

V Bruseli 12. 3. 2018
SWD(2018) 53 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

**k návrhu NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY
o rozhodnom práve pre účinky postúpenia pohľadávok na tretie strany**

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

Zhrnutie
Posúdenie vplyvu týkajúce sa <u>návrhu nariadenia o rozhodnom práve pre účinky postúpenia pohľadávok na tretie strany</u> a <u>oznámenia o rozhodnom práve pre účinky transakcií s cennými papiermi na vlastnícke práva</u>
A. Potreba konať
Prečo? Aký problém sa rieši?
Problém, ktorý sa touto iniciatívou rieši, spočíva v nedostatočnej právnej istote, pokiaľ ide o to, podľa ktorého vnútroštátneho práva sa určujú vecnoprávne účinky cezhraničného postúpenia pohľadávok a transakcií s cennými papiermi. Vzhľadom na to, že sa v cezhraničnom scenári môže potenciálne uplatňovať právo niekoľkých štátov, účastníci trhu potrebujú ozrejmienie v tom, ktorý z týchto právnych poriadkov musia dodržiavať, aby zaistili, že nadobudnú vlastnícke právo k pohľadávke alebo cennému papieru. V súčasnosti neexistujú kolízne normy EÚ týkajúce sa vecnoprávných účinkov postúpení pohľadávok a kolízne normy členských štátov sú nejednotné a nejasné. V oblasti cenných papierov sú kolízne normy týkajúce sa vecnoprávných účinkov transakcií s cennými papiermi stanovené v smernici o finančných zárukách, smernici o konečnom zúčtovaní a smernici o likvidácii. Tieto ustanovenia sú podobné v tom, že vo všetkých je určené rozhodné právo na základe miesta príslušného registra alebo účtu cenných papierov. Líšia sa však v miere podrobnosti, pravidlá nemajú totožné znenie a v rámci EÚ sa vykonávajú odlišne. Súčasná nedostatočná právna istota vytvára právne riziko v cezhraničných transakciách. Ak si účastníci trhu nie sú vedomí tohto rizika alebo sa ho rozhodnú ignorovať, môžu nakoniec čeliť neočakávaným stratám. Ak sa rozhodnú zmierniť toto riziko vyhľadaním osobitného právneho poradenstva, vzniknú im vyššie transakčné náklady. Ak sa nechajú odradiť právnym rizikom a rozhodnú sa mu predísť, môžu prichádzať o podnikateľské príležitosti a znižovať trhovú integráciu. Postúpenie pohľadávok je právny mechanizmus, ktorý spoločnosti využívajú, aby mali prístup k financovaniu. Pohľadávky sa postupujú vo faktoringu a sekuritizácii a ako kolaterál s cieľom získať úver. Odhaduje sa, že faktoringový trh dosahoval v roku 2015 hodnotu 1 557 miliárd EUR. Približne 25 % všetkých transakcií finančného trhu financovaných Eurosystemom je zabezpečených úverovými pohľadávkami ako kolaterálom, a to vo výške približne 520 miliárd EUR, a objem trhu s emisiou sekuritizácie dosahoval v roku 2016 v rámci EÚ 237,6 miliardy EUR. Odhaduje sa, že v roku 2015 došlo k 440 biliónom cezhraničných transakcií s cennými papiermi. Zainteresovanými stranami priamo ovplyvnenými právnym rizikom v cezhraničných transakciách s pohľadávkami a cennými papiermi sú finančné inštitúcie (napríklad banky poskytujúce úvery, faktoring, kolateralizáciu a sekuritizáciu), finanční sprostredkovatelia, ktorí vykonávajú transakcie s cennými papiermi a pohľadávkami, koncoví investori (fondy, retailoví investori) a dlžníci (retailoví zákazníci a firmy vrátane MSP).
Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?
Politickým cieľom tejto iniciatívy je zabezpečiť právnu istotu pre cezhraničné transakcie s pohľadávkami a cennými papiermi objasnením toho, ktorým vnútroštátnym právnym poriadkom by sa mali spravovať vecnoprávne účinky týchto transakcií, a posilniť tak cezhraničné investovanie a zjednodušiť prístup k úverom. Zámerom tejto iniciatívy je prijať spoločné kolízne normy vzťahujúce sa na vecnoprávne účinky postúpení pohľadávok a objasniť názory Komisie, pokiaľ ide o existujúce kolízne normy EÚ týkajúce sa vecnoprávných účinkov transakcií s cennými papiermi tak, aby sa tieto normy uplatňovali jednotne v celej EÚ.
Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?
Riešenie opísaných problémov na úrovni EÚ má jasnú pridanú hodnotu. V prípade pohľadávok sú súčasná právna neistota a právne riziko, ktoré vyvoláva, zapríčinené nejednotnými a nejasnými vnútroštátnymi kolíznymi normami. Pokiaľ ide o pohľadávky, 80 % zainteresovaných strán, s ktorými sa viedli konzultácie v štúdiu zadanej Komisiou, a 70 % zainteresovaných strán, ktoré vyjadrili stanovisko vo verejných konzultáciách, sa domnieva, že opatrenie na úrovni EÚ by malo pridanú hodnotu. Pokiaľ ide o cenné papiere, oznámenie o cenných papieroch prispeje k dosiahnutiu cieľa, ktorým je zabezpečenie väčšej zrozumiteľnosti a zlepšenie transparentnosti existujúcich pravidiel v rámci EÚ bez narušenia existujúceho <i>acquis</i> Únie, pred ktorým zainteresované strany varujú.

