

Bryssel den 12.3.2018
SWD(2018) 53 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

**Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING
om tillämplig lag för rättsverkan gentemot tredje man av överlåtelser av fordringar**

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

Sammanfattning
Konsekvensbedömning om ett <u>Förslag till förordning om tillämplig lag för rättsverkan gentemot tredje man av överlåtelse av fordringar</u> och ett <u>Meddelande om tillämplig lag på egendomsrättsliga verkningar av transaktioner med värdepapper</u>
A. Behov av åtgärder
Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?
Det problem som behandlas genom detta initiativ är bristen på rättslig förutsägbarhet i fråga om vilken nationell lag som fastställer de egendomsrättsliga verkningarna av gränsöverskridande överlåtelse av fordringar och transaktioner med värdepapper. Eftersom det i en gränsöverskridande situation kan vara så att flera nationella lagar potentiellt är tillämpliga, behöver marknadsaktörer klarhet i fråga om vilken av dessa lagar de måste följa för att förvärva äganderätt till fordran eller värdepappret. För närvarande finns det inga lagvalsregler på EU-nivå om de egendomsrättsliga verkningarna av överlåtelse av fordringar, och medlemsstaternas lagvalsregler skiljer sig åt och är otydliga. För värdepapper föreskrivs lagvalsregler om de egendomsrättsliga verkningarna av transaktioner med värdepapper i direktivet om ställande av finansiell säkerhet, direktivet om slutgiltig avveckling och likvidationsdirektivet. Dessa reglerna är likartade på så sätt att samtliga anvisar en tillämplig lag som bygger på platsen för det relevanta registret eller värdepapperskontot. De närmare detaljerna i reglerna skiljer sig dock åt, deras ordalydelse är inte identisk och de tillämpas på olika sätt i EU. Bristen på rättslig förutsägbarhet skapar en rättslig risk vid gränsöverskridande transaktioner. Om marknadsaktörer inte känner till risken eller väljer att bortse från den, kan de drabbas av oförutsedda förluster. Om de beslutar att minska risken genom att söka särskild rättslig rådgivning, kommer de att ådra sig högre transaktionskostnader. Om de avskräcks av den rättsliga risken och väljer att undvika den, kan de gå miste om affärsmöjligheter och marknadsintegrationen kan minska. Överlåtelse av fordringar är en mekanism som används av företag för att få tillgång till kredit. Fordringar överläts via factoring och värdepapperisering och som säkerhet för att erhålla kredit. Factoringmarknaden uppskattades till 1,557 miljarder euro 2015, omkring 25 % av alla transaktioner på finansmarknaden som finansierades av Eurosystemet säkras med kreditfordringar som säkerhet, vilket uppgår till ca 520 miljarder euro, och volymen utfärdade värdepapperiseringar på marknaden var 237,6 miljarder euro inom EU 2016. Uppskattningsvis 440 biljoner gränsöverskridande transaktioner med värdepapper ägde rum 2015. De berörda parter som direkt påverkas av den rättsliga risken vid gränsöverskridande transaktioner med fordringar och värdepapper är finansinstitut (t.ex. banker med verksamhet inom utlåning, factoring, ställande av säkerhet och värdepapperisering), finansförmedlare som utför transaktioner med värdepapper och fordringar, slutinvestorer (fonder, icke-professionella investerare) och låntagare (detaljhandelskunder och företag, inbegripet små och medelstora företag).
Vad förväntas initiativet leda till?
Det politiska målet för detta initiativ är att skapa rättslig förutsägbarhet för gränsöverskridande transaktioner med fordringar och värdepapper genom att klargöra vilken nationell lag som bör reglera de egendomsrättsliga verkningarna av sådana transaktioner och därmed främja gränsöverskridande investeringar och underlätta tillgången till kredit. Initiativet syftar till att anta gemensamma lagvalsregler som är tillämpliga på de egendomsrättsliga verkningarna av överlåtelse av fordringar och att förtydliga kommissionens syn när det gäller EU:s befintliga lagvalsregler om de egendomsrättsliga verkningarna av transaktioner med värdepapper, så att dessa regler tillämpas på ett konsekvent sätt inom hela EU.
Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?
Det finns ett tydligt mervärde i att behandla de problem som beskrivs på EU-nivå. Vad gäller fordringar uppstår den nuvarande rättsliga osäkerheten och den rättsliga risken den medför till följd av inkonsekventa och otydliga nationella lagvalsregler. I fråga om fordringar ansåg 80 % av de berörda parter som rådfrågades i den studie som gjordes på uppdrag av kommissionen och 70 % av de berörda parter som besvarade det offentliga samrådet att åtgärder på EU-nivå skulle ge ett mervärde. Vad gäller värdepapper kommer meddelandet om värdepapper att uppfylla målet om att förtydliga och förbättra insynen i de befintliga reglerna i hela EU utan att destabilisera EU:s befintliga regelverk, vilket aktörer varnat för.

