EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 12.3.2018
SWD(2018) 53 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu nařízení EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o právu rozhodném pro účinky postoupení pohledávek na třetí strany

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

Shrnutí
Posouzení dopadů pro **návrh o právu rozhodném pro účinky postoupení pohledávek na třetí strany** a **sdělení o právu rozhodném pro majetkové účinky transakcí s cennými papíry**
A. Potřeba opatření
Proč? Jaký problém se řeší?
Problémem, který tato iniciativa řeší, je nedostatek právní jistoty, pokud jde o to, kterým vnitrostátním právem se řídí majetkové účinky přeshraničních postoupení pohledávek a transakcí s cennými papíry. Vzhledem k tomu, že u přeshraničních transakcí může připadat v úvahu použití několika vnitrostátních právních řádů, účastníci trhu potřebují srozumitelná pravidla určující, podle kterých z těchto právních řádů mají postupovat, aby si zajistili získání právního nároku na postoupené pohledávky nebo cenné papíry. V současnosti neexistují žádné kolizní normy EU upravující majetkové účinky postoupení pohledávek a kolizní normy členských států jsou nesoudržné a nejasné. Pokud jde o cenné papíry, kolizní normy pro majetkové účinky transakcí s cennými papíry jsou stanoveny ve směrnici o finančním zajištění, směrnici o neodvolatelnosti zúčtování a směrnici o likvidaci. Tato ustanovení jsou podobná v tom, že všechna stanoví rozhodné právo na základě místa příslušného rejstříku nebo účtu cenných papírů. Ustanovení se však liší v podrobnostech a pravidla nejsou stejně formulována a v rámci EU jsou prováděna odlišně. Současný nedostatek právní jistoty představuje právní riziko pro přeshraniční transakce. Pokud si účastníci trhu nejsou právního rizika vědomi nebo se rozhodnou je pominout, mohou utrpět nepředvídané ztráty; pokud se rozhodnou zmírnit toto riziko tím, že vyhledají specifické právní poradenství, budou nuceni vynaložit vyšší transakční náklady; pokud je odradí právní riziko a rozhodnou se ho vyvarovat, mohou se tím připravit o obchodní příležitosti a oslabit integraci trhu. Postoupení pohledávky je zákonný mechanismus, který podniky používají k získání přístupu k finančním prostředkům. Pohledávky jsou postupovány v rámci faktoringu a sekuritizace a jako zajištění k získání úvěru. Faktoringový trh podle odhadů v roce 2015 dosáhl 1 557 miliard EUR; přibližně 25 % všech transakcí na finančním trhu financovaných v rámci Eurosystému je zabezpečeno formou pohledávek z úvěru, jako je např. zajištění, jejichž celková výše dosahuje přibližně 520 miliard EUR; a objem trhu s emisemi sekuritizace v EU v roce 2016 činil 237,6 miliardy EUR. Odhaduje se, že v roce 2015 dosáhly přeshraniční transakce s cennými papíry výše 440 bilionů EUR. Subjekty, které jsou při přeshraničních transakcích s pohledávkami a cennými papíry přímo dotčeny právním rizikem, jsou finanční instituce (např. banky, které se zabývají poskytováním úvěrů, faktoringem, zajištěním a sekuritizací), finanční zprostředkovatelé obchodující s cennými papíry a pohledávkami a retailoví investoři (fondy, neprofesionální investoři) a dlužníci (maloobchodní zákazníci a společnosti, včetně malých a středních podniků).
Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?
Cílem této iniciativy je nastolit právní jistotu pro přeshraniční transakce s pohledávkami a cennými papíry tím, že vyjasní, kterým vnitrostátní právem by se měly řídit majetkové účinky těchto transakcí, a prostřednictvím toho podpořit přeshraniční investice a usnadnit přístup k úvěrům. Cílem této iniciativy je přijmout společné kolizní normy, které se vztahují na majetkové účinky postoupení pohledávek, a vyjasnit názory Komise, pokud jde o stávající kolizní normy EU, které se vztahují na majetkové účinky transakcí s cennými papíry, aby tak byly tyto normy uplatňovány v celé EU soudržným způsobem.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?
Řešení popsaných problémů na úrovni EU má jednoznačnou přidanou hodnotu. Současná právní nejistota v souvislosti s pohledávkami a právní riziko, které vytváří, jsou důsledkem nesoudržných a nejasných kolizních norem na vnitrostátní úrovni. 80 % zúčastněných stran oslovených v rámci konzultací pro účely studie, kterou nechala vypracovat Komise, a 70 % zúčastněných stran, které vyjádřily své stanovisko v rámci veřejné konzultace, se domnívá, že zavedení opatření na úrovni EU by mělo přidanou hodnotu. Pokud jde o cenné papíry, sdělení o cenných papírech bude usilovat o dosažení větší srozumitelnosti a zlepšení transparentnosti stávajících pravidel v celé EU, aniž by došlo k narušení stávajícího *acquis* EU, před čímž zúčastněné strany varují.
B. Řešení

