



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.3.2018r.
SWD(2018) 53 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie prawa właściwego dla skutków przelewu wierzytelności wobec osób trzecich**

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

Streszczenie
Ocena skutków <u>wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie prawa właściwego dla skutków przelewu wierzytelności wobec osób trzecich</u> oraz <u>komunikatu w sprawie prawa właściwego dla skutków majątkowych transakcji w obrocie papierami wartościowymi</u>
A. Zasadność działań
Dlaczego istnieje konieczność podjęcia działań? Na czym polega problem? Problemem poruszonym w niniejszej inicjatywie jest brak pewności prawa co do tego, które prawo krajowe reguluje skutki rozporządzające przelewem wierzytelności z elementem transgranicznym oraz transakcji w obrocie papierami wartościowymi. W związku z tym w sytuacji transgranicznej potencjalnie właściwych może być kilka systemów prawa krajowego. Uczestnicy rynku powinni mieć jasność co do tego, których przepisów są zobowiązani przestrzegać, aby zapewnić sobie nabycie tytułu prawnego do wierzytelności lub papieru wartościowego. Jak dotąd nie ustanowiono unijnych przepisów kolizyjnych w zakresie skutków rozporządzających przelewem wierzytelności, a przepisy kolizyjne państw członkowskich są niespójne oraz niejasne. Jeżeli chodzi o papiery wartościowe, przepisy kolizyjne dotyczące skutków rozporządzających transakcją w obrocie papierami wartościowymi są obecnie ustanowione w dyrektywie w sprawie zabezpieczeń finansowych, dyrektywie o ostateczności rozrachunku oraz dyrektywie w sprawie likwidacji. Przepisy te są podobne w takim znaczeniu, że wszystkie wskazują prawo właściwe w oparciu o miejsce, w którym prowadzony jest właściwy rejestr lub rachunek papierów wartościowych. Różnią się one jednak pod względem szczegółów, nie mają identycznego brzmienia, a ich sposób wdrażania jest różny w całej UE. Brak pewności prawa, z jakim mamy obecnie do czynienia, przyczynia się do powstawania ryzyka prawnego w transakcjach transgranicznych. Jeżeli uczestnicy rynku nie są świadomi istnienia ryzyka lub ignorują je, mogą ponieść trudne do przewidzenia straty finansowe; jeżeli postanowią ograniczyć ryzyko, zwracając się o specjalistyczną poradę prawną, poniosą wyższe koszty transakcji; jeżeli zdecydują się unikać ryzyka prawnego, mogą utracić szanse biznesowe, co może doprowadzić do ograniczenia integracji rynków. Przelew wierzytelności jest mechanizmem prawnym wykorzystywanym przez przedsiębiorstwa w celu uzyskania dostępu do finansowania. Wierzytelności są przenoszone ramach faktoringu i sekurytyzacji oraz kolateralizacji w celu otrzymania kredytu. W 2015 r. światowy rynek faktoringu był szacowany na kwotę 1,557 mld EUR; około 25 % wszystkich transakcji na rynku finansowym finansowanych przez Eurosystem jest zabezpieczonych należnościami kredytowymi, których kwota wynosi w przybliżeniu 520 mld EUR; przy czym w 2016 r. w UE wolumen rynkowy emisji sekurytyzacyjnych wynosił 237,6 mld EUR. W 2015 r. zawarto około 440 mln transakcji transgranicznych w obrocie papierami wartościowymi. Do grupy zainteresowanych stron bezpośrednio dotkniętych ryzykiem prawnym w ramach transakcji transgranicznych w obrocie wierzytelnościami i papierami wartościowymi należą instytucje finansowe (takie jak banki prowadzące działalność w zakresie udzielania pożyczek, faktoringu, kolateralizacji oraz sekurytyzacji), instytucje pośrednictwa finansowego, które prowadzą obrót papierami wartościowymi i wierzytelnościami, inwestorzy detaliczni (fundusze, inwestorzy detaliczni) oraz kredytobiorcy (klienci detaliczni oraz przedsiębiorstwa, w tym MŚP).
Jaki jest cel niniejszej inicjatywy? Celem politycznym niniejszej inicjatywy jest zagwarantowanie pewności prawa w odniesieniu do transakcji transgranicznych w obrocie wierzytelnościami i papierami wartościowymi poprzez czytelne wskazanie, które prawo krajowe powinno regulować skutki rozporządzające tego rodzaju transakcji, a co za tym idzie – wspieranie inwestycji transgranicznych oraz ułatwianie dostępu do kredytów. Niniejsza inicjatywa ma na celu przyjęcie wspólnych przepisów kolizyjnych mających zastosowanie do skutków rozporządzających przelewem wierzytelności oraz wyjaśnienie stanowiska Komisji na temat obowiązujących unijnych przepisów kolizyjnych dotyczących skutków rozporządzających transakcją w obrocie papierami wartościowymi, tak by przepisy te były spójnie stosowane w całej UE.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na szczeblu unijnym? Rozwiązanie opisanych problemów na szczeblu unijnym przyniesie wyraźną wartość dodaną. Jeżeli chodzi o wierzytelności, obecny brak pewności prawa oraz związane z nim ryzyko prawne są spowodowane