B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

Den nuvarande rättsosäkerheten och den därmed sammanhängande rättsliga risken vid gränsöverskridande överlåtelser av fordringar beror på avsaknaden av lagvalsregler för de egendomsrättsliga verkningarna av överlåtelser av fordringar på EU-nivå och på den samtidiga förekomsten av lagvalsregler i medlemsstaterna som är inkonsekventa och otydliga. För att åstadkomma rättslig säkerhet för gränsöverskridande överlåtelser av fordringar och därigenom underlätta tillgången till billigare finansiering för små och medelstora företag, inbegripet små och medelstora företag, och konsumenter, är det rekommenderade alternativet att anta harmonisera lagvalsregler om rättsverkan gentemot tredje man av överlåtelser av fordringar. Genom att på ett enhetligt sätt anvisa vilken nationell lagstiftning som bör tillämpas för att fastställa äganderätten till de fordringar som överlåts, skulle varje tvist om sådan äganderätt lösas i enlighet med samma nationella lag, oavsett vilken medlemsstats myndighet som bedömer tvisten.

På området för lagvalsregler om egendomsrättsliga verkningarna av transaktioner med värdepapper bedömdes både lagstiftning och icke-lagstiftning som alternativ. Det alternativ som rekommenderas är icke-lagstiftning, nämligen utfärdande av ett meddelande som förtydligar kommissionens syn avseende vissa aspekter av de tre befintliga direktiven. Skälen för detta val är följande: (1) det finns få konkreta bevis för att risker materialiseras, (2) direktiven behandlar redan de viktigaste rättsliga frågorna inom EU, även om det inte görs på internationell nivå, (3) de berörda parterna hade extremt olika preferenser, och (4) lagstiftningsåtgärder skulle kanske inte kunna beakta den framtida internationella och tekniska utvecklingen. Det rekommenderade alternativet att utfärda ett meddelande som förtydligar kommissionens syn på de befintliga lagvalsreglerna kan ge större klarhet utan några negativa konsekvenser för några intressegrupper och utan inlåsnings effekter för den framtida utvecklingen av politiken på detta område.

Vem stöder vilka alternativ?

Vad gäller fordringar tillfrågades berörda parter om sina preferenser i fråga om vilken lag som bör tillämpas på de egendomsrättsliga verkningarna av gränsöverskridande överlåtelser av fordringar i den studie som gjordes på uppdrag av kommissionen och under det offentliga samrådet. I den studie som gjordes på uppdrag av kommissionen föredrog 44 % av de rådfrågade berörda parterna lagen i det land där överlåtare har hemvist och 30 % den lag som reglerar den överlåtna fordran. I det offentliga samrådet föredrog 57 % av de berörda parter som svarade lagen i det land där överlåtare har hemvist och 43 % den lag som reglerar den överlåtna fordran. Vid ett möte med experter från medlemsstaterna om lagkonflikter som hölls i september 2017 hade medlemsstaterna delade meningar om vilken tillämplig lag som var att föredra.

