

Brüssel, 28.3.2018
SWD(2018) 53 final/2

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
õiguse kohta, mida kohaldatakse nõuete loovutamise kehtivusele kolmandate isikute
suhtes

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

väärtpaberitehingute asjaõiguslike tagajärgede suhtes kohaldatava õiguse kohta

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

Kommenteeritud kokkuvõte	
Mõjuhindang <u>Ettepanek: Määrus õiguse kohta, mida kohaldatakse nõuete loovutamise kehtivusele kolmandate isikute suhtes</u> ning <u>teatis väärtpaberitehingute asjaõiguslike tagajärgede suhtes kohaldatava õiguse kohta</u>	
A. Vajadus meetmete järele	
Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?	
Probleem, mida käesoleva algatusega lahendatakse, on õiguskindluse puudumine selles, millise riigi õigus reguleerib nõuete piiriülese loovutamise ja piiriüleste väärtpaberitehingute asjaõiguslikku toimet. Pidades silmas, et piiriüleses olukorras võib juhtuda, et kohaldada saaks mitme riigi õigust, vajavad turuosalisel selgust selles, milliseid õigusnorme nad peavad täitma tagamaks, et neil tekib omandiõigus nõude või väärtpaberi suhtes. Praegu ei ole kehtivaid ELi kollisiooninorme, mis käsitleksid nõuete loovutamise asjaõiguslikku toimet, ja liikmesriikide kollisiooninormid on ebaühtlased ja ebaselged. Väärtpaberite kohta on väärtpaberitehingute asjaõiguslikke tagajärgi reguleerivad kollisiooninormid sätestatud finantstagatiste direktiivis, arvelduse lõplikkuse direktiivis ja likvideerimise direktiivis. Need sätted on sarnased selles osas, et kohaldatav õigus on nendes kindlaks määratud asjaomase registri või väärtpaberikonto asukohale tuginedes. Üksikasjades nad aga erinevad, lisaks ei ole normides kasutatud ühesugust sõnastust ja liikmesriikides rakendatakse neid erinevalt. Praegune õiguskindluse puudumine tähendab, et piiriüleste tehingute korral esineb õiguslik risk. Kui turuosalisel ei ole sellest riskist teadlikud või otsustavad seda ignoreerida, võivad nad kanda ettenägematut kahju; kui nad otsustavad riski vähendada ja kasutavad õigusnõustamist, suurenevad nende tehingukulud; kui õiguslik risk neid heidutab ja nad otsustavad seda vältida, võivad nad loobuda äri võimalustest ja turgude lõimumine võib väheneda. Nõuete loovutamine on õiguslik võtte, mida äriühingud kasutavad rahastamise eesmärgil. Nõudeid loovutatakse faktooringu ja väärtpaberistamise käigus ning tagatisena laenusaaamiseks. 2015. aastal oli faktooringuturu väärtus hinnanguliselt 1,557 miljardit eurot, kõigist Eurosüsteemi rahastatavatest finantsturutehingutest umbes 25 % puhul on tagatiseks krediidi nõuded, mille väärtus kokku on ligikaudu 520 miljardit eurot, ja 2016. aastal oli väärtpaberistamise emissioonide turumaht ELis 237,6 miljardit eurot. 2015. aastal tehti hinnanguliselt 440 triljonit piiriülest väärtpaberitehingut. Sidusrühmad, keda nõuete ja väärtpaberitega tehtavate piiriüleste tehingutega seotud õiguslik risk otseselt mõjutab, on finantsasutused (näiteks pangad, kes tegelevad laenuandmise, faktooringu, tagatise andmise ja väärtpaberistamisega), nõuete ja väärtpaberitega tehinguid tegevad finantsvahendajad, jaeinvestorid (fondid, väikeinvestorid) ning laenuvõtjad (jaekliendid ja äriühingud, sealhulgas VKEd).	
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?	
Käesoleva algatuse poliitikaeesmärk on tagada õiguskindlus nõuete ja väärtpaberitega tehtavate piiriüleste tehingute korral, täpsustades, millise riigi õigus peaks reguleerima selliste tehingute asjaõiguslikku toimet, ning sel teel soodustada piiriülest investeerimist ja hõlbustada laenusaaamist. Algatuse eesmärk on võtta vastu ühised kollisiooninormid, mida kohaldatakse nõuete loovutamise asjaõiguslikule toimele, ja selgitada komisjoni seisukohti seoses kehtivate ELi kollisiooninormidega, mis käsitlevad väärtpaberitehingute asjaõiguslikke tagajärgi, nii et neid norme kohaldataks kõikjal ELis ühtselt.	
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?	
Kirjeldatud probleemide lahendamisel ELi tasandil on selge lisaväärtus. Nõuete puhul on praeguse õiguskindluse puudumise ja sellest tuleneva õigusliku riski põhjuseks ebaühtlased ja ebaselged kollisiooninormid liikmesriikide õiguses. 80 % komisjoni tellitud uuringu käigus küsitatud sidusrühmadest ja 70 % avalikule konsultatsioonile vastanutest leidsid, et nõuete puhul oleks ELi tasandi meetmel lisaväärtus. Väärtpaberite osas saavutatakse eesmärgid seda küsimust käsitleva teatisega, mis aitab suurendada selgust ja parandada kehtivate normide läbipaistvust kõikjal ELis, ilma kehtivat liidu õigustikku muutmata, mille eest hoiatavad ka sidusrühmad.	
B. Lahendused	
Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?	
Nõuete piiriülese loovutamise praegu seotud õigusliku ebakindluse ja sellest tuleneva õigusliku riski	