nieśpójnością i niejasnością krajowych przepisów kolizyjnych. W odniesieniu do wierzytelności 80 % zainteresowanych stron, z którymi skonsultowano się w ramach badania zleconego przez Komisję, oraz 70 % zainteresowanych stron, które wyraziły swoją opinię w ramach konsultacji publicznych, stwierdziło, że działanie na szczeblu unijnym przyniosłoby wartość dodaną. W odniesieniu do papierów wartościowych komunikat w sprawie papierów wartościowych przyczyni się do realizacji celu, jakim jest zapewnienie większej jasności oraz poprawa przejrzystości istniejących przepisów w całej UE bez jednoczesnego naruszania obowiązującego unijnego dorobku prawnego, przed czym ostrzegają zainteresowane strony.

B. Rozwiązania

Jakie legislacyjne i nielegislacyjne warianty polityczne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Dlaczego istnieje konieczność podjęcia działań?

Bral pewności prawa, z jakim mamy do czynienia obecnie i związane z nim ryzyko prawne w przypadku przelewu wierzytelności z elementem transgranicznym wynikają z braku przepisów kolizyjnych w zakresie skutków rozporządzających przelewu wierzytelności na szczeblu unijnym oraz ze współistnienia przepisów kolizyjnych państw członkowskich, które są nieśpójne oraz niejasne. Aby zagwarantować pewność prawa w odniesieniu do transakcji transgranicznych przelewu wierzytelności z elementem transgranicznym, a tym samym ułatwić przedsiębiorstwom, w tym MSP, oraz konsumentom dostęp do tańszego finansowania, preferowanym wariantem jest wystąpienie z unijną inicjatywą ustawodawczą służącą ujednoliceniu przepisów kolizyjnych w zakresie skutków przelewu wierzytelności wobec osób trzecich. Dzięki wskazaniu jednolitego sposobu stosowania prawa krajowego w celu ustalenia tytułu prawnego do przenoszonych wierzytelności wszelkie spory w tym zakresie byłyby rozstrzygane zgodnie z tym samym prawem krajowym, niezależnie od tego, organ którego państwa członkowskiego rozstrzygałby sprawę.

W obszarze przepisów kolizyjnych dotyczących skutków rozporządzających transakcji w obrocie papierami wartościowymi oceniono zarówno warianty legislacyjne, jak i nielegislacyjne. Preferowanym wariantem politycznym jest wariant nielegislacyjny, tj. wydanie komunikatu wyjaśniającego stanowisko Komisji dotyczące określonych aspektów trzech istniejących dyrektyw. Przyczyny dokonania tego rodzaju wyboru są następujące: 1) istnieje niewielka liczba wiarygodnych dowodów potwierdzających urzeczywistnione ryzyko; 2) dyrektywy regulują już główne kwestie prawne w całej UE, chociaż nie na szczeblu międzynarodowym; 3) zainteresowane strony mają bardzo rozbieżne preferencje; oraz 4) działanie o charakterze legislacyjnym może nie uwzględniać przyszłego rozwoju międzynarodowego oraz technologicznego. Preferowany wariant polegający na wydaniu komunikatu wyjaśniającego stanowisko Komisji dotyczące obowiązujących przepisów regulujących kwestię kolizji przepisów może zapewnić większą jasność, nie wywołując negatywnych skutków dla jakiegokolwiek grupy zainteresowanych stron ani efektu blokady w odniesieniu do przyszłego rozwoju polityki w tej dziedzinie.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Jeżeli chodzi o wierzytelności, w badaniu zleconym przez Komisję oraz w ramach konsultacji publicznych zapytano zainteresowane strony o ich preferencje w odniesieniu do prawa, które powinno być właściwe dla skutków rozporządzających przelewu wierzytelności z elementem transgranicznym. 44 % zainteresowanych stron, z którymi skonsultowano się w ramach badania zleconego przez Komisję, opowiedziało się za prawem miejsca zwykłego pobytu zbywcy, natomiast 30 % za prawem właściwym dla przenoszonej wierzytelności. 57 % zainteresowanych stron, które wyraziły swoją opinię w ramach konsultacji publicznych, opowiedziało się za prawem miejsca zwykłego pobytu zbywcy, natomiast 43 % za prawem właściwym dla przenoszonej wierzytelności. Podczas spotkania ekspertów państw członkowskich z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego przeprowadzonego we wrześniu 2017 r. państwa członkowskie były podzielone w odniesieniu do preferowanego przez nie prawa właściwego.

