

Bruxelles, 28.3.2018
SWD(2018) 53 final/2

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL
CONSILIULUI**

privind legea aplicabilă efectelor față de terți ale cesiunilor de creanțe

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

privind legea aplicabilă efectelor patrimoniale ale tranzacțiilor cu titluri de valoare

{COM(2018) 96 final} - {COM(2018) 89 final} - {SWD(2018) 52 final}

Rezumat
Evaluarea impactului privind Propunerea de regulament privind legea aplicabilă efectelor față de terti ale cesiunilor de creanțe și privind Comunicarea privind legea aplicabilă efectelor patrimoniale ale tranzacțiilor cu titluri de valoare
A. Necesitatea de a acționa
De ce? Care este problema abordată? Problema abordată de prezenta inițiativă este lipsa de securitate juridică în ceea ce privește legea națională prin care se determină efectele patrimoniale ale cesiunilor de creanțe și ale tranzacțiilor cu titluri de valoare la nivel transfrontalier. Având în vedere că, într-un scenariu transfrontalier, se pot aplica mai multe legi naționale, este necesar să existe claritate pentru participanții pe piață în ceea ce privește legile pe care trebuie să le respecte pentru a se asigura faptul că dobândesc dreptul de proprietate asupra creanțelor sau titlurilor de valoare. În prezent, la nivelul UE nu există norme privind conflictul de legi aplicabile efectelor patrimoniale ale cesiunii de creanțe, iar normele statelor membre privind conflictul de legi sunt neconcordante și neclare. În ceea ce privește titlurile de valoare, normele privind conflictul de legi aplicabile efectelor patrimoniale ale tranzacțiilor cu titluri de valoare sunt prevăzute în Directiva privind contractele de garanție financiară, Directiva privind caracterul definitiv al decontării și Directiva privind lichidarea. Aceste dispoziții sunt similare, în sensul că toate desemnează o lege aplicabilă pe baza localizării registrului sau contului de titluri de valoare relevant. Totuși, acestea diferă în ceea ce privește detaliile, iar normele nu sunt formulate în mod identic și sunt puse în aplicare în mod diferit pe teritoriul UE. Actuala lipsă de securitate juridică creează un risc juridic în cazul tranzacțiilor transfrontaliere. Dacă nu au cunoștință de existența riscului sau aleg să îl ignore, participanții la piață se pot confrunta cu pierderi neprevăzute; dacă decid să minimizeze riscul prin solicitarea de consultanță juridică specifică, aceștia vor suporta costuri de tranzacție mai ridicate, iar dacă sunt descurajați de riscul juridic și aleg să îl evite, pot rata oportunități de afaceri și se poate reduce integrarea pieței. Cesiunea de creanțe este un mecanism juridic utilizat de întreprinderi pentru a avea acces la finanțare. Creanțele sunt cesionate prin operațiuni în cadrul factoringului, al securitizării și drept garanție pentru a obține un credit. Piața factoringului a fost estimată la 1 557 de miliarde EUR în 2015, aproximativ 25 % din toate tranzacțiile de pe piața financiară finanțate de către Eurosistem sunt garantate cu creanțe private, care se ridică la aproximativ 520 de miliarde EUR, iar piața emisiunilor de securitizări în cadrul UE reprezenta 237,6 miliarde EUR în 2016. În 2015 s-au realizat tranzacții transfrontaliere cu titluri de valoare de aproximativ 440 de mii de miliarde. Părțile interesate afectate direct de riscul juridic aferent tranzacțiilor transfrontaliere cu creanțe și titluri de valoare sunt instituțiile financiare (precum băncile care desfășoară activități de împrumut, factoring, colateralizare și securitizare), intermediarii financiari care efectuează tranzacții cu titluri de valoare și creanțe, investitorii finali (fonduri, investitori de retail) și debitorii (clienții de retail și întreprinderile, inclusiv IMM-urile).
Ce se așteaptă de la această inițiativă? Obiectivul de politică al acestei inițiative este de a oferi securitate juridică în ceea ce privește tranzacțiile transfrontaliere cu creanțe și titluri de valoare prin stabilirea legii naționale care ar trebui să reglementeze efectele patrimoniale ale acestor tranzacții și, astfel, de a promova investițiile transfrontaliere și de a facilita accesul la creditare. Această inițiativă vizează adoptarea unor norme comune privind conflictul de legi aplicabile efectelor patrimoniale ale cesiunii de creanțe și clarificarea punctului de vedere al Comisiei referitor la normele existente ale UE privind conflictul de legi aplicabile efectelor patrimoniale ale tranzacțiilor cu titluri de valoare, astfel încât aceste norme să se aplice uniform în cadrul UE.
Care este valoarea adăugată a măsurilor adoptate la nivelul UE? Există în mod clar valoare adăugată în ceea ce privește abordarea la nivelul UE a problemelor descrise. Referitor la creanțe, insecuritatea juridică actuală și riscul juridic generat de aceasta sunt cauzate de normele naționale neconcordante și neclare privind conflictul de legi. Tot referitor la creanțe, 80 % dintre părțile interesate consultate în cadrul unui studiu comandat de Comisie și 70 % dintre părțile interesate care și-au exprimat opinia în cadrul consultării publice au considerat că măsurile adoptate de UE ar avea o valoare adăugată. Cu privire la titlurile de valoare, Comunicarea referitoare la acestea va permite realizarea obiectivului de a se introduce mai multă claritate, de a se îmbunătăți transparența normelor existente în cadrul UE, fără a se aduce atingere aquis-ului existent al UE, după cum avertizează părțile interesate.

