

Брюксел, 28.3.2018г.
SWD(2018) 53 final/2

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**относно приложимото право към действието спрямо трети лица на прехвърлянето
на вземания**

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**относно приложимото право към имуществените последици от сделките с ценни
книжа**

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

Обобщена оценка
Оценка на въздействието относно <u>Предложение за Регламент относно приложимото право към действието спрямо трети лица на прехвърлянето на вземания</u> и <u>Съобщение относно приложимото право към имуществените последици от сделките с ценни книжа</u>
А. Необходимост от действия
Защо? Какъв е разглежданият проблем?
Проблемът, който трябва да бъде решен с настоящата инициатива, е липсата на правна сигурност по отношение на това кое национално право определя имуществените последици от прехвърлянето на вземания и сделките с ценни книжа в трансграничен контекст. Предвид факта, че при трансгранични ситуации е възможно да е приложимо правото на няколко различни държави, участниците на пазара се нуждаят от яснота относно това кое право трябва да спазват, за да придобият право на собственост върху вземането или ценната книга. Понастоящем на равнище ЕС не съществуват стълкновителни норми относно имуществените последици от прехвърлянето на вземания, а стълкновителните норми на държавите членки са несъгласувани и неясни. Що се отнася до ценните книжа, стълкновителни норми относно имуществените последици от сделки с ценни книжа са установени в Директивата относно финансовите обезпечения, Директивата относно окончателността на сетълмента и Директивата относно ликвидацията. Тези разпоредби са сходни дотолкова, доколкото всички те определят приложимото право въз основа на местонахождението на съответния регистър или съответната сметка за ценни книжа. Те обаче се различават по подробностите, а формулировката на правилата не е еднаква и те се прилагат по различен начин в рамките на ЕС. Настоящата липса на правна сигурност създава правен риск при трансгранични сделки. Ако участниците на пазара не знаят за съществуването на правния риск или решат да не го вземат предвид, те могат да претърпят неочаквани финансови загуби; ако те решат да намалят правния риск, като потърсят специфичен правен съвет, те ще имат по-високи разходи по сделките; ако правният риск има възпиращ ефект върху тях и те решат да избегнат този риск, те могат да пропуснат бизнес възможности и да ограничат пазарната интеграция. Прехвърлянето на вземания е правен механизъм, който дружествата използват с цел достъп до финансиране. Вземания се прехвърлят при факторинг и секюритизация и като обезпечение с цел получаване на кредит. Факторинг пазарът бе оценен на 1,557 милиарда евро през 2015 г.; при около 25 % от всички операции на финансовия пазар, финансирани от Евросистемата, като обезпечение се използват вземания по кредити, чийто размер възлиза на около 520 милиарда евро; пазарният обем на емитираните секюритизационни инструменти в ЕС през 2016 г. възлизаше на 237,6 милиарда евро. През 2015 г. бяха извършени приблизително 440 трилиона трансгранични сделки с ценни книжа. Заинтересованите страни, пряко засегнати от правния риск при трансграничните сделки с вземания и ценни книжа, са финансовите институции (например банките, занимаващи се с кредитиране, факторинг, обезпечения и секюритизация), финансовите посредници, които извършват сделки с ценни книжа и вземания, крайните инвеститори (фондове, инвеститори на дребно) и кредитополучателите (клиенти на дребно и фирми, включително МСП).
Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?
Целта на политиката, която се преследва с настоящата инициатива, е да се осигури правна сигурност за трансграничните сделки с ценни книжа и вземания, като се изясни кое национално право следва да урежда имуществените последици от такива сделки и по този начин се насърчат трансграничните инвестиции и се улесни достъпа до кредит. Настоящата инициатива има за цел да се приемат общи стълкновителни норми, приложими към имуществените последици от прехвърлянето на вземания, и да се изясни становището на Комисията относно съществуващите стълкновителни норми във връзка с имуществените последици от сделки с ценни книжа, така че тези норми да се прилагат последователно в целия ЕС.
Каква е добавената стойност от действие на равнището на ЕС?
Предлагането на решения за проблемите, описани на равнище ЕС, има очевидна добавена стойност. Що

се отнася до вземанията, правната несигурност и правният риск, които съществуват, се дължат на несъгласувани и неясни национални сътълковителни норми. По отношение на вземанията 80 % от заинтересованите страни, анкетирани при проучването, възложено от Комисията, и 70 % от заинтересованите страни, които изразиха становище в рамките на обществената консултация, считат, че действията на ЕС биха имали добавена стойност. Що се отнася до ценните книжа, Съобщението относно ценните книжа постига целта за въвеждане на повече яснота и повишаване на прозрачността на съществуващите правила в целия ЕС, без да се стига до засягане, срещу което заинтересованите страни предупреждават, на съществуващите достижения на правото на ЕС.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?