I fråga om värdepapper var i det offentliga samrådet inga lagstiftningsåtgärder det alternativ som föredrogs av såväl värdepapperscentraler som andra berörda parter. En översyn av de tre direktiven stöds av olika grupper av berörda parter, och förslag till ett nytt initiativ stöds av ett antal andra berörda parter. De berörda parter som efterlyser lagstiftningsåtgärder har dock mycket delade meningar om vilket som är det bästa alternativet (dvs. att anvisa tillämplig lag med hänvisning till platsen för den relevanta förmedlaren eller att ge valfrihet när det gäller lagval). Vid ett möte med experter från medlemsstaterna om lagkonflikter i november 2017 uttalade en överväldigande majoritet av medlemsstaterna sitt stöd för ett meddelande som förtydligar kommissionens syn när det gäller EU:s nuvarande lagvalsregler.

C. De rekommenderade alternativens konsekvenser

Vad är nyttan med de rekommenderade alternativen (om sådana alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Båda de rekommenderade alternativen, att anta ett lagstiftningsinstrument om fordringar och att utfärda ett meddelande som förtydligar kommissionens syn när det gäller EU:s befintliga lagvalsregler om värdepapper, förväntas få en positiv inverkan (om än i olika omfattning med tanke på den rättsliga arten av de båda alternativen) på ekonomin, både på finansmarknaderna och den reala ekonomin. Att anta EU-regler om tillämplig lag för rättsverkan gentemot tredje man av gränsöverskridande överlåtelser av fordringar och förtydliga kommissionens syn på EU:s lagvalsregler om tillämplig lag på de egendomsrättsliga verkningarna av gränsöverskridande transaktioner med värdepapper skulle åstadkomma rättssäkerhet och därigenom minska eller undanröja de rättsliga riskerna i samband med gränsöverskridande transaktioner. Rättslig förutsägbarhet skulle minska risken för ekonomiska förluster, undanröja de ökade transaktionskostnader som är följden av kostnaderna för legal aktsamhetskontroll och främja gränsöverskridande investeringar och därmed marknadsintegration. Rättslig förutsägbarhet skulle också underlätta tillgången till billigare kapital för företag, särskilt små och medelstora företag, och konsumenter, eftersom överlåtelse av fordringar är en mekanism som ofta används för att få tillgång till billigare kredit (t.ex. genom factoring och ställande av säkerhet). Ökade gränsöverskridande investeringar och att företag får tillgång till billigare krediter kan också ha indirekta positiva

sociala effekter. Ingen betydande direkt nytta för miljön förväntas.

Det är svårt att kvantifiera fördelarna eftersom rättsliga risker inte kvantifieras. När det gäller fordringar behandlas uppgifter om värdet på de fordringar som överläts eller om huruvida överlåtelserna var gränsöverskridande konfidentiellt av branschen eller registreras inte. Under det offentliga samrådet bekräftade både medlemsstaternas myndigheter och intresseorganisationer att en stor mängd uppgifter om överlåtelse av fordringar, t.ex. om säkerheter eller värdepapperisering, inte samlas in vare sig av offentliga myndigheter, berörda parter eller intresseorganisationer.

Vad är kostnaderna för de rekommenderade alternativen (om sådana alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Varken lagstiftningsinitiativet om fordringar eller icke-lagstiftningsinitiativet om värdepapper förväntas medföra några negativa ekonomiska, sociala eller miljömässiga effekter. Dessa initiativ kommer tvärtom att få positiva ekonomiska och sociala effekter genom att tillhandahålla rättssäkerhet. Antagandet av enhetliga regler om rättsverkan gentemot tredje man av gränsöverskridande överlåtelser av fordringar och antagandet av ett meddelande som förtydligar kommissionens syn på de befintliga lagvalsreglerna om de egendomsrättsliga verkningarna av gränsöverskridande transaktioner med värdepapper skulle undanröja den rättsliga risken och därmed risken för ekonomiska förluster, de ökade transaktionskostnader som syftar till att begränsa den rättsliga risken, och det skulle främja gränsöverskridande investeringar och marknadsintegration. Lagstiftningsinitiativet om fordringar kan medföra engångskostnader för marknadsaktörerna för anpassningsåtgärder (t.ex. om de måste ändra sin juridiska dokumentation). Icke-lagstiftningsinitiativet om värdepapper bör inte leda till efterlevnadskostnader.

Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?

Tillhandahållande av rättssäkerhet genom lagstiftningsinitiativet om fordringar och icke-lagstiftningsinitiativet om värdepapper kommer att ha en direkt positiv inverkan på företagen. Särskilt kommer lagstiftningsinitiativet om fordringar att gynna små och medelstora företag och mikroföretag, eftersom det genom att klart och tydligt på förhand anvisa vilken nationell lag som ska tillämpas på de egendomsrättsliga verkningarna av överlåtelser av fordringar kommer det ge dessa företag större möjligheter att välja vilka mekanismer som gör det möjligt för dem att få tillgång till billigare finansiering genom gränsöverskridande factoring och säkerheter. Ökade gränsöverskridande investeringar och att företag får tillgång till billigare krediter kan också ha indirekta positiva effekter på sysselsättningen. I fråga om värdepapper kommer meddelandet att skapa klarhet för marknadsaktörerna utan att ålägga dem efterlevnadskostnader som skulle kunna vara störande för marknaden. Dessa fördelar skulle gynna finansförmedlare och kan föras vidare till slutinvesteringarna. Att förtydliga de befintliga reglerna kommer också att bidra till att minska gränsöverskridande risker som följer av osäkerhet om rättsläget och transaktionskostnader som är förknippade med att ta reda på vilken lag som är tillämplig.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltnings i betydande grad?

Varken lagstiftningsinitiativet om fordringar eller icke-lagstiftningsinitiativet om värdepapper kommer att medföra några betydande kostnader för medlemsstaternas förvaltnings. Eftersom de föreslagna åtgärderna kommer att leda till rättslig förutsägbarhet förväntas de minska domstolarnas arbete.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Både lagstiftningsinitiativet om fordringar och icke-lagstiftningsinitiativet om värdepapper kommer att ha en positiv påverkan på rättssäkerheten i fråga om de äganderättsliga aspekterna av transaktioner med fordringar och värdepapper, som är kopplade till den grundläggande rätten till egendom. Varken lagstiftningsinitiativet om fordringar eller icke-lagstiftningsinitiativet om värdepapper kommer att påverka aspekter som rör tredjeländer eller konkurrensen.

Eftersom det rekommenderade alternativet i lagstiftningsinitiativet om fordringar skulle grunda sig på lagen i det land där överlåtare har hemvist, skulle synergier skapas med EU:s insolvensförordning, som bygger på en därmed överensstämmande lagvalsregel. Synergieffekter skulle också uppnås på internationell nivå eftersom lagen i det land där överlåtare har hemvist också är den lag som valts i Förenta nationernas konvention om överlåtelse av fordringar inom internationell handel från 2001.

I fråga om värdepapper kommer meddelandet att leda till viss samstämmighet i EU och möjligen till att det i vissa specifika fall kan undvikas att flera lagar är tillämpliga internationella situationer.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Kommissionen kommer att övervaka verkningarna och effektiviteten av de föreslagna initiativen om fordringar och värdepapper genom att skicka ett frågeformulär till centrala aktörer. Frågeformuläret kan bli en del av en mer omfattande undersökning som kommer att granska utvecklingen på området för gränsöverskridande transaktioner med fordringar och värdepapper. Effekterna av det föreslagna initiativet om fordringar kommer att

utvärderas i en rapport som kommissionen kommer att utarbeta fem år efter det att det föreslagna instrumentet träder i kraft.