Jaké legislativní a nelegislativní varianty byly zvažovány? Je některá varianta upřednostňována? Proč?

Současná právní nejistota a z ní vyplývající právní riziko při přeshraničním postoupení pohledávek jsou důsledkem neexistence kolizních norem týkajících se majetkových účinků postoupení pohledávek na úrovni EU a koexistence kolizních norem členských států, které jsou nesoudržné a nejasné. Upřednostňovanou variantou, pokud jde o nastolení právní jistoty pro přeshraniční postoupení pohledávek, a tím usnadnění přístupu k levnějšímu financování pro podniky, včetně malých a středních podniků a spotřebitelů, je přijetí legislativní iniciativy EU, která bude harmonizovat kolizní normy pro účinky postoupení pohledávek na třetí strany. Tím, že bude stanoven jednotný způsob určování, kterým vnitrostátním právem mají být upravena majetková práva na postoupené pohledávky, budou veškeré majetkoprávní spory řešeny na základě stejného vnitrostátního práva bez ohledu na to, ve kterém členském státě je případ zkoumán.

V oblasti kolizních norem pro majetkové účinky transakcí s cennými papíry byly posuzovány legislativní i nelegislativní varianty. Upřednostňovaná varianta politiky je varianta nelegislativní, konkrétně zveřejnění sdělení, v němž Komise vyjasní své názory na některá hlediska tří stávajících směrnic. Důvody ve prospěch této alternativy jsou následující: 1) existuje jen málo významných důkazů o reálných rizicích; 2) směrnice už řeší hlavní právní otázky v rámci EU, i když nikoli na mezinárodní úrovni; 3) varianty, kterým dávají přednost jednotlivé zúčastněné strany, se navzájem velmi liší; a 4) legislativní opatření nemusí být s ohledem na budoucí mezinárodní vývoj a technologický rozvoj možné. Upřednostňovaná varianta spočívající ve zveřejnění sdělení, v němž Komise vyjasní své názory na stávající kolizní normy, může vést k zajištění větší srozumitelnosti pravidel bez nepříznivých důsledků pro některou ze skupin zúčastněných stran nebo efektu zablokování pro budoucí vývoj politiky v této oblasti.

Kdo podporuje kterou variantu?