B. Soluții

Ce opțiuni de politică, cu sau fără caracter legislativ, au fost luate în considerare? Există sau nu o opțiune preferată? De ce?

Actuala insecuritate juridică, inclusiv riscul juridic generat de aceasta, asociată cesiunii transfrontaliere de creanțe este rezultatul absenței la nivel UE a normelor privind conflictul de legi aplicabile efectelor patrimoniale ale cesiunii de creanțe și al coexistenței unor norme ale statelor membre privind conflictul de legi care sunt neconcordante și neclare. Pentru a se asigura securitatea juridică în ceea ce privește cesiunea transfrontalieră de creanțe și prin urmare, pentru a se facilita accesul întreprinderilor, inclusiv al IMM-urilor, și al consumatorilor la finanțare cu costuri reduse, opțiunea preferată este adoptarea unei inițiative legislative a UE de armonizare a normelor privind conflictul de legi aplicabile efectelor față de terți ale cesiunilor de creanțe. Prin stabilirea, în mod uniform, a legii naționale care ar trebui să se aplice pentru a se determina drepturile de proprietate asupra creanțelor cesionate, litigiile privind drepturile respective ar fi soluționate în conformitate cu aceeași lege națională, indiferent de autoritatea statului membru care soluționează cazul.

În ceea ce privește normele privind conflictul de legi aplicabile efectelor patrimoniale ale tranzacțiilor cu titluri de valoare, au fost analizate atât opțiuni cu caracter legislativ, cât și opțiuni fără caracter legislativ. Opțiunea de politică preferată este o măsură fără caracter legislativ, și anume publicarea unei comunicări care să clarifice punctul de vedere al Comisiei referitor la anumite aspecte ale celor trei directive existente. Motivele pentru această alegere sunt următoarele: (1) există puține dovezi concrete privind existența unor riscuri semnificative, (2) directivele abordează deja principalele aspecte juridice în cadrul UE, deși nu la nivel internațional, (3) preferințele părților interesate sunt extrem de împărțite, și (4) măsurile legislative ar putea să nu fie în măsură să ia în considerare evoluțiile internaționale și tehnologice viitoare. Opțiunea preferată, cea a publicării unei comunicări care să clarifice punctul de vedere al Comisiei referitor la dispozițiile existente privind conflictul de legi, poate aduce mai multă claritate fără a avea consecințe negative asupra grupurilor de părți interesate sau efecte de blocare în ceea ce privește evoluția viitoare a politicilor în acest domeniu.

Cine sunt susținătorii fiecărei opțiuni?

În ceea ce privește creanțele, în cadrul studiului comandat de Comisie și în cadrul consultării publice, părților interesate li s-a solicitat să își exprime preferințele cu privire la legea care ar trebui să se aplice efectelor patrimoniale ale cesiunilor transfrontaliere de creanțe. În cadrul studiului comandat de Comisie, 44 % dintre părțile interesate consultate s-au pronunțat în favoarea legii țării în care cedentul își are reședința obișnuită și 30 % în favoarea legii creanței cesionate. În cadrul consultării publice, 57 % dintre părțile interesate care și-au exprimat opinia au fost în favoarea legii țării în care cedentul își are reședința obișnuită și 43 % în favoarea legii creanței cesionate. În cadrul unei reuniuni a experților din statele membre cu privire la conflictul de legi, care a avut loc în septembrie 2017, statele membre au avut opinii divergente în ceea ce privește legea aplicabilă pe care o preferă.