B. Riešenia
Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?
Súčasná právna neistota a vyplývajúce právne riziko v cezhraničných postúpeniach pohľadávok sú dôsledkom neexistencie kolíznych noriem týkajúcich sa vecnoprávných účinkov postúpení pohľadávok na úrovni EÚ, ako aj koexistencie kolíznych noriem členských štátoch, ktoré sú nejednotné a nejasné. S cieľom zabezpečiť právnu istotu pre cezhraničné postúpenia pohľadávok a uľahčiť tak prístup k lacnejšiemu financovaniu pre spoločnosti vrátane MSP a zákazníkov je uprednostňovanou možnosťou prijatie legislatívnej iniciatívy EÚ, ktorou by sa harmonizovali kolízne normy týkajúce sa účinkov postúpení pohľadávok na tretie strany. Na základe jednotného určenia toho, ktoré vnútroštátne právo by sa malo uplatňovať na určenie vlastníckych práv k postúpeným pohľadávkam, by sa každý spor týkajúci sa týchto vlastníckych práv vyriešil v súlade s rovnakým vnútroštátnym právom bez ohľadu na to, orgán ktorého členského štátu vec preskúmal. V oblasti kolíznych noriem týkajúcich sa vecnoprávných účinkov transakcií s cennými papiermi boli posúdené legislatívne aj nelegislatívne možnosti. Uprednostňovanou možnosťou politiky je nelegislatívna možnosť, a to vydanie oznámenia objasňujúceho názory Komisie so zreteľom na určité aspekty troch existujúcich smerníc. Dôvody tohto rozhodnutia sú: 1. existuje málo hmatateľných dôkazov o prejavovaní sa týchto rizík, 2. smernicami sa už riešia hlavné právne otázky v rámci EÚ, aj keď nie na medzinárodnej úrovni, 3. preferencie zainteresovaných strán sú mimoriadne rozdielne a 4. legislatívnym opatrením by sa nemuselo podariť zohľadniť budúci medzinárodný a technologický vývoj. Uprednostňovanou možnosťou, ktorou je vydanie oznámenia objasňujúceho názory Komisie k existujúcim ustanoveniam kolíznych noriem, sa môže zabezpečiť väčšia zrozumiteľnosť bez negatívnych dôsledkov pre ktorékoľvek skupiny zainteresovaných strán alebo účinkov zablokovania budúceho vývoja v tejto oblasti.
Kto podporuje ktorú možnosť?
Pokiaľ ide o pohľadávky, v štúdii zadanej Komisiou a pomocou verejných konzultácií sa zisťovali preferencie zainteresovaných strán, pokiaľ ide o právo, ktoré by sa malo uplatňovať na vecnoprávne účinky cezhraničných postúpení pohľadávok. V štúdii, ktorú zadala Komisia, 44 % zainteresovaných strán, s ktorými sa viedli konzultácie, uprednostňovalo právny poriadok obvyklého pobytu postupcu a 30 % uprednostňovalo právny poriadok postúpenej pohľadávky. Vo verejnej konzultácii spomedzi zainteresovaných strán, ktoré vyjadrili názor, 57 % uprednostňovalo právny poriadok obvyklého pobytu postupcu a 43 % uprednostňovalo právny poriadok postúpenej pohľadávky. Na stretnutí expertov členských štátov v oblasti kolízie právnych poriadkov, ktoré sa konalo v septembri 2017, boli členské štáty nejednotné, pokiaľ ide o nimi uprednostňované rozhodné právo. Pokiaľ ide o cenné papiere, vo verejnej konzultácii bola uprednostňovanou možnosťou centrálnych depozitárov cenných papierov (CDCP), ako aj iných zainteresovaných strán, možnosť nelegislatívneho opatrenia. Revíziu daných troch smerníc podporujú rôzne skupiny zainteresovaných strán a niekoľko iných zainteresovaných strán podporuje navrhnutie novej iniciatívy. Zainteresované strany vyzývajúce na legislatívne opatrenie sú však výrazne nejednotné, pokiaľ ide o uprednostňovanú možnosť politiky (to znamená, či určiť rozhodné právo podľa miesta príslušného sprostredkovateľa alebo udeliť slobodu voľby rozhodného práva). Na stretnutí expertov členských štátov v oblasti kolízie právnych poriadkov, ktoré sa konalo v novembri 2017, veľká väčšina členských štátov vyjadrila podporu oznámeniu objasňujúcemu názory Komisie, pokiaľ ide o existujúce kolízne normy EÚ.
C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti
Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Očakáva sa, že obe uprednostňované možnosti, teda prijatie legislatívneho nástroja o pohľadávkach a vydania oznámenia objasňujúceho názory Komisie na existujúce kolízne normy EÚ týkajúce sa cenných papierov, budú mať pozitívny vplyv (aj keď v odlišnej miere vzhľadom na právnu povahu jednotlivých možností) na hospodárstvo, a to na finančné trhy, ako aj reálnu ekonomiku. Prijatie pravidiel EÚ o rozhodnom práve pre účinky cezhraničných postúpení pohľadávok na tretie strany a objasnenie názorov Komisie na existujúce kolízne normy EÚ odkazujúce na rozhodné právo pre vecnoprávne účinky cezhraničných transakcií s cennými papiermi by poskytlo právnu istotu a znížilo alebo odstránilo tak právne riziko spojené s cezhraničnými transakciami. Právna istota by znížila riziko finančných strát, odstránili by sa zvýšené transakčné náklady vyplývajúce z právnych nákladov na náležitú starostlivosť a podporili by sa cezhraničné investície a tak aj trhová integrácia. Vďaka právnej istote by sa takisto zjednodušil prístup k lacnejšiemu financovaniu pre spoločnosti, najmä MSP, a spotrebiteľov, pretože postúpenie pohľadávok je mechanizmus, ktorý sa často používa na získanie prístupu k lacnejšiemu úverom (napríklad prostredníctvom faktoringu a kolateralizácie). Zvýšené cezhraničné investície a prístup spoločností k lacnejšiemu úverom by takisto mohli mať nepriamy pozitívny sociálny vplyv. Neočakávajú sa významné priame výhody pre životné prostredie.