V souvislosti s pohledávkami byly zúčastněné strany osloveny v rámci studie, kterou nechala vypracovat Komise, a v rámci veřejné konzultace a byly požádány, aby uvedly, kterou variantu, s ohledem na právo, kterým by se měly řídit majetkové účinky přeshraničních postoupení pohledávek, upřednostňují. 44 % zúčastněných stran oslovených v rámci konzultací pro účely studie, kterou nechala vypracovat Komise, by dalo přednost právu v obvyklém bydlišti postupitele a 30 % upřednostňuje právo postoupené pohledávky. 57 % zúčastněných stran, které vyjádřily své stanovisko v rámci veřejné konzultace, by dalo přednost právu v obvyklém bydlišti postupitele a 43 % právu postoupené pohledávky. Při setkání s odborníky z členských států na kolize norem, které se konalo v září 2017, nebyly členské státy v otázce upřednostňovaného rozhodného práva jednotné.
S ohledem na cenné papíry nezvolil centrální depozitář cenných papírů ani ostatní zúčastněné strany v rámci veřejné konzultace žádnou upřednostňovanou variantu legislativního opatření. Různé skupiny zúčastněných stran podpořily přezkum tří směrnic a řada dalších zúčastněných stran navrhuje předložení nové iniciativy. Zúčastněné strany, které požadují legislativní opatření, se však značně rozcházejí v upřednostňovaných variantách politiky (jde o to, zda by rozhodné právo mělo být vymezeno odkazem na místo příslušného zprostředkovatele nebo zda by měla být umožněna svobodná volba práva). Během setkání s odborníky z členských států v oblasti kolizích norem, které se konalo v listopadu 2017, vyjádřila většina členských států podporu přijetí sdělení, v němž Komise vyjasní své názory na stávající kolizní normy EU.

C. Dopady upřednostňované varianty

Jaké jsou výhody upřednostňované varianty (je-li nějaká doporučena, v opačném případě uveďte výhody hlavních variant)?

U obou upřednostňovaných variant – přijetí legislativního nástroje v oblasti pohledávek a vydání sdělení, v němž Komise vyjasní své názory na stávající kolizní normy EU pro cenné papíry – se předpokládá příznivý hospodářský dopad (i když v rozdílné míře s ohledem na právní povahu jednotlivých variant) jak na finanční trhy, tak na reálnou ekonomiku. Přijetí pravidel EU o právu rozhodném pro účinky přeshraničního postoupení pohledávek na třetí strany a vyjasnění názorů Komise na stávající kolizní normy EU upravující majetkové účinky přeshraničních transakcí s cennými papíry, by poskytlo právní jistotu, a tedy snížilo či odstranilo právní riziko spojené s přeshraničními transakcemi. Právní jistota by snížila riziko finančních ztrát, odstranila by zvýšené transakční náklady vyplývající z nákladů na hloubkovou právní analýzu a podpořila by přeshraniční investice, a tím i integraci trhu. Právní jistota by také usnadnila přístup podniků, zejména malých a středních podniků, a spotřebitelů k levnějšímu financování, protože postoupení pohledávek je jedním z mechanismů, který bývá často využíván pro účely přístupu k levnějšímu úvěru (např. prostřednictvím faktoringu či zajištění). Větší míra přeshraničních investic a přístup podniků k levnějším úvěrům může mít také nepřímý příznivý sociální dopad. Neočekávají se žádné přímé přínosy pro životní prostředí.

Vyčíslení přínosů je obtížné vzhledem k tomu, že nebyla vyčíslena právní rizika. Pokud jde o pohledávky, informace o hodnotě postoupených pohledávek, počet postoupení nebo skutečnost, zda měla postoupení

přeshraniční povahu, jsou v rámci odvětví považovány za důvěrné, nebo o nich nejsou vedeny záznamy. V rámci veřejných konzultací potvrdily orgány členských států i sdružení zúčastněných stran, že většinu údajů o postoupení pohledávek – např. o zajištění nebo sekuritizaci – veřejné orgány, zúčastněné strany ani sdružení zúčastněných stran neshromažďují.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou variantu (je-li nějaká doporučena, v opačném případě uveďte náklady na hlavní varianty)?