În ceea ce privește titlurile de valoare, în cadrul consultării publice, opțiunea preferată pentru depozitarii centrali de titluri de valoare și pentru alte părți interesate a fost aceea de a nu se întreprinde nicio acțiune legislativă. Diferite grupuri de părți interesate susțin revizuirea celor trei directive, în timp ce un anumit număr de alte părți interesate susțin propunerea unei noi inițiative. Cu toate acestea, părțile interesate care solicită adoptarea de măsuri legislative au opinii foarte divergente în ceea ce privește opțiunea preferată de politică și anume, dacă să se stabilească legea aplicabilă prin referire la localizarea intermediarului relevant sau să se confere libertatea de alegere a legii. În cadrul unei reuniuni a experților din statele membre cu privire la conflictul de legi, care a avut loc în noiembrie 2017, cea mai mare parte a statelor membre s-au exprimat în favoarea publicării unei comunicări pentru clarificarea punctului de vedere al Comisiei referitor la normele existente ale UE privind conflictul de legi.

C. Impactul opțiunii preferate

Care sunt beneficiile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?

Se estimează că atât opțiunea preferată de a se adopta un instrument legislativ privind creanțele, cât și cea de a se publica o comunicare pentru clarificarea punctului de vedere al Comisiei referitor la normele existente ale UE privind conflictul de legi aplicabile titlurilor de valoare, vor avea un impact pozitiv asupra economiei, atât asupra piețelor financiare, cât și asupra economiei reale (cu toate că într-o măsură diferită, având în vedere natura juridică a fiecărei opțiuni). Adoptarea unor norme ale UE privind legea aplicabilă efectelor față de terți ale cesiunii transfrontaliere de creanțe și clarificarea punctului de vedere al Comisiei în ceea ce privește normele UE existente privind conflictul de legi referitoare la legea aplicabilă efectelor patrimoniale ale tranzacțiilor transfrontaliere cu titluri de valoare ar oferi securitate juridică și, prin urmare, ar diminua sau ar elimina riscul juridic asociat tranzacțiilor transfrontaliere. Securitatea juridică ar reduce riscul de pierderi financiare, ar elimina costurile mai ridicate de tranzacție, care rezultă din costurile juridice privind obligația de diligență și ar promova

investițiile transfrontaliere și, prin urmare, integrarea pieței. De asemenea, securitatea juridică ar facilita accesul la finanțare cu costuri reduse pentru întreprinderi, în special pentru IMM-uri, și pentru consumatori, întrucât cesiunea de creanțe este un mecanism utilizat frecvent pentru a avea acces la credite mai ieftine (de exemplu, prin factoring și colateralizare). Creșterea investițiilor transfrontaliere și accesul întreprinderilor la credite mai ieftine pot avea, de asemenea, un impact social pozitiv indirect. Nu se estimează niciun beneficiu ecologic direct și semnificativ.

Cuantificarea beneficiilor este dificil de efectuat având în vedere că riscurile juridice nu sunt cuantificate. În ceea ce privește creanțele, informațiile referitoare la valoarea creanțelor cesionate, la numărul cesiunilor sau la faptul dacă acestea sunt transfrontaliere, fie sunt tratate ca fiind confidențiale de către sectorul bancar, fie nu sunt înregistrate. În cadrul consultării publice, atât autoritățile din statele membre, cât și asociațiile părților interesate au confirmat faptul că o mare parte a datelor cu privire la cesiunile de creanțe, de exemplu cele referitoare la constituirea de colateralizare sau securitzare, nu sunt colectate nici de către autoritățile publice, nici de către părțile interesate sau asociațiile părților interesate.

Care sunt costurile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?