põhjuseks on nõuete loovutamise asjaõiguslikke tagajärgi käsitlevate kollisiooninormide puudumine ELi tasandil ning asjaolu, et liikmesriikides kehtivad üheaegselt ebaühtlased ja ebaselged kollisiooninormid. Selleks et tagada nõuete piiriülese loovutamisel õiguskindlus ja pakkuda seega äriühingutele, sealhulgas VKEdele, ja tarbijatele rohkem soodsamaid rahastamisvõimalusi, on eelistatud poliitikavariant võtta vastu ELi seadusandlik algatus, millega ühtlustatakse kollisiooninormid, mis käsitlevad nõuete loovutamise kehtivust kolmandate isikute suhtes. Kui sätestada ühetaoliselt, millise riigi õigust tuleks kohaldada loovutatud nõuete omandiõiguse suhtes, siis lahendataks mis tahes vaidlus nõuete omandiõiguse üle vastavalt samale siseriiklikule õigusele, olenemata sellest, millise liikmesriigi asutus asja läbi vaatab.

Väärtpaberitehingute asjaõiguslikku toimet reguleerivate kollisiooninormide puhul kaaluti nii seadusandlikke kui ka mitteseadusandlikke poliitikavariante. Eelistatud poliitikavariant on mitteseadusandlik algatus ehk teatise väljaandmine. Selles selgitatakse komisjoni seisukohti kolme kehtiva direktiivi teatavate aspektide kohta. Nimetatud valiku põhjused on järgmised: 1) realiseerunud riskide kohta on vähe tõendeid, 2) direktiivides on juba käsitletud peamisi õiguslikke küsimusi ELi-siseselt, kuigi mitte rahvusvahelisel tasandil, 3) sidusrühmade eelistused on äärmiselt erinevad ja 4) seadusandliku meetmega ei pruugi võimalik olla arvesse võtta rahvusvahelisi suundumusi ja tehnoloogia arengut tulevikus. Eelistatud poliitikavariandiga, milleks on välja anda teatis, milles täpsustatakse komisjoni seisukohti kehtivate kollisiooninormide sätete kohta, saab olukorda selgitada ilma negatiivsete tagajärgedeta ühegi sidusrühma jaoks ja kinnistava mõjuta poliitika arengule selles valdkonnas tulevikus.

Kes millist varianti toetab?

Nõuete kohta küsiti sidusrühmadelt komisjoni tellitud uuringus ja avalikus konsultatsioonis, millist õigust tuleks nende arvates nõuete piiriülese loovutamise asjaõiguslikele tagajärgedele kohaldada. Komisjoni tellitud uuringule vastanud sidusrühmadest pooldas 44 % nõude loovutaja hariliku viibimiskoha õigust ja 30 % eelistas loovutatud nõude suhtes kohaldatavat õigust. Avalikus konsultatsioonis arvamust avaldanud sidusrühmadest pooldas 57 % nõude loovutaja hariliku viibimiskoha õigust ja 43 % eelistas loovutatud nõude suhtes kohaldatavat õigust. 2017. aasta septembris toimunud liikmesriikide kollisiooninormide asjatundjate kohtumisel olid liikmesriikide seisukohad eelistatud kohaldatava õiguse osas erinevad.

