

Приложение № 1

към чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието

Институция: Министерство на правосъдието	Нормативен акт: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публично предлагане на ценни книжа (ЗППЦК)
За включване в законодателната/оперативната програма на Министерския съвет за периода: 01.07.2019 г. – 31.12.2019 г.	Дата: 31.07.2019 г.
Контакт за въпроси: Лиляна Гюрова Мартина Константинова Йорданка Стоянова	Телефон: 02/ 92 37 544 02/ 9237 522 02/ 92 37 412

1. Дефиниране на проблема:

1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна

а) През последните години Европейската комисия констатира редица слабости в корпоративното управление на публичните дружества, чиито акции са допуснати до търговия на регулиран пазар в рамките на Европейския съюз. Недостатъците са свързани с различни участници в корпоративното управление на публичното дружество, сред които се откроява необходимостта от по-голяма защита на правата и гарантиране на дългосрочната ангажираност на акционерите в дружеството. В тази връзка Европейската комисия инициира приемането на директива за изменение на Директива 2007/36/ЕО по отношение на насърчаване на дългосрочната ангажираност на акционерите. В новоприетата Директива 2017/828 (ЕС) са анализирани и поставени за решаване от националните законодателства на държавите членки ключови въпроси от областта на корпоративното управление на публичните дружества, което налага изменение и допълнение и на релевантната правна уредба в България.

б) Част от проблемите, които е необходимо да бъдат регулирани на национално ниво, са свързани със случаите, при които акциите на публичното дружество се притежават чрез верига от посредници. В резултат на това са констатирани следните затруднения:

- акционерите са възпрепятствани в упражняването на техните права, когато упражняването им по притежаваните от тях акции следва да се реализира по