakona u pogledu učinaka ustupanja potraživanja na treće osobe. Ako se na ujednačen način odredi čije bi se nacionalno pravo trebalo primjenjivati za određivanje prava vlasništva nad ustupljenim potraživanjima, svi sporovi o takvim pravima vlasništva rješavat će se u skladu s istim nacionalnim pravom bez obzira na to čije je nacionalno tijelo razmatralo predmet.

Razmotrene su zakonodavne i nezakonodavne opcije u području pravila o sukobu zakona u pogledu učinaka vlasništva pri transakcijama vrijednosnim papirima. Najpoželjnija je opcija nezakonodavna, odnosno objava Komunikacije u kojoj se objašnjavaju stajališta Komisije u pogledu određenih aspekata triju postojećih direktiva. Razlozi su za tu odluku sljedeći: 1. malo je opipljivih dokaza o znatnim rizicima, 2. direktivama se već rješavaju glavna pravna pitanja unutar EU-a, iako ne na međunarodnoj razini, 3. želje dionika izrazito se razlikuju i 4. zakonodavnim djelovanjem možda se neće moći uzeti u obzir buduća međunarodna kretanja i tehnološki razvoj. Najpoželjnijom opcijom, odnosno objavom Komunikacije u kojoj se objašnjavaju stajališta Komisije u pogledu postojećih odredaba o sukobu zakona ostvarila bi se veća jasnoća bez negativnih posljedica na bilo koju skupinu dionika te bez učinaka koji bi ograničavali budući razvoj politike u tom području.

Tko podržava koju opciju?

U pogledu potraživanja, tijekom izrade studije koju je ugovorila Komisija i tijekom javnog savjetovanja dionici su upitani da izraze svoje želje u pogledu prava koje bi se trebalo primjenjivati na učinke vlasništva pri prekograničnom ustupanju potraživanja. U studiji koju je ugovorila Komisija 44 % ispitanika zastupalo je pravo države uobičajenog boravišta ustupitelja, a 30 % pravo ustupljenog potraživanja. U okviru javnog savjetovanja, od dionika koji su izrazili svoje mišljenje njih 57 % zagovaralo je pravo države uobičajenog boravišta ustupitelja, a 43 % pravo ustupljenog potraživanja. Na sastanku stručnjaka za sukob zakona iz država članica održanom u rujnu 2017. države članice bile su podijeljene po pitanju željenog primjenjivog prava.

U pogledu vrijednosnih papira, u javnom savjetovanju središnji depozitoriji vrijednosnih papira i drugi dionici nisu odabrali nijedno zakonodavno djelovanje kao najpoželjniju opciju. Različite skupine dionika podupirale su preispitivanje triju direktiva, a brojni drugi dionici zagovarali su predlaganje nove inicijative. Međutim, dionici koji traže zakonodavno djelovanje izrazito su podijeljeni u pogledu najpoželjnije opcije (konkretno, treba li odrediti primjenjivo pravo upućivanjem na mjesto boravišta posrednika ili dati slobodu odabira prava). Na sastanku stručnjaka za sukob zakona iz država članica održanom u studenome 2017. velika većina država članica podupirala je Komunikaciju s objašnjenjem stajališta Komisije u pogledu postojećih pravila EU-a o sukobu zakona.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Očekuje se da će najpoželjnije opcije donošenja zakonodavnog instrumenta o potraživanjima i objave Komunikacije s objašnjenjem stajališta Komisije u pogledu postojećih pravila EU-a o sukobu zakona u pogledu vrijednosnih papira imati pozitivan utjecaj na gospodarstvo, i to i na financijska tržišta i na realno gospodarstvo (iako u različitoj mjeri zbog pravne prirode svake opcije). Donošenjem pravila EU-a o sukobu zakona u pogledu prava koje se primjenjuje na učinke prekograničnog ustupanja potraživanja na treće osobe i objašnjenjem stajališta Komisije o postojećim pravilima EU-a o sukobu zakona u pogledu prava koje se primjenjuje na učinke vlasništva pri prekograničnim transakcijama vrijednosnim papirima osigurala bi se pravna sigurnost i time smanjio ili uklonio pravni rizik povezan s prekograničnim transakcijama. Uvođenjem pravne sigurnosti smanjio bi se rizik od financijskih gubitaka, uklonili povećani troškovi transakcija koji proizlaze iz troškova pravne dubinske analize i promicala prekogranična ulaganja, a time i integracija tržišta. Budući da je ustupanje potraživanja mehanizam kojim se trgovačka društva (posebno MSP-ovi) i potrošači često koriste za dobivanje pristupa jeftinijim kreditima (na primjer, putem faktoringa i kolateralizacije), pravna sigurnost olakšala bi i pristup jeftinijem financiranju. Povećana prekogranična ulaganja i pristup trgovačkih društava jeftinijim kreditima mogli bi imati i neizravne pozitivne društvene učinke. Ne očekuje se nikakav važan izravni utjecaj na okoliš.