Vyčíslenie výhod je zložité vzhľadom na to, že právne riziká nie sú vyčíslené. V oblasti nárokov informácie o hodnote postúpených pohľadávok, počte postúpení alebo o tom, či postúpenia boli cezhraničné, sú buď utajované odvetvím, alebo nie sú zaznamenané. Vo verejnej konzultácii orgány členských štátov, ako aj združenia zainteresovaných strán potvrdili, že veľkú časť údajov o postúpení pohľadávok, napríklad o kolateralizácii a sekuritizácii, nezberajú buď verejné orgány, zainteresované strany, alebo združenia zainteresovaných strán.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Neočakáva sa, že by legislatívna iniciatíva o pohľadávkach ani nelegislatívna iniciatíva o cenných papieroch zapríčinili negatívne hospodárske, sociálne ani environmentálne vplyvy. Naopak, tieto iniciatívy budú mať pozitívny hospodársky a sociálny vplyv prostredníctvom zabezpečenia právnej istoty. Prijatie jednotných ustanovení o účinkoch cezhraničných postúpení pohľadávok na tretie strany a prijatie oznámenia objasňujúceho názory Komisie na existujúce kolízne normy týkajúce sa vecnoprávných účinkov cezhraničných transakcií s cennými papiermi by odstránilo právne riziko, a preto aj riziko finančných strát, ako aj zvýšené transakčné náklady zamerané na zmiernenie právneho rizika, a zároveň by podporilo cezhraničné investície a trhovú integráciu. Legislatívna iniciatíva o pohľadávkach môže účastníkom trhu spôsobiť jednorazové náklady na prispôsobenie (napríklad ak bude potrebné, aby zmenili svoju právnu dokumentáciu). Nelegislatívna iniciatíva o cenných papieroch by nemala viesť k nákladom na dodržiavanie predpisov.

Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?

Zabezpečenie právnej istoty pomocou legislatívnej iniciatívy o pohľadávkach a nelegislatívnej iniciatívy o cenných papieroch bude mať priamy pozitívny vplyv na podniky. Konkrétne legislatívna iniciatíva o pohľadávkach bude v prospech MSP a mikropodnikov, keďže sa vopred jasne stanoví, ktoré vnútroštátne právo sa uplatní na vecnoprávne účinky postúpení pohľadávok. Tieto podniky budú mať teda viac príležitostí vybrať si mechanizmy, ktoré im umožnia prístup k lacnejšiemu financovaniu prostredníctvom cezhraničného faktoringu a kolateralizácie. Zvýšené cezhraničné investície a prístup podnikov k lacnejšiemu financovaniu by takisto mohli mať nepriamy pozitívny vplyv na zamestnanosť. Pokiaľ ide o cenné papiere, oznámenie zabezpečí účastníkom trhu väčšiu zrozumiteľnosť bez toho, aby im vznikli náklady na dodržiavanie predpisov, ktoré by mohli narúšať trh. Tieto výhody by sa kumulovali u finančných sprostredkovateľov a mohli by sa preniesť na koncových investorov. Zlepšenie zrozumiteľnosti existujúcich uplatniteľných pravidiel takisto pomôže znížiť cezhraničné riziká súvisiace s právnou neistotou, ako aj transakčné náklady súvisiace so zisťovaním rozhodného práva.

Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?

Legislatívna iniciatíva o pohľadávkach ani nelegislatívna iniciatíva o cenných papieroch nespôsobia žiadne významné náklady pre vnútroštátne orgány verejnej správy. Vzhľadom na to, že navrhované opatrenia prinesú právnu istotu, očakáva sa, že odbremení súdy.

Očakávajú sa iné významné vplyvy?

Legislatívna iniciatíva o pohľadávkach, ako aj nelegislatívna iniciatíva o cenných papieroch budú mať pozitívny vplyv na právnu istotu, pokiaľ ide o vlastnícke aspekty transakcií s pohľadávkami a cennými papiermi, čo súvisí so základným právom vlastníť majetok. Legislatívna iniciatíva o pohľadávkach ani nelegislatívna iniciatíva o cenných papieroch nebude mať vplyv na aspekty tretích krajín ani hospodársku súťaž.

Vzhľadom na to, že uprednostňovaná možnosť v legislatívnej iniciatíve o pohľadávkach by bola založená na právnom poriadku obvyklého pobytu postupcu, vytvorili by sa synergie s nariadením EÚ o insolvenčnom konaní, založené na zlučiteľnej kolíznej norme. Synergie by sa dosiahli aj na medzinárodnej úrovni, keďže právny poriadok obvyklého pobytu postupcu je aj právny poriadok zvolený Dohovorom OSN o postúpení pohľadávok v medzinárodnom obchode z roku 2001.

V oblasti cenných papierov oznámenie umožní určitú konvergenciu v rámci EÚ a v určitých konkrétnych prípadoch prípadne zabráni tomu, aby sa na medzinárodnej úrovni uplatňovalo viacero rozhodných právnych poriadkov.

D. Nadväzné opatrenia

Kedy sa táto politika preskúma?

Komisia bude monitorovať vplyvy a účinnosť navrhnutých iniciatív týkajúcich sa pohľadávok a cenných papierov prostredníctvom dotazníka zaslaného kľúčovým zainteresovaným stranám. Tento dotazník môže byť súčasťou komplexnejšej štúdie, v ktorej sa preskúma vývoj v oblastiach cezhraničných transakcií s pohľadávkami a cennými papiermi. Vplyv navrhovanej iniciatívy týkajúcej sa pohľadávok bude vyhodnotený v správe, ktorú vypracuje Komisia po piatich rokoch od nadobudnutia účinnosti navrhovaného nástroja.