

Bruselj, 28.3.2018
SWD(2018) 53 final/2

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o pravu, ki se uporablja za učinke odstopa terjatev za tretje osebe

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

o pravu, ki se uporablja za lastniške učinke poslov z vrednostnimi papirji

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

Povzetek
Ocena učinka o <u>predlogu uredbe o pravu, ki se uporablja za učinke odstopa terjatev za tretje osebe</u> in <u>Sporočilu o pravu, ki se uporablja za lastniške učinke poslov z vrednostnimi papirji</u>
A. Nujnost ukrepanja
Zakaj? V čem je težava? Težava, ki jo ta pobuda obravnava, je pomanjkanje pravne varnosti glede vprašanja, katero nacionalno pravo določa lastniške učinke čezmejnih odstopov terjatev in poslov z vrednostnimi papirji. Ker se lahko v čezmejnih primerih uporablja nacionalno pravo več držav, mora biti udeležencem na trgu jasno, katerega od teh morajo upoštevati, da si zagotovijo pridobitev pravnega naslova nad terjatvijo ali vrednostnim papirjem. Trenutno glede lastniških učinkov odstopa terjatev ni na ravni EU nobenih kolizijskih pravil, kolizijska pravila držav članic pa so neskladna in nejasna. V zvezi z vrednostnimi papirji so kolizijska pravila glede lastniških učinkov poslov z vrednostnimi papirji določena v direktivi o finančnem zavarovanju, direktivi o dokončnosti poravnave in direktivi o prenehanju. Te določbe so si med seboj podobne, saj vse določajo pravo, ki se uporablja, glede na kraj, kjer se nahaja ustrezeni register ali račun vrednostnih papirjev. Vendar se v podrobnostih razlikujejo, pravila pa niso enako ubesedena in se po EU različno uporabljajo. Sedanje pomanjkanje pravne varnosti povzroča pravno tveganje pri čezmejnih poslih. Če udeleženci na trgu tega tveganja ne poznajo ali se zanj ne zmenijo, se lahko soočijo z nepričakovanimi izgubami; če se odločijo tveganje zmanjšati tako, da poiščejo posebne pravne nasvete, jim bodo nastali višji transakcijski stroški; če jih pravno tveganje odvrne in se odločijo, da se mu bodo izognili, lahko izpustijo poslovne priložnosti in zmanjšajo povezovanje trgov. Odstop terjatev je pravni mehanizem, ki ga podjetja uporabljajo za dostopanje do financiranja. Terjatve se za namen pridobitve posojil odstopajo pri faktoringu in listinjenju ter kot zavarovanje. Tržni obseg faktoringa je v letu 2015 po ocenah znašal 1 557 milijard EUR, približno 25 % transakcij na finančnem trgu, ki jih financira Eurosistem, je zavarovanih s kreditnimi terjatvami kot premoženjem, kar znaša približno 520 milijard EUR, tržni obseg izdaje listinjenih vrednostnih papirjev pa je bil v letu 2016 v EU 237,6 milijarde EUR. Po ocenah je bilo v letu 2015 opravljenih za 440 bilijonov EUR čezmejnih poslov z vrednostnimi papirji. Deležniki, na katere pravno tveganje pri čezmejnih poslih s terjatvami in vrednostnimi papirji neposredno vpliva, so finančne institucije (kot so banke, ki se ukvarjajo s posojanjem, faktoringom, zavarovanjem s premoženjem in listinjenjem), finančni posredniki, ki poslujejo z vrednostnimi papirji in terjatvami, končni vlagatelji (skladi, mali vlagatelji) ter posojilojemalci (male neprofesionalne stranke in podjetja, vključno z MSP).
Kaj naj bi prinesla ta pobuda? Pri tej pobudi je cilj politike z razjasnitvijo vprašanja, katero nacionalno pravo naj ureja lastniške učinke čezmejnih poslov s terjatvami in vrednostnimi papirji, zagotoviti pravno varnost pri teh poslih in tako spodbujati čezmejne naložbe ter olajšati dostop do posojil. Namen pobude je sprejeti enotna kolizijska pravila glede prava, ki se uporablja za lastniške učinke odstopa terjatev, ter pojasniti stališča Komisije v zvezi z obstoječimi kolizijskimi pravili EU glede lastniških učinkov poslov z vrednostnimi papirji, da bi se ta skladno uporabljala po vsej EU.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU? Obravnavanje opisanih težav na ravni EU prinaša očitno dodano vrednost. Na področju terjatev sta sedanja pravna negotovost in pravno tveganje, ki ga povzroča, posledica neskladnih in nejasnih nacionalnih kolizijskih pravil. 80 % deležnikov iz študije, ki jo je naročila Komisija, in 70 % deležnikov, ki so podali mnenje med javnim posvetovanjem, je menilo, da bi imelo v zvezi s terjatvami ukrepanje EU dodano vrednost. Na področju vrednostnih papirjev bo s sporočilom o vrednostnih papirjih izpolnjen cilj uvedbe več jasnosti, kar bo izboljšalo preglednost obstoječih pravil po vsej EU, ne da bi destabiliziralo obstoječi pravni red EU, proti čemur so deležniki opozarjali.
B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj? Razlog za sedanjo pravno negotovost in posledično pravno tveganje pri čezmejnem odstopu terjatev je, da na ravni EU ni nobenih kolizijskih pravil glede lastniških učinkov odstopa terjatev, medsebojno vzporedno pa

obstajajo kolizijska pravila držav članic, ki so neskladna in nejasna. Da bi se zagotovila pravna varnost pri čezmejnem odstopu terjatev in s tem podjetjem, vključno z MSP, in potrošnikom olajšal dostop do cenejših virov financiranja, je prednostna možnost sprejetje zakonodajne pobude EU za harmonizacijo kolizijskih pravil glede učinka odstopa terjatev za tretje osebe. Z enotno opredelitvijo, katero nacionalno pravo naj se uporabi za določitev lastniških pravic nad odstopljenimi terjatvami, se bodo vsi spori glede takih lastniških pravic reševali v skladu z istim nacionalnim pravom, ne glede na to, v kateri državi članici bo organ obravnaval zadevo.

Na področju kolizijskih pravil glede lastniških učinkov poslov z vrednostnimi papirji so bile ocenjene tako zakonodajne kot nezakonodajne možnosti. Prednostna možnost politike je nezakonodajna, in sicer izdaja sporočila o pojasnitvi stališč Komisije v zvezi z določenimi vidiki treh obstoječih direktiv. Ta možnost je bila izbrana, ker: (1) je zelo malo oprijemljivih dokazov o nastalih tveganjih, (2) direktive že obravnavajo glavna pravna vprašanja znotraj EU, čeprav tistih na mednarodni ravni ne, (3) se preference deležnikov močno razlikujejo ter ker (4) zakonodajni ukrepi morda ne bi mogli upoštevati mednarodnega in tehnološkega razvoja. S prednostno možnostjo izdaje sporočila o pojasnitvi stališč Komisije v zvezi z obstoječimi določbami glede kolizije zakonov se lahko zagotovi več jasnosti brez kakršnih koli negativnih posledic za katero koli skupino deležnikov in brez učinkov vezanosti pri poznejšem razvoju politike na tem področju.

Kdo podpira katero možnost?

V zvezi s terjatvami so bili deležniki o preferencah glede tega, katero pravo naj se uporablja za lastniške učinke čezmejnih odstopov terjatev, povprašani v študiji, ki jo je naročila Komisija, in med javnim posvetovanjem. Študija, ki jo je naročila Komisija, je pokazala, da je 44 % deležnikov naklonjenih pravu odstopnikovega običajnega prebivališča, 30 % pa pravu odstopljene terjatve. Med javnim posvetovanjem se je od deležnikov, ki so izrazili mnenje, 57 % izreklo za pravo odstopnikovega običajnega prebivališča, 43 % pa za pravo odstopljene terjatve. Na srečanju strokovnjakov držav članic s področja kolizije zakonov, ki je potekalo septembra 2017, so bile države članice glede preferenc pri pravu, ki naj se uporablja, razdeljene.

V zvezi z vrednostnimi papirji so v okviru javnega posvetovanja centralne depotne družbe in tudi nekateri drugi deležniki podprli možnost brez zakonodajnega ukrepanja. Različne skupine deležnikov podpirajo pregled treh direktiv, številni drugi deležniki pa podpirajo novo pobudo. Vendar so deležniki, ki pozivajo k zakonodajnim ukrepom, med seboj močno razdeljeni glede prednostne možnosti politike (o tem, ali naj se pravo, ki se uporablja, določi glede na kraj zadevnega posrednika ali pa naj se dovoli izbira prava). Na srečanju strokovnjakov držav članic s področja kolizije zakonov, ki je potekalo novembra 2017, je velika večina držav članic izrazila podporo sporočilu o pojasnitvi stališč Komisije v zvezi z obstoječimi kolizijskimi pravili EU.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Obe prednostni možnosti, tako sprejetje zakonodajnega instrumenta o terjatvah kot izdaja sporočila o pojasnitvi stališč Komisije v zvezi z obstoječimi kolizijskimi pravili EU na področju vrednostnih papirjev, naj bi imeli pozitiven vpliv (čeprav glede na pravno naravo posamezne možnosti v različnem obsegu) na finančne trge in na realno gospodarstvo. S sprejetjem pravil EU o pravu, ki se uporablja za učinke čezmejnega odstopa terjatev za tretje osebe, in pojasnitvijo stališč Komisije v zvezi z obstoječimi kolizijskimi pravili EU glede prava, ki se uporablja za lastniške učinke čezmejnih poslov z vrednostnimi papirji, se bo dosegla pravna varnost in s tem zmanjšalo ali odpravilo pravno tveganje, povezano s čezmejnimi posli. Pravna varnost bi zmanjšala tveganje finančnih izgub, odpravila povečane transakcijske stroške, nastale zaradi stroškov pravnega skrbnega pregleda, ter spodbujala čezmejne naložbe in s tem povezovanje trgov. Podjetjem, zlasti MSP, in potrošnikom bi tudi olajšala dostop do cenejših virov financiranja, saj se odstop terjatev pogosto uporablja za dostopanje do cenejših posojil (na primer prek faktoringa in zavarovanja s premoženjem). Večje čezmejne naložbe in dostop podjetij do cenejših posojil bi lahko imeli tudi posreden pozitiven socialni učinek. Ne pričakujejo se nobene neposredne koristi za okolje.

Koristi je težko količinsko opredeliti, saj tudi pravna tveganja niso količinsko opredeljena. Na področju terjatev so informacije glede vrednosti odstopljenih terjatev, števila odstopov ter tega, ali so bili odstopi čezmejni, bodisi poslovna skrivnost bodisi niso zabeležene. Organi držav članic in združenja deležnikov so med javnim posvetovanjem potrdili, da velikega dela podatkov o odstopu terjatev, na primer o zavarovanju s premoženjem ali listinjenju, ne zbirajo niti javni organi niti deležniki ali njihova združenja.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Tako zakonodajna pobuda v zvezi s terjatvami kot nezakonodajna pobuda v zvezi z vrednostnimi papirji naj ne bi povzročili negativnih gospodarskih, socialnih ali okoljskih učinkov. Nasprotno, pobudi bosta imeli prek pravne varnosti pozitiven gospodarski in socialni učinek. S sprejetjem enotnih določb o učinkih čezmejnega odstopa terjatev za tretje osebe in sporočila o pojasnitvi stališč Komisije v zvezi z obstoječimi kolizijskimi pravili glede lastniških učinkov čezmejnih poslov z vrednostnimi papirji bi se odpravili pravno tveganje in s tem tveganje finančnih izgub ter povečani transakcijski stroški, namenjeni zmanjšanju tega pravnega tveganja, spodbujale pa bi se čezmejne naložbe in povezovanje trgov. Zakonodajna pobuda v zvezi s terjatvami bi lahko udeležencem na trgu povzročila enkratne stroške prilagoditve (če bi morali, na primer, spremeniti svojo pravno dokumentacijo). Zaradi nezakonodajne pobude v zvezi z vrednostnimi papirji naj ne bi nastali stroški izpolnjevanja obveznosti.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Zagotovitev pravne varnosti z zakonodajno pobudo v zvezi s terjatvami in nezakonodajno pobudo v zvezi z vrednostnimi papirji bo neposredno pozitivno vplivala na podjetja. Natančneje, zakonodajna pobuda v zvezi s terjatvami bo koristila MSP in mikropodjetjem, saj bodo imela ta zaradi jasno in vnaprej določenega nacionalnega prava, ki se uporablja za lastniške učinke odstopa terjatev, več možnosti za izbiro mehanizmov, ki jim omogočajo dostop do cenejših virov financiranja prek čezmejnega faktoringa in zavarovanja s premoženjem. Večje čezmejne naložbe in dostop podjetij do cenejših virov financiranja bi lahko imeli tudi posreden pozitiven učinek na zaposlovanje. V zvezi z vrednostnimi papirji bo sporočilo udeležencem na trgu zagotovilo jasnost, ne da bi jim povzročilo stroške izpolnjevanja obveznosti, ki bi lahko zmotili trg. Te koristi bi nastale pri finančnih posrednikih, ki bi jih lahko prenesli na končne vlagatelje. Večja jasnost glede obstoječih veljavnih pravil bo pripomogla tudi k zmanjšanju morebitnih čezmejnih tveganj, povezanih s pravno negotovostjo, ter transakcijskih stroškov, povezanih z ugotavljanjem prava, ki se uporablja.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Niti zakonodajna pobuda v zvezi s terjatvami niti nezakonodajna pobuda v zvezi z vrednostnimi papirji ne bosta nacionalnim upravam povzročili znatnejših stroškov. Ker predlagana ukrepa uvajata pravno varnost, naj bi olajšala delo sodiščem.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Zakonodajna pobuda v zvezi s terjatvami in nezakonodajna pobuda v zvezi z vrednostnimi papirji bosta pozitivno vplivali na pravno varnost glede lastniških vidikov poslov s terjatvami in vrednostnimi papirji, kar je povezano s temeljno pravico do lastnine. Niti zakonodajna pobuda v zvezi s terjatvami niti nezakonodajna pobuda v zvezi z vrednostnimi papirji ne bosta vplivali na vidike tretjih držav ali na konkurenco.

Ker bo prednostna možnost zakonodajne pobude v zvezi s terjatvami temeljila na pravu odstopnikovega običajnega prebivališča, se bodo ustvarile sinergije z uredbo EU o insolventnosti, ki temelji na združljivem kolizijskem pravilu. Sinergije bi se dosegle tudi na mednarodni ravni, saj je pravo odstopnikovega običajnega prebivališča izbrano tudi v Konvenciji Združenih narodov o odstopu terjatev v mednarodni trgovini iz leta 2001.

V zvezi z vrednostnimi papirji bo sporočilo omogočilo nekaj konvergence v EU, v nekaterih posebnih primerih pa bi se morebiti lahko izognilo uporabi več pravnih določb na mednarodni ravni.

D. Spremljanje**Kdaj se bo politika pregledala?**

Komisija bo spremljala učinke in uspešnost predlaganih pobud v zvezi s terjatvami in vrednostnimi papirji s pomočjo vprašalnika, poslanega ključnim deležnikom. Vprašalnik bo lahko del bolj celovite študije, ki bo proučevala razvoj na področjih čezmejnih poslov s terjatvami in vrednostnimi papirji. Učinek predlagane pobude v zvezi s terjatvami bo ocenjen v poročilu, ki ga bo Komisija pripravila pet let po začetku veljavnosti predlaganega instrumenta.