Kvantificiranje prednosti je otežano jer pravni rizici nisu kvantificirani. U području potraživanja, informacije o vrijednosti ustupljenih potraživanja, broju ustupanja ili o tome jesu li ustupanja prekogranične prirode industrija smatra povjerljivima ili ih ne bilježi. Tijekom javnog savjetovanja i tijela država članica i udruženja dionika potvrdila su da ni javna tijela ni dionici i udruženja dionika ne prikupljaju veliku količinu podataka o ustupanju potraživanja, primjerice o kolateralizaciji i sekuritizaciji.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Ne očekuje se da će zakonodavna inicijativa o potraživanjima i nezakonodavna inicijativa o vrijednosnim papirima imati negativne gospodarske ili socijalne učinke ili negativne učinke na okoliš. Dapače, te će inicijative imati pozitivan gospodarski i socijalni učinak zbog uvođenja pravne sigurnosti. Donošenjem jedinstvenih odredaba o učincima prekograničnih ustupanja potraživanja na treće osobe i Komunikacije kojom se objašnjavaju stajališta Komisije o postojećim odredbama o sukobu zakona u pogledu učinaka vlasništva pri prekograničnim transakcijama vrijednosnim papirima uklonio bi se pravni rizik i stoga rizik od financijskih gubitaka, kao i povećani troškovi transakcija za smanjenja pravnog rizika, te bi se promicala prekogranična ulaganja i integracija tržišta. Zakonodavna inicijativa o potraživanjima mogla bi sudonicima na tržištu prouzročiti jednokratne troškove prilagodbe (na primjer, ako moraju izmijeniti svoju pravnu dokumentaciju). Nezakonodavna inicijativa o vrijednosnim papirima ne bi trebala rezultirati troškovima za usklađivanje.

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

Uvođenje pravne sigurnosti zakonodavnom inicijativom o potraživanjima i nezakonodavnom inicijativom o vrijednosnim papirima imat će izravan pozitivan utjecaj na poduzeća. Konkretno, zakonodavna inicijativa o potraživanjima koristit će MSP-ovima i mikropoduzećima jer će, zahvaljujući jasnom određivanju unaprijed koje će se nacionalno pravo primjenjivati na učinke vlasništva pri ustupanju potraživanja, oni imati više prilika za odabir mehanizama koji im omogućuju pristup jeftinijem financiranju putem prekograničnog faktoringa i kolateralizacije. Povećana prekogranična ulaganja i pristup trgovačkih društava jeftinijim kreditima mogli bi imati i neizravan pozitivan utjecaj na zapošljavanje. U pogledu vrijednosnih papira, Komunikacijom će se osigurati jasnoća za sudionike na tržištu bez nametanja troškova usklađivanja koji bi mogli narušiti tržište. Te bi se koristi akumulirale kod financijskih posrednika te bi mogle biti proslijeđene krajnjim ulagateljima. Povećanjem jasnoće postojećih primjenjivih pravila pomoći će se smanjiti moguće prekogranične rizike povezane s pravnom nesigurnošću, kao i troškove transakcije povezane s utvrđivanjem primjenjivog prava.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Ni zakonodavnom inicijativom o potraživanjima ni nezakonodavnom inicijativom o vrijednosnim papirima neće se nacionalnim upravama nametnuti znatni troškovi. Kako će se predloženim mjerama uvesti pravna sigurnost, očekuje se da će se time olakšati rad sudova.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

I zakonodavna inicijativa o potraživanjima i nezakonodavna inicijativa o vrijednosnim papirima imat će pozitivan učinak na pravnu sigurnost u pogledu aspekata vlasništva pri transakcijama vrijednosnim papirima i potraživanjima, što je povezano s temeljnim pravom na vlasništvo. Ni zakonodavnom inicijativom o potraživanjima ni nezakonodavnom inicijativom o vrijednosnim papirima neće se utjecati na aspekte povezane s trećim zemljama ili tržišnim natjecanjem.

Kako se napoželjnija opcija u zakonodavnoj inicijativi o potraživanjima temelji na pravu države uobičajenog boravišta ustupitelja, stvorile bi se sinergije s Uredbom o nesolventnosti koja se temelji na kompatibilnim pravilima o sukobu zakona. Ostvarile bi se i sinergije na međunarodnoj razini jer je pravo države uobičajenog boravišta ustupitelja odabrano i u Konvenciji Ujedinjenih naroda o ustupanju tražbina u međunarodnoj trgovini iz 2001.

U pogledu vrijednosnih papira, Komunikacijom će se stvoriti određene konvergencije diljem EU-a, a u specifičnim slučajevima možda i izbjeći primjenjivost više prava na međunarodnoj razini.

D. Daljnje mjere**Kad će se predložene mjere preispitati?**

Komisija će pratiti učinke i učinkovitost predloženih inicijativa o potraživanjima i vrijednosnim papirima s pomoću upitnika koji se šalje glavnim dionicima. Taj će upitnik možda biti dio opsežnije studije kojom će se ispitati razvoj u područjima prekograničnih transakcija vrijednosnim papirima i potraživanjima. Učinak predložene inicijative o potraživanjima procijenit će se u izvješću koje Komisija izrađuje pet godina nakon datuma stupanja predloženog instrumenta na snagu.