Jeżeli chodzi o papiery wartościowe, w ramach konsultacji publicznych ani centralne depozyty papierów wartościowych (CDPW), ani inne zainteresowane strony nie opowiedziały się za działaniami legislacyjnymi. Przeprowadzenie przeglądu trzech dyrektyw popierają różne grupy zainteresowanych stron, podczas gdy inne zainteresowane strony opowiadają się za zaproponowaniem nowej inicjatywy. Zainteresowane strony apelujące o podjęcie działań ustawodawczych. Są jednak bardzo podzielone w kwestii preferowanego wariantu politycznego (tj. czy należy określić prawo właściwe w zależności od miejsca danego pośrednika, czy też umożliwić swobodny wybór prawa właściwego). Na posiedzeniu ekspertów z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego z państw członkowskich, które odbyło się w listopadzie 2017 r., zdecydowana większość państw członkowskich opowiedziała się za opublikowaniem przez Komisję komunikatu, w którym wyjaśniłaby ona swoje stanowisko na temat obowiązujących unijnych przepisów kolizyjnych.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Przewiduje się, że oba preferowane warianty, tj. przyjęcie aktu ustawodawczego dotyczącego wierzytelności i opublikowanie komunikatu wyjaśniającego opinię Komisji na temat obowiązujących unijnych przepisów kolizyjnych w zakresie papierów wartościowych, przyniosą pozytywne skutki (choć mogą mieć one różny zakres w zależności od charakteru prawnego każdego wariantu) dla gospodarki, zarówno na rynkach finansowych, jak i w gospodarce realnej. Przyjęcie unijnych przepisów dotyczących prawa właściwego dla skutków przelewu wierzytelności z elementem transgranicznym wobec osób trzecich oraz wyjaśnienie przez Komisję jej stanowiska na temat obowiązujących unijnych przepisów kolizyjnych w zakresie prawa właściwego dla skutków rozporządzających transgranicznych transakcji w obrocie papierami wartościowymi zapewniłoby pewność prawa, tym samym zmniejszając lub eliminując ryzyko prawne związane z transakcjami transgranicznymi. Pewność prawa ograniczyłaby ryzyko strat finansowych, wyeliminowałaby zwiększone koszty transakcji, które wynikają z kosztów przeprowadzania badań *due diligence*, oraz promowałaby inwestycje transgraniczne, a tym samym integrację rynkową. Pewność prawa ułatwiłaby również dostęp do tańszego finansowania dla przedsiębiorstw, w szczególności dla MŚP, i konsumentów, ponieważ przelew wierzytelności jest mechanizmem stosowanym często w celu uzyskania tańszego kredytu (np. poprzez faktoring i kolateralizację). Zwiększone inwestycje transgraniczne i lepszy dostęp przedsiębiorstw do tańszych kredytów mogą również mieć pośredni korzystny wpływ na społeczeństwo. Nie przewiduje się żadnych większych bezpośrednich korzyści dla środowiska.