Съществуващата правна несигурност и произтичащите от нея правни рискове при трансграничното прехвърляне на вземания се дължат на липсата на сътълковителни норми относно имуществените последици от прехвърлянето на вземания на равнище ЕС и от съвместното съществуване на сътълковителни норми на държавите членки, които са несъгласувани и неясни. С цел да се осигури правна сигурност при трансграничното прехвърляне на вземания и по такъв начин да се улесни достъпът до по-евтино финансиране за дружества, включително МСП, и за потребителите, предпочитаният вариант е приемането на законодателна инициатива на ЕС за хармонизиране на сътълковителните норми относно действието спрямо трети лица на прехвърлянето на вземания. Посредством определяне по еднообразен начин националното право, което следва да се прилага за установяване на правата на собственост върху вземанията, всички спорове относно такива права на собственост ще се решават в съответствие със едно и също национално право, независимо от това органът на коя държава членка е разгледал случая.

В областта на сътълковителните норми относно имуществените последици от сделки с ценни книжа бяха оценени както законодателни, така и незаконодателни варианти. Предпочитаният вариант на политиката е незаконодателният, а именно издаването на съобщение за изясняване на становището на Комисията във връзка с някои аспекти на трите действащи директиви. Причините за този избор са следните: 1) има малко реални доказателства за конкретни рискове; 2) директивите вече предлагат решение на основните правни въпроси в рамките на ЕС, макар и не на международно равнище; 3) между предпочитанията на заинтересованите страни съществуват значителни различия; 4) при законодателно действие съществува вероятност да не може да бъде взето предвид бъдещото развитие в международен и технологичен план. Предпочитаният вариант, състоящ се в издаване на съобщение за изясняване на становището на Комисията относно действащите сътълковителни разпоредби, може да осигури повече яснота без отрицателни последици за всички групи заинтересовани страни или блокиращи въздействия за бъдещото разработване на политики в тази област.

Кой подкрепя отделните варианти?

Що се отнася до вземанията, заинтересованите страни бяха запитани при проучването, възложено от Комисията, и в рамките на обществената консултация относно предпочитанията им по отношение на приложимото право към имуществените последици от трансграничното прехвърляне на вземания. При проучването, възложено от Комисията, 44 % от анкетираните заинтересовани страни изразиха предпочитание в полза на правото по обичайното местопребиваване на прехвърлителя, а 30 % изразиха предпочитание в полза на правото, уреждащо прехвърленото вземане. В рамките на обществената консултация 57 % от заинтересованите страни, изразили мнение, предпочетоха правото по обичайното местопребиваване на прехвърлителя, а 43 % предпочетоха правото, уреждащо прехвърленото вземане. На среща на експерти от държавите членки относно сътълковението на закони, проведена през септември 2017 г., държавите членки бяха разделени в предпочитанията си относно приложимото право. Що се отнася до ценните книжа, в рамките на обществената консултация незаконодателните действия бяха вариантът, предпочетен както от централните депозитари на ценни книжа (ЦДЦК), така и от други заинтересовани страни. Преразглеждането на трите директиви се подкрепя от различни групи заинтересовани страни, а предлагането на нова инициатива се подкрепя от редица други заинтересовани страни. Заинтересованите страни, призоваващи за законодателни действия, обаче са силно разделени в предпочитанията си относно варианта на политиката (т.е. дали приложимото право да се определя посредством препращане към мястото на съответния посредник или да се предостави свобода на избор на приложимо право). На среща на експерти от държавите членки относно сътълковението на закони, проведена през ноември 2017 г., огромно мнозинство от държавите членки изрази подкрепа за съобщение за изясняване на становището на Комисията по отношение на действащите в ЕС сътълковителни норми.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — от основните варианти)?

И двата предпочетени варианта — приемане на законодателен инструмент относно вземанията и издаване на съобщение за изясняване на становището на Комисията по отношение на действащите в ЕС стълкновителни норми относно ценните книжа — се очаква да окажат положително въздействие (макар и в различна степен предвид правното естество на всеки вариант) върху икономиката от гледна точка както на финансовите пазари, така и на реалната икономика. Приемането на правила на ЕС относно приложимото право към действието спрямо трети лица на трансграничното прехвърляне на вземания и изясняването на становището на Комисията във връзка с действащите стълкновителни норми относно приложимото право към имуществените последици от трансграничните сделки с ценни книжа ще осигурят правна сигурност и по този начин ще намалят или премахнат правните рискове, свързани с трансграничните сделки. Правната сигурност би намалила риска от финансови загуби, би довела до отпадане на повишените разходи, произтичащи от полагането на дължимата грижа по правни въпроси и би насърчила трансграничните инвестиции и вследствие от това — пазарната интеграция. Правната сигурност също така би улеснила достъпа на дружествата, по-специално МСП, и на потребителите, до по-евтино финансиране, тъй като прехвърлянето на вземания е механизъм, използван често за придобиване на достъп до по-евтин кредит (например чрез факторинг или предоставяне на обезпечения). Увеличаването на трансграничните инвестиции и на достъпа на дружествата до по-евтин кредит може също да окаже непряко положително социално въздействие. Не се очаква пряка полза за околната среда.

Трудно е да се определят количествено ползите, като се има предвид, че правните рискове не са количествено определени. В областта на вземанията секторът или държи като поверителна, или не записва информация, отнасяща се до стойността на прехвърлените вземания, броя на прехвърлянията или това дали прехвърлянията са били трансгранични. В рамките на обществената консултация както органите на държавите членки, така и сдружения на заинтересовани страни потвърдиха, че не се събира голямо количество данни за прехвърлянето на вземания, например за предоставянето на обезпечения или секюритизацията, нито от публичните органи, нито от заинтересовани страни или техни сдружения.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?

Нито законодателната инициатива относно вземанията, нито незаконодателна инициатива относно ценните книжа се очаква да доведат до каквито и да било неблагоприятни икономически, социални или екологични въздействия. Напротив, тези инициативи, осигурявайки правна сигурност, ще имат положително икономическо и социално въздействие. Приемането на единни разпоредби относно действието спрямо трети лица на трансграничното прехвърляне на вземания и приемането на съобщение за изясняване на становището на Комисията относно действащите стълкновителни разпоредби относно имуществените последици от трансграничните сделки с ценни книжа биха премахнали правния риск, а оттам и риска от финансови загуби, биха довели до отпадане на увеличените разходи, насочени към намаляване на правния риск, и биха насърчили трансграничните инвестиции и интеграцията на пазара. Законодателната инициатива относно вземанията може да наложи еднократни разходи за адаптиране на участниците на пазара (например, ако те трябва да променят своята юридическа документация). Незаконодателната инициатива относно ценните книжа не би следвало да води до разходи за постигане на съответствие.

Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?

Осигуряването на правна сигурност чрез законодателната инициатива относно вземанията и незаконодателната инициатива относно ценните книжа ще окаже пряко положително въздействие върху предприятията. По-конкретно законодателната инициатива относно вземанията ще бъде от полза за МСП и микропредприятията, понеже като е определено ясно и предварително кое национално право ще се прилага по отношение на имущественоправните последици от прехвърлянето на вземания, тези предприятия ще имат повече възможности да избират механизмите, които им позволяват да имат достъп до по-евтино финансиране чрез факторинг и предоставяне на обезпечения в трансграничен контекст. Увеличаването на трансграничните инвестиции и на достъпа на предприятията до по-евтино финансиране може също да окаже непряко положително въздействие върху заетостта. Що се отнася до ценните книжа, съобщението ще предостави яснота за участниците на пазара, без това да налага разходи за постигане на съответствие, които биха могли да имат отрицателно въздействие върху пазара. Тези ползи биха били получени от финансовите посредници и биха могли да бъдат прехвърлени на крайните инвеститори. Повишаването на яснотата на действащите приложими правила също така ще

спомогне за намаляване на трансграничните рискове, свързани с правна несигурност, както и на разходите по сделките, свързани с установяването на приложимото право.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Нито законодателната инициатива относно вземанията, нито незаконодателната инициатива относно ценните книжа налагат значителни разходи за националните администрации. Като се има предвид, че предложените мерки ще осигурят правна сигурност, от тях се очаква да облекчат работата на съдилищата.

Ще има ли други значителни въздействия?

Законодателната инициатива относно вземанията и незаконодателната инициатива относно ценните книжа ще имат положително въздействие върху правната сигурност, що се отнася до свързаните с основното право на собственост имущественоправни аспекти на сделките с вземания и ценни книжа. Нито законодателната инициатива относно вземанията, нито незаконодателната инициатива относно ценните книжа засягат аспектите, отнасящи се до трети държави или до конкуренцията.

Като се има предвид, че предпочитаният вариант в законодателната инициатива относно вземанията би се основавал на правото по обичайното местопребиваване на прехвърлителя, биха могли да бъдат създадени полезни взаимодействия с Регламента на ЕС относно несъстоятелността, който се основава на една съвместима стълковителна норма. Полезни взаимодействия биха могли също да бъдат постигнати на международно равнище, тъй като правото по обичайното местопребиваване на прехвърлителя е също така правото, избрано в Конвенцията на ООН от 2001 г. за прехвърляне на вземания в международната търговия.

Що се отнася до ценните книжа, съобщението ще се осигури известно сближаване в целия ЕС и евентуално избягване, в някои специфични случаи, на прилагането на няколко правни режима в международен план.

Г. Последващи дейности

Кога ще се извърши преглед на политиката?

Комисията ще наблюдава въздействията и ефективността на предложените инициативи относно вземанията и ценните книжа чрез въпросник, изпратен до ключовите заинтересовани страни. Този въпросник може да бъде част от по-широкообхватно проучване, което ще разгледа развитието в областта на трансграничните сделки с вземания и ценни книжа. Въздействието на предложената инициатива относно вземанията ще бъде оценено в доклад, изготвен от Комисията пет години след влизането в сила на предложениния инструмент.