Väärtpaberite puhul oli avalikus konsultatsioonis väärtpaberite keskdepositooriumite, aga ka teiste sidusrühmade eelistatud poliitikavariant seadusandlike meetmete võtmata jätmine. Mõned sidusrühmad toetavad kolme direktiivi läbivaatamist ja teised sidusrühmad toetavad uue algatuse ettepaneku tegemist. Ent seadusandlikku sekkumist toetavad sidusrühmad on tugevalt eriarvamusel selles osas, milline on eelistatud poliitikavariant (kas määrata kohaldatav õigus kindlaks asjaomase vahendaja asukohale tuginedes või jätta pooltele kohaldatava õiguse osas valikuvabadus). 2017. aasta novembris toimunud liikmesriikide kollisiooninormide asjatundjate kohtumisel avaldas rõhuv enamik liikmesriikidest toetust teatisele, milles selgitatakse komisjoni seisukohti kehtivate ELi kollisiooninormide kohta.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eeldatakse, et mõlemad eelistatud poliitikavariandid (nõudeid käsitleva õigusakti vastuvõtmine ja sellise teatise väljaandmine, milles täpsustatakse komisjoni seisukohti kehtivate väärtpabereid käsitlevate kollisiooninormide kohta) avaldavad positiivset mõju (kuigi erineval määral, arvestades kummagi variandi õiguslikku laadi) majandusele, nii finantsturgudele kui ka reaalmajandusele. Nõuete piiriülese loovutamise kehtivusele kolmandate isikute suhtes kohaldatavat õigust käsitlevate ELi normide vastuvõtmine ja komisjoni seisukohtade selgitamine seoses kehtivate ELi kollisiooninormidega, mis käsitlevad väärtpaberitehingute asjaõiguslikele tagajärgedele kohaldatavat õigust, tagaks õiguskindluse ja vähendaks seega piiriüleste tehingutega seotud õiguslikku riski või kõrvaldaks selle. Õiguskindlus vähendaks rahalise kahju ohtu, kaotaks tehingueelse õigusanalüüsiga seotud suuremad tehingukulud ning edendaks piiriülest investeerimist ja seega turgude lõimumist. Samuti võimaldaks õiguskindlus pakkuda äriühingutele, eeskätt VKEdele, ja tarbijatele rohkem soodsamaid rahastamisvõimalusi, kuna nõuete loovutamine on võtte, mida kasutatakse sageli soodsamaks laenuvõtmiseks (näiteks faktooringu ja tagatise andmise teel). Piiriülese investeerimise suurenemine ja äriühingute võimalused soodsamalt laenu saada võivad kaudset omada ka sotsiaalsest aspektist positiivset mõju. Märkimisväärset otsest keskkonnamõju ei eeldata.

Saadava kasu kvantifitseerimine on keerukas, arvestades, et õiguslikud riskid ei ole kvantifitseeritud. Nõuete valdkonnas peavad ettevõtjad loovutatud nõuete väärtust ja tehingute arvu puudutavaid andmeid või seda, kas tegemist on piiriüleste tehingutega, konfidentsiaalseks või neid andmeid ei koguta. Avalikus konsultatsioonis kinnitasid nii liikmesriikide ametiasutused kui ka sidusrühmade ühendused, et suurt hulka nõuete loovutamist käsitlevaid andmeid näiteks nõuete tagamise ja väärtpaberistamise valdkonnas ei kogu riigiasutused, sidusrühmad ega sidusrühmade ühendused.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Eeldatakse, et nõudeid käsitlev seadusandlik algatus ja väärtapabereid käsitlev mitteseadusandlik algatus ei avalda negatiivset majanduslikku, sotsiaalset ega keskkonnamõju. Vastupidi, algatuste majanduslik ja sotsiaalne mõju on positiivne, kuna nendega luuakse õiguskindlust. Nõuete piiriülese loovutamise kehtivust kolmandate isikute suhtes reguleerivate ühtsete normide vastuvõtmine ja sellise teatise vastuvõtmine, milles selgitatakse komisjoni seisukohti väärtapaberitehingute asjaõiguslikke tagajärgi reguleerivate kehtivate kollisiooninormide kohta, kõrvaldaks õigusliku riski ning seega ka rahalise kahju tekkimise riski ja õigusliku riski leevendamise seotud suuremad tehingukulud ning soodustaks piiriülest investeerimist ja turgude lõimumist. Nõudeid käsitlev seadusandlik algatus võib põhjustada turuosalistele ühekordseid kohanemiskulusid (näiteks kui neil on vaja juriidilisi dokumente muuta). Väärtapabereid käsitlev mitteseadusandlik algatus ei tohiks nõuete täitmisega seotud kulusid tekitada.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?