Trudno jest zmierzyć korzyści, ponieważ ryzyko prawne jest niemierzalne. W obszarze wierzytelności informacje na temat wartości przenoszonych wierzytelności, liczby przelewów lub tego, czy transakcja miała ewentualnie charakter transgraniczny stanowią informacje poufne sektora albo nie są rejestrowane. W trakcie konsultacji społecznych zarówno władze państw członkowskich, jak i stowarzyszenia zainteresowanych stron potwierdziły, że znaczna ilość danych na temat przelewu wierzytelności, np. kolateralizacji lub sekurytyzacji, nie jest gromadzona ani przez organy publiczne, ani przez zainteresowane strony lub stowarzyszenia zainteresowanych stron.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Nie przewiduje się żadnych negatywnych skutków gospodarczych, społecznych lub środowiskowych, które miałyby spowodować inicjatywę ustawodawczą dotyczącą wierzytelności lub inicjatywę nieustawodawczą dotyczącą papierów wartościowych. Wręcz przeciwnie, inicjatywy te będą miały korzystne skutki gospodarcze i społeczne, gwarantując pewność prawa. Przyjęcie jednolitych przepisów w zakresie skutków przelewu wierzytelności z elementem transgranicznym wobec osób trzecich oraz przyjęcie komunikatu wyjaśniającego opinię Komisji na temat obowiązujących przepisów kolizyjnych w odniesieniu do skutków rozporządzających transgranicznych transakcji w obrocie papierami wartościowymi wyeliminowałyby ryzyko prawne, a tym samym również ryzyko strat finansowych i wyższe koszty transakcji związane z łagodzeniem ryzyka prawnego, oraz promowałyby inwestycje transgraniczne i integrację rynków. Inicjatywa ustawodawczą dotyczącą wierzytelności może spowodować, że uczestnicy rynku będą zmuszeni ponieść jednorazowe koszty dostosowania (np. jeżeli będą musieli zmienić dokumentację prawną). Inicjatywa nieustawodawczą dotyczącą papierów wartościowych nie powinna spowodować kosztów przestrzegania przepisów.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Zagwarantowanie pewności prawa poprzez inicjatywę ustawodawczą dotyczącą wierzytelności i inicjatywę nieustawodawczą dotyczącą papierów wartościowych będzie miało bezpośredni korzystny wpływ na przedsiębiorstwa. W szczególności inicjatywa ustawodawczą dotyczącą wierzytelności będzie korzystna dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw, ponieważ wyraźnie i z góry określa, które prawo krajowe będzie mieć zastosowanie do skutków rozporządzających przelewem wierzytelności, dzięki czemu te przedsiębiorstwa będą miały więcej możliwości wyboru tych mechanizmów, które umożliwiają im dostęp do tańszego finansowania poprzez transgraniczny faktoring i kolateralizację. Zwiększone inwestycje transgraniczne i lepszy dostęp przedsiębiorstw do tańszego finansowania mogą mieć również pośredni korzystny wpływ na zatrudnienie. W odniesieniu do papierów wartościowych komunikat zapewni jasność uczestnikom rynku, nie nakładając na nich kosztów związanych z przestrzeganiem przepisów, które mogą zakłócić funkcjonowanie rynku. Te korzyści byłyby jeszcze większe w przypadku wykorzystania pośredników finansowych i mogłyby zostać przekazane inwestorom końcowym. Poprawa jasności obowiązujących przepisów mających zastosowanie pomoże również ograniczyć wszelkie ryzyko transgraniczne, które wiąże się z brakiem pewności prawa, oraz koszty transakcji związane z koniecznością wskazywania prawa właściwego.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Ani inicjatywa ustawodawcza dotycząca wierzytelności, ani inicjatywa nieustawodawcza dotycząca papierów wartościowych nie spowodują większych kosztów dla administracji publicznej. Ponieważ zaproponowane środki zagwarantują pewność prawa, przewiduje się, że ułatwią one pracę sądów.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Zarówno inicjatywa ustawodawcza dotycząca wierzytelności, jak i inicjatywa nieustawodawcza dotycząca papierów wartościowych będą miały korzystny wpływ na pewność prawa w zakresie aspektów związanych z przenoszeniem tytułu prawnego w transakcjach w obrocie wierzytelnościami i papierami wartościowymi, co ma związek z mającym fundamentalny charakter prawem własności. Ani inicjatywa ustawodawcza dotycząca wierzytelności, ani inicjatywa nieustawodawcza dotycząca papierów wartościowych nie wpłyną na aspekty dotyczące państw trzecich ani na konkurencję.

Jeżeli wariant preferowany w inicjatywie ustawodawczej dotyczącej wierzytelności będzie opierał się na prawie miejsca zwykłego pobytu zbywcy, powstanie synergia z unijnym rozporządzeniem w sprawie postępowania upadłościowego, które opiera się na kompatybilnych przepisach kolizyjnych. Synergia zostanie uzyskana również na szczeblu międzynarodowym, ponieważ prawo miejsca zwykłego pobytu zbywcy jest również prawem wskazanym w Konwencji ONZ o przelewie wierzytelności w handlu międzynarodowym z 2001 r.

W odniesieniu do papierów wartościowych komunikat umożliwi pewien zakres spójności w całej UE i – w niektórych szczególnych przypadkach – ewentualnie uniknięcie stosowania wielu praw w kontekście międzynarodowym.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Komisja będzie monitorować wpływ i skuteczność proponowanych inicjatyw dotyczących wierzytelności i papierów wartościowych za pośrednictwem kwestionariusza, który zostanie wysłany do najważniejszych zainteresowanych stron. Ten kwestionariusz może stanowić część bardziej kompleksowego badania, którego celem będzie zbadanie zmian w obszarach transgranicznych transakcji w obrocie wierzytelnościami i papierami wartościowymi. Wpływ proponowanej inicjatywy dotyczącej wierzytelności zostanie oceniony w sprawozdaniu, które Komisja przygotuje po pięciu latach od daty rozpoczęcia stosowania proponowanego instrumentu.