Se estimează că nici inițiativa cu caracter legislativ privind creanțele, nici cea fără caracter legislativ privind titlurile de valoare nu vor avea efecte negative de natură economică, socială sau ecologică. Dimpotrivă, aceste inițiative vor avea un impact economic și social pozitiv prin asigurarea securității juridice. Adoptarea unor dispoziții uniforme privind efectele față de terți ale cesiunilor transfrontaliere de creanțe și adoptarea unei comunicări pentru clarificarea punctului de vedere al Comisiei asupra normelor existente privind conflictul de legi aplicabile efectelor patrimoniale ale tranzacțiilor cu titluri de valoare ar elimina riscul juridic și prin urmare, riscul de pierderi financiare, costurile mai ridicate de tranzacție generate de diminuarea riscului juridic și ar promova investițiile transfrontaliere și integrarea pieței. Inițiativa cu caracter legislativ privind creanțele poate impune o adaptare punctuală a costurilor suportate de participanții la piață (de exemplu, dacă este necesar să își modifice documentele juridice). Inițiativa fără caracter legislativ privind titlurile de valoare nu ar trebui să determine costuri de asigurare a conformității.

Care va fi impactul asupra întreprinderilor, IMM-urilor și microîntreprinderilor?

Asigurarea securității juridice prin inițiativa cu caracter legislativ privind creanțele și inițiativa fără caracter legislativ privind titlurile de valoare va avea un impact pozitiv direct asupra întreprinderilor. În special, inițiativa cu caracter legislativ privind creanțele va aduce beneficii pentru IMM-uri și microîntreprinderi întrucât, prin stabilirea clară și prealabilă a legii naționale care se va aplica efectelor patrimoniale ale cesionării de creanțe, întreprinderile respective vor avea mai multe oportunități de alegere a unor mecanisme care să le permită să acceseze finanțare cu costuri reduse prin operațiuni transfrontaliere de factoring și de colateralizare. Creșterea investițiilor transfrontaliere și accesul întreprinderilor la finanțare cu costuri reduse pot avea, de asemenea, un impact pozitiv indirect asupra ocupării forței de muncă. În ceea ce privește titlurile de valoare, Comunicarea va oferi claritate pentru participanții la piață, fără a impune costuri de asigurare a conformității care ar putea determina perturbări pe piață. Intermediarii financiari se vor bucura de aceste beneficii, care ar putea fi transferate investitorilor finali. Îmbunătățirea clarității normelor aplicabile existente va contribui, de asemenea, la diminuarea riscurilor transfrontaliere asociate insecurității juridice, precum și a costurilor de tranzacție aferente stabilirii legii aplicabile.

Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și administrațiilor naționale?

Nici inițiativa cu caracter legislativ privind creanțele, nici cea fără caracter legislativ privind titlurile de valoare nu vor genera costuri semnificative pentru administrațiile naționale. Având în vedere că măsurile propuse vor oferi securitate juridică, este de așteptat ca acestea să ușureze sarcinile instanțelor.

Vor exista și alte impacturi semnificative?

Atât inițiativa cu caracter legislativ privind creanțele, cât și inițiativa fără caracter legislativ privind titlurile de valoare vor avea un efect pozitiv asupra securității juridice în ceea ce privește aspectele patrimoniale ale tranzacțiilor cu creanțe și cu titluri de valoare, care sunt legate de dreptul fundamental de proprietate. Nici inițiativa cu caracter legislativ privind creanțele, nici cea fără caracter legislativ privind titlurile de valoare nu vor aduce atingere aspectelor referitoare la țările terțe sau la concurență.

Având în vedere că opțiunea preferată pentru inițiativa cu caracter legislativ privind creanțele ar fi bazată pe legea țării în care cedentul își are reședința obișnuită, s-ar crea sinergii cu Regulamentul UE privind procedurile de insolvență, pe baza unei norme compatibile privind conflictul de legi. De asemenea, s-ar realiza sinergii la nivel internațional, întrucât legea țării în care cedentul își are reședința obișnuită este și legea desemnată de Convenția din 2001 a Organizației Națiunilor Unite privind cesiunea de creanță în comerțul internațional.

În ceea ce privește titlurile de valoare, comunicarea va permite o anumită convergență în cadrul UE și, în cazuri specifice ar putea evita aplicarea mai multor legi la nivel internațional.

D. Măsuri ulterioare

Când va fi revizuită politica?

Comisia va monitoriza impactul și eficacitatea inițiativelor propuse referitoare la creanțe și titluri de valoare prin intermediul unui chestionar trimis principalelor părți interesate. Acest chestionar poate face parte dintr-un studiu mai amplu care va analiza evoluțiile înregistrate în ceea ce privește tranzacțiile transfrontaliere cu creanțe și titluri de valoare. Impactul inițiativei propuse privind creanțele va fi evaluat într-un raport elaborat de Comisie la cinci ani de la data intrării în vigoare a instrumentului propus.