

Brüsszel, 2018.3.28.
SWD(2018) 53 final/2

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete

a követelések engedményezésének harmadik felekre kifejtett hatásaira alkalmazandó jogról

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

az értékpapírügyletek tulajdoni hatásai tekintetében alkalmazandó jogról

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

Összefoglalás
Hatásvizsgálat az alábbiakra vonatkozóan: <u>A követelések engedményezésének harmadik felekre kifejtett hatásaira alkalmazandó jogról szóló rendeletre irányuló javaslat</u> valamint <u>Az értékpapír ügyletek tulajdonjogi hatásaira alkalmazandó jogról szóló közlemény</u>
A. A fellépés szükségessége
Miért? Milyen problémát kell megoldani?
A jelen kezdeményezés által kezelni kívánt problémát a jogbiztonság hiánya jelenti a tekintetben, hogy mely nemzeti jogot kell alkalmazni a követelések határon átnyúló engedményezésének és a határon átnyúló értékpapír-ügyletek tulajdonjogi hatásainak meghatározására. Mivel határon átnyúló helyzetekben akár több nemzeti jog is alkalmazandó lehet, a piaci szereplőknek tisztán kell látniuk, hogy mely jogszabályokat kell betartaniuk annak biztosítása érdekében, hogy jogcímet szerezzenek a követelések vagy az értékpapírok felett. Jelenleg nincsenek a követelések engedményezésének tulajdonjogi hatásaira vonatkozó uniós kollíziós szabályok, és a tagállamok kollíziós szabályai következtelenek és nem egyértelműek. Az értékpapírok esetében a pénzügyi biztosítékokról szóló irányelv, az elszámolások véglegességéről szóló irányelv és a felszámolási irányelv állapítja meg az értékpapír ügyletek tulajdonjogi hatásaira vonatkozó kollíziós szabályokat. Ezek a rendelkezések hasonlóak abban a tekintetben, hogy mindegyik a releváns nyilvántartás vagy értékpapírszámla helye alapján jelöli ki az alkalmazandó jogot. Részleteikben azonban különböznek egymástól, továbbá a szabályok megfogalmazása és azok alkalmazása Uniós-szerte eltérő. A jogbiztonság jelenlegi hiánya jogilag kockázatosá teszi a határokon átnyúló ügyleteket. Ha a piaci szereplők nem tudnak ezekről a kockázatokról, vagy azokat figyelmen kívül hagyják, előfordulhat, hogy nem várt veszteségeket szenvednek el; ha úgy döntenek, hogy konkrét jogi tanácsadás igénybevétele révén csökkentik a kockázatot, magasabb ügyleti költségeket kell viselniük; ha a jogi kockázat visszatartja őket, ezért úgy döntenek hogy elkerülik azt, üzleti lehetőségeket mulaszthatnak el, és gyengíthetik a piaci integrációt. A követelések engedményezése olyan jogi mechanizmus, amelyet a vállalatok forráshoz jutás céljából használnak. A követelések engedményezése faktoring és értékpapírosítás révén, valamint hitelfelvétel céljából biztosítéknyújtásként történik. A faktoring piac becsült értéke 2015-ben 1557 milliárd EUR volt; az eurórendszer által finanszírozott összes pénzügyi ügylet mintegy 25%-át hitelkövetelés fedezi, amely mintegy 520 milliárd EUR-t tesz ki; az értékpapírosítási kibocsátás piaci volumene pedig 2016-ban 237,6 milliárd EUR volt az EU-ban. 2015-ben becslések szerint 440 billió határon átnyúló értékpapír-ügyletre került sor. A követelésekkel és értékpapírokkal végzett határon átnyúló ügyleteket övező jogi kockázat által közvetlenül érintett érdekelt felek a pénzügyi intézmények (például a hitelnyújtást, faktorálást, biztosítékkal történő fedezést és értékpapírosítást végző bankok), az értékpapírokkal és követelésekkel foglalkozó pénzügyi közvetítők, a végső befektetők (befektetési alapok és lakossági befektetők), valamint a hitelfelvevők (lakossági ügyfelek és vállalkozások, ideértve a kkv-eket is).
Mi a kezdeményezés várható eredménye?
E kezdeményezés szakpolitikai célkitűzése, hogy jogbiztonságot teremtsen a követelésekkel és az értékpapírokkal végzett határokon átnyúló tranzakciókhoz annak egyértelművé tétele révén, hogy mely nemzeti jog szabályozza az ilyen ügyletek tulajdonjogi hatásait, valamint, hogy ezáltal elősegítse a határokon átnyúló befektetéseket, és megkönnyítse a hitelhez jutást. A kezdeményezés célja közös kollíziós szabályok elfogadása a követelések engedményezésének tulajdonjogi hatásaira vonatkozóan, valamint az értékpapír-ügyletek tulajdonjogi hatásaira vonatkozó meglévő uniós kollíziós szabályokkal kapcsolatos bizottsági álláspont egyértelművé tétele annak érdekében, hogy ezeket a szabályokat Uniós-szerte következetesen alkalmazzák.
Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?
Az ismertetett problémák uniós szinten történő kezelése egyértelműen hozzáadott értéket képvisel. A követelések tekintetében a jogbiztonság jelenlegi hiányát és az ebből fakadó jogi kockázatot a nemzeti kollíziós szabályok következtelen és homályos volta okozza. A követelések tekintetében, a Bizottság megbízásából készült tanulmány keretében megkérdezett érdekelt felek 80%-a, valamint a nyilvános konzultáció során véleményt nyilvánító érdekelt felek 70%-a úgy vélte, hogy az uniós fellépés hozzáadott értéket képviselne. Az értékpapírok vonatkozásában, az értékpapírokról szóló közlemény megvalósítja a meglévő szabályoknak Uniós-szerte egyértelműbbé és átláthatóbbá tételére irányuló célkitűzést, anélkül, hogy aláásná a meglévő uniós vívmányokat, amire az érdekelt felek figyelmeztettek.

B. Megoldások
Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?
A követelések határokon átnyúló engedményezése esetében a jogbiztonság jelenlegi hiánya és az ebből eredő jogi kockázat arra vezethető vissza, hogy nincsenek uniós szintű kollíziós szabályok a követelések engedményezésének tulajdonjogi hatásai tekintetében, hanem következtelen és nem egyértelmű tagállami kollíziós szabályok vannak hatályban. A követelések határon átnyúló engedményezését övező jogbiztonság megteremtése és ezáltal a vállalkozások – köztük a kkv-k – és a fogyasztók számára az olcsóbb finanszírozáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az előnyben részesített lehetőség egy, a követelések engedményezésének harmadik felekre gyakorolt tulajdonjogi hatásaira vonatkozó kollíziós szabályokat harmonizáló uniós jogalkotási kezdeményezés elfogadása. Annak egységes módon történő meghatározása által, hogy mely nemzeti jogot kell alkalmazni az engedményezett követelések feletti tulajdonjog meghatározására, az ilyen tulajdonosi jogokkal kapcsolatos bármely jogvitát ugyanazon nemzeti jogszabályok alapján kellene rendezni, függetlenül attól, hogy mely tagállam hatósága vizsgálta az ügyet.
Az értékpapírügyletek tulajdonjogi hatásaira vonatkozó kollíziós szabályok tekintetében mind jogalkotási, mind nem jogalkotási lehetőségek értékelésre kerültek. Az előnyben részesített szakpolitikai alternatíva nem jogalkotási, nevezetesen a három meglévő irányelv egyes aspektusaira vonatkozó bizottsági álláspontot egyértelművé tévő közlemény kiadása. Ezen alternatíva választásának indokai a következők: 1) a jelentkező kockázatokra vonatkozóan kevés kézzelfogható bizonyíték áll rendelkezésre; 2) az irányelvek már foglalkoznak az EU-n belül felmerülő főbb jogi kérdésekkel, bár nem nemzetközi szinten; 3) az érdekelt felek preferenciái rendkívül különbözők; és 4) a jogalkotási intézkedés esetlegesen nem képes figyelembe venni a jövőbeli nemzetközi és technológiai fejleményeket. Az előnyben részesített alternatíva – a meglévő kollíziós szabályokkal kapcsolatos bizottsági álláspontot egyértelművé tévő közlemény kiadása – az érdekelt felek bármely csoportja tekintetében érvényesülő negatív következmények, vagy az e területen a jövőbeli szakpolitikai fejleményekre gyakorolt bezáródási hatások nélkül képes egyértelműbb helyzetet teremteni.
Ki melyik lehetőséget támogatja?
A követelések tekintetében a Bizottság megbízásából készült tanulmány, valamint a nyilvános konzultáció keretében az érdekelt feleket megkérdezték a követelések határon átnyúló engedményezésének tulajdonjogi hatásaira alkalmazandó jogra vonatkozó preferenciáikról. A Bizottság megbízásából készült tanulmányban a megkérdezett érdekelt felek 44%-a az engedményező szokásos tartózkodási helye szerinti jog használatát, 30%-uk pedig az engedményezett követelés helye szerinti jog használatát részesítette előnyben. A nyilvános konzultációban részt vevő érdekelt felek 57%-a az engedményező szokásos tartózkodási helye szerinti jog használatát, 43%-uk pedig az engedményezett követelés helye szerinti jog használatát részesítette előnyben. A kollíziós jogi tagállami szakértők részvételével 2017 szeptemberében tartott szakértői találkozóan a tagállamok álláspontja is megoszlott az általuk előnyben részesített alkalmazandó jogról. Ami az értékpapírokat illeti, a nyilvános konzultáció során a központi értéktárak és más érdekelt felek részéről az előnyben részesített lehetőség a jogalkotási intézkedés mellőzése volt. A három irányelv felülvizsgálatát különböző érdekképviselői csoportok támogatják, és számos más érdekelt fél új kezdeményezésre irányuló javaslatot támogat. A jogalkotási intézkedést szorgalmazó érdekelt felek azonban erősen megosztottak az előnyben részesített szakpolitikai alternatívát illetően (vagyis azzal kapcsolatban, hogy az alkalmazandó jogot az érintett közvetítő helyére való hivatkozással, vagy a jogválasztás szabadságának biztosításával kell-e kijelölni). A kollíziós jogi tagállami szakértők részvételével 2017 novemberében tartott szakértői találkozóan a tagállamok túlnyomó többsége támogatását fejezte ki egy olyan közlemény kibocsátásával kapcsolatban, amely tisztázza a Bizottság álláspontját a meglévő uniós kollíziós szabályokra vonatkozóan.
C. Az előnyben részesített lehetőség hatásai
Melyek az előnyben részesített lehetőség (ha nincs ilyen, akkor a főbb lehetőségek) előnyei?
Mindkét előnyben részesített lehetőség – azaz a követelésekre vonatkozóan jogalkotási aktus elfogadása, illetve az értékpapírokkal kapcsolatos meglévő uniós kollíziós szabályokra vonatkozó bizottsági álláspontot tisztázó közlemény kiadása – várhatóan pozitív hatást gyakorol majd a gazdaságra; mind a pénzügyi piacokra, mind a reálgazdaságra (bár az egyes lehetőségek jogi természetéből fakadóan eltérő mértékben). A követelések határon átnyúló engedményezésének harmadik felekre gyakorolt hatásaira alkalmazandó jogra vonatkozó uniós szabályok elfogadása és a Bizottságnak a határon átnyúló értékpapírügyletek tulajdonjogi hatásaira alkalmazandó jogra vonatkozó jelenlegi uniós kollíziós szabályokkal kapcsolatos álláspontjának tisztázása jogbiztonságot teremtene, és ezáltal csökkentené vagy megszüntetné a határon átnyúló ügyletekhez kapcsolódó jogi kockázatot. A jogbiztonság csökkentené a pénzügyi veszteségek kockázatát, megszüntetné az elvárható jogi gondossággal járó költségekből eredő megnövelt ügyleti költségeket, és előmozdítaná a határokon átnyúló beruházásokat, és ezáltal a piaci integrációt. A jogbiztonság ezen túlmenően megkönnyítené a vállalkozások,

különösen a kkv-k, valamint a fogyasztók olcsóbb finanszírozáshoz jutását, mivel a követelések engedményezése olyan mechanizmus, amelyet gyakran használnak az olcsóbb hitelhez való hozzáférés érdekében (például faktoring és biztosítékkal történő fedezés révén). A határon átnyúló beruházások növekedése és a vállalkozások olcsóbb hitelhez jutása szintén közvetett pozitív társadalmi hatással járhat. Nem várható jelentős közvetlen környezeti előny.

Az előnyöket nehéz számszerűsíteni, tekintve, hogy a jogi kockázatok nem számszerűen jelentkeznek. A követelések tekintetében az engedményezett követelések értékére, az engedményezések számára, illetve az arra vonatkozó információkat, hogy az engedményezések határon átnyúló jellegűek voltak-e, az iparág vagy bizalmasan kezeli, vagy azok nem kerülnek rögzítésre. A nyilvános konzultáció során mind a tagállamok hatóságai, mind az érdekelt felek képviselői megerősítették, hogy a követelések engedményezésére – például a biztosítékkal való fedezettségre vagy az értékpapírosításra – vonatkozó számos adatot sem a hatóságok, sem az érdekelt felek, sem az érdekelt felek társulásai nem gyűjtik.

Milyen költségekkel jár az előnyben részesített lehetőség (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb lehetőségek)?

Várhatóan sem a követelésekre vonatkozó jogalkotási kezdeményezés, sem az értékpapírokra vonatkozó nem jogalkotási kezdeményezés nem eredményez negatív gazdasági, társadalmi vagy környezeti hatásokat. Ellenkezőleg, e kezdeményezéseknek – mivel jogbiztonságot teremtenek – pozitív gazdasági és társadalmi hatása lesz. A követelések határokon átnyúló engedményezésének harmadik felekre gyakorolt hatásaira vonatkozó egységes rendelkezések elfogadása, valamint a Bizottságnak a határokon átnyúló értékpapírigyletek tulajdonjogi hatásaira vonatkozó jelenlegi kollíziós szabályokkal kapcsolatos álláspontját egyértelművé tévő közlemény elfogadása kiküszöbölne a jogi kockázatot, ezáltal a pénzügyi veszteségek kockázatát, a jogi kockázatok csökkentését célzó megnövekedett üzleti költségeket, és előmozdítaná a határokon átnyúló beruházásokat valamint a piaci integrációt. A követelésekre vonatkozó jogalkotási kezdeményezés egyszeri átállási költségeket keletkeztethet a piaci szereplők számára (például ha jogi dokumentációjukat módosítani kell). Az értékpapírokra vonatkozó nem jogalkotási kezdeményezés nem vezethet megfélemlési költségek felmerüléséhez.

Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?

A követelésekre vonatkozó jogalkotási kezdeményezés és az értékpapírokra vonatkozó nem jogalkotási kezdeményezés révén biztosított jogbiztonság közvetlen pozitív hatást fog gyakorolni a vállalkozásokra. Különösen a követelésekre vonatkozó jogalkotási kezdeményezés jár majd kedvező hatással a kkv-k és a mikrovállalkozások számára, mivel azáltal, hogy előzetesen és egyértelműen kijelöli, mely nemzeti jogot kell alkalmazni a követelések tulajdonjogi hatásaira, e vállalkozásoknak több lehetőségük nyílik olyan mechanizmusok választására, amelyek határokon átnyúló faktorálás és biztosítékkal történő fedezés révén lehetővé teszik számukra az olcsóbb finanszírozáshoz jutást. A határon átnyúló beruházások növekedése és a vállalkozások olcsóbb finanszírozáshoz jutása a foglalkoztatásra is gyakorolhat közvetett pozitív hatást. Az értékpapírok tekintetében a közlemény egyértelmű helyzetet fog teremteni a piaci szereplők számára, anélkül, hogy a piac megzavarására alkalmas megfélemlési költségekkel terhelné őket. Ezek az előnyök a pénzügyi közvetítőknél jelentkeznének, és továbbíthatóak lennének a lakossági befektetőkre. A jelenleg alkalmazandó szabályok egyértelműbbé tétele a jogbiztonság hiányából eredő határokon átnyúló kockázatok, és az alkalmazandó jog felderítésével járó üzleti költségek csökkentését is elő fogja segíteni.

Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?

Sem a követelésekre vonatkozó jogalkotási kezdeményezés, sem az értékpapírokra vonatkozó nem jogalkotási kezdeményezés nem fog jelentős költségeket róni a nemzeti közigazgatásokra. Mivel a javasolt intézkedések jogbiztonságot fognak teremteni, ennek nyomán várhatóan csökken majd a bíróságok munkaterhe.

Lesznek-e egyéb jelentős hatások?

Mind a követelésekre vonatkozó jogalkotási kezdeményezés, mind az értékpapírokra vonatkozó nem jogalkotási kezdeményezés pozitív hatást fog gyakorolni a követelésekkel és értékpapírokkal kapcsolatos ügyletek tulajdonjogi vonatkozásai tekintetében a jogbiztonságra, ami a tulajdonhoz való alapvető joghoz kapcsolódik. Sem a követelésekre vonatkozó jogalkotási kezdeményezésnek, sem az értékpapírokra vonatkozó nem jogalkotási kezdeményezésnek nem lesz hatása harmadik országokkal kapcsolatos szempontokra vagy a versenyre.

Tekintve, hogy a követelésekre vonatkozó jogalkotási kezdeményezéssel kapcsolatban előnyben részesített lehetőség az engedményező szokásos tartózkodási helye szerinti jogon alapulna, sinergiák jönnének létre az uniós fizetéseképtelenségi rendelettel, amely összeegyeztethető kollíziós szabályokon alapul. Nemzetközi szinten is sinergiák létesülnének, tekintve, hogy a nemzetközi kereskedelemben a követelések engedményezéséről szóló 2001. évi ENSZ egyezmény szintén az engedményező szokásos tartózkodási helye szerinti jogot

választotta alkalmazandó jogként.

Az értékpapírok tekintetében a közlemény lehetővé tesz bizonyos mértékű jogközelítést az Unión belül, és bizonyos meghatározott esetekben elkerülhetővé teheti, hogy nemzetközi szinten többféle jogot kelljen alkalmazni.

D. További lépések

Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?

A Bizottság a legfontosabb érdekelteknek küldött kérdőív útján kíséri figyelemmel a követelésekre és értékpapírokra vonatkozó javasolt kezdeményezések hatásait és hatékonyságát. Ez a kérdőív egy átfogóbb tanulmány részét képezheti, amely a követelésekkel és értékpapírokkal kapcsolatos határokon átnyúló ügyletek alakulását fogja vizsgálni. A Bizottság a javasolt eszköz hatálybalépését követő öt évvel készített jelentésében értékelni fogja a követelésekre vonatkozó javasolt kezdeményezés hatását.