Legislativní iniciativa v oblasti pohledávek ani nelegislativní iniciativa v oblasti cenných papírů by neměly mít žádný nepříznivý hospodářský, sociální nebo environmentální dopad. Tyto iniciativy by naopak měly mít příznivý hospodářský a sociální dopad, protože nastolí právní jistotu. Přijetí jednotných pravidel, jimiž se upravují účinky přeshraničního postoupení pohledávek na třetí strany, a přijetí sdělení, v němž Komise vyjasní své názory na stávající kolizní normy upravující majetkové účinky přeshraničních transakcí s cennými papíry, by odstranilo právní riziko, a s ním i riziko finančních ztrát a zvýšených transakčních nákladů určených na zmírnění právního rizika, a podpořilo by zahraniční investice a integraci trhu. Legislativní iniciativa v oblasti pohledávek může být pro účastníky trhu spojená s jednorázovými náklady na přizpůsobení (bude-li např. třeba provést změny v jejich právní dokumentaci). Nelegislativní iniciativa v oblasti cenných papírů by neměla být spojena s žádnými náklady na dodržování předpisů.

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Nastolení právní jistoty prostřednictvím legislativní iniciativy v oblasti pohledávek a nelegislativní iniciativy v oblasti cenných papírů bude mít na podniky přímý pozitivní dopad. Zejména legislativní iniciativa v oblasti pohledávek bude pro malé a střední podniky a mikropodniky přínosná, protože díky tomu, že vnitrostátní právo, kterým se řídí majetkové účinky postoupení pohledávek, bude stanoveno jednoznačně a předem, budou moci využívat mechanismy, které jim poskytnou přístup k levnějšímu financování prostřednictvím přeshraničního faktoringu a zajištění. Větší míra přeshraničních investic a přístup podniků k levnějšímu financování může mít také nepřímý příznivý dopad na zaměstnanost. Pokud jde o cenné papíry, sdělení přinese účastníkům trhu lepší srozumitelnost pravidel, aniž by bylo spojeno s náklady na dodržování předpisů, jež by mohly narušovat trh. Jedná se o přínosy pro finanční zprostředkovatele, mohou však být přeneseny na retailové investory. Lepší srozumitelnost použitelných právních předpisů rovněž pomůže snížit jakékoli přeshraniční riziko související s právní nejistotou, stejně jako transakční náklady související se zjišťováním rozhodného práva.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Legislativní iniciativa v oblasti pohledávek ani nelegislativní iniciativa v oblasti cenných papírů nebude spojena s žádnými významnými náklady pro vnitrostátní správní orgány. Vzhledem k tomu, že navrhovaná opatření nastolí právní jistotu, očekává se, že odlehčí práci soudů.

Očekávají se jiné významné dopady?

Legislativní iniciativa v oblasti pohledávek i nelegislativní iniciativa v oblasti cenných papírů budou mít pozitivní dopad na právní jistotu v oblasti majetkových hledisek týkajících se transakcí s pohledávkami a cennými papíry, což souvisí se základním právem na vlastnictví. Legislativní iniciativa v oblasti pohledávek ani nelegislativní iniciativa v oblasti cenných papírů nebude mít vliv na žádná hlediska ani hospodářskou soutěž ve třetích zemích. Vzhledem k tomu, že upřednostňovaná varianta legislativní iniciativy v oblasti pohledávek by byla založena na právu v obvyklém bydlišti postupitele, vznikne díky soudržným kolizním normám součinnost s nařízením EU o insolvenčním řízení. Součinnosti bude rovněž dosaženo na mezinárodní úrovni, protože právo v obvyklém bydlišti postupitele je rovněž právem, které je stanoveno v Úmluvě OSN o postoupení pohledávek v mezinárodním obchodě z roku 2001.
Pokud jde o cenné papíry, sdělení umožní určité sblížení v rámci EU a v některých konkrétních případech může i zamezit situacím, kdy jako rozhodné právo připadá v úvahu více právních řádů v mezinárodním měřítku.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Komise bude sledovat dopady a účinnost navrhovaných iniciativ v oblasti pohledávek a cenných papírů prostřednictvím dotazníku, který bude zaslán hlavním zúčastněným stranám. Tento dotazník se může stát součástí ucelenější studie, která bude zkoumat vývoj v oblasti přeshraničních transakcí s pohledávkami a cennými papíry. Dopad navrhované iniciativy bude vyhodnocen ve zprávě, kterou vypracuje Komise pět let po datu vstupu navrhovaného nástroje v platnost.