Nõudeid käsitleva seadusandliku algatusega ja väärtapabereid käsitleva mitteseadusandliku algatusega tagatakse õiguskindlus ning sellel on ettevõtjatele otsene positiivne mõju. VKEd ja mikroettevõtjad saavad eelkõige kasu nõudeid käsitlevast seadusandlikust algatusest, kuna kui on selgelt ja varakult kindlaks määratud, millise riigi õigust kohaldatakse omandiõiguse tekkimisele nõuete loovutamise tulemusena, siis on nendel ettevõtjatel rohkem võimalusi valida vahendeid, mis võimaldavad neil piiriülese faktooringu ja tagatise andmisega soodsamalt laenu saada. Piiriülese investeerimise suurenemine ja ettevõtjate võimalused soodsamalt laenu saada võivad kaudselt positiivselt mõjuda ka tööhõivele. Väärtapaberite puhul tagatakse teatisega turuosalistele jaoks selgus, ilma et see tooks kaasa nõuete täitmise kulusid, mis võiksid turu toimimist häirida. Sellest saaksid kasu finantsvahendajad ja nende kaudu võib-olla ka jaeinvestorid. Samuti aitab kehtivate kohaldatavate normide selgemaks muutmine vähendada nii õigusliku ebakindlusega seotud piiriüleseid riske kui ka kohaldatava õiguse kindlakstegemisega seotud tehingukuluseid.

Kas on ette näha märkimisväärsed mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Nõudeid käsitlev seadusandlik algatus ega väärtapabereid käsitlev mitteseadusandlik algatus ei tekita liikmesriikide ametiasutustele jaoks märkimisväärsed kulusid. Võttes arvesse, et kavandatud meetmed loovad õiguskindlust, eeldatakse, et nad lihtsustavad kohtute tööd.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Nii nõudeid käsitlev seadusandlik algatus kui ka väärtapabereid käsitlev mitteseadusandlik algatus avaldavad positiivset mõju õiguskindlusele seoses nõuete ja väärtapaberitega tehtavate tehingute omandiõigusega seotud aspektidega, mis on omakorda seotud põhiõigusega omandile. Nõudeid käsitlev seadusandlik algatus ega väärtapabereid käsitlev mitteseadusandlik algatus ei avalda mõju kolmandate riikidega seotud aspektidele ega konkurentsile.

Võttes arvesse, et nõudeid käsitleva seadusandliku algatuse puhul tugineks eelistatud poliitikavariant nõude loovutaja hariliku viibimiskoha õigusele, tekiks kokkusobivatele kollisiooninormidele põhinev sünergia ELi maksejõuetusmenetluse määrusega. Samuti tekiks sünergia rahvusvahelisel tasandil, kuna nõude loovutaja hariliku viibimiskoha õigus on ka 2001. aasta ÜRO konventsioonis nõuete loovutamise kohta rahvusvahelises kaubanduses valitud õigus.

Väärtapaberite puhul võimaldab teatis mõningast lähenemist ELi piires ja aitab teatavatel konkreetsetel juhtudel ära hoida mitme erineva õiguse kohaldamist rahvusvahelisel tasandil.

D. Järeelmeetmed**Millal poliitika läbi vaadatakse?**

Komisjon kogub teavet nõudeid ja väärtapabereid käsitlevate kavandatud algatuste mõju ja tulemuslikkuse kohta, saates peamistele sidusrühmadele küsimustiku. Küsimustik võib olla osa põhjalikumast uuringust, milles käsitletakse suundumusi nõuete ja väärtapaberitega tehtavate piiriüleste tehingute valdkonnas. Nõudeid käsitleva kavandatud algatuse mõju hinnatakse aruandes, mille komisjon koostab viie aasta möödudes kavandatud õigusakti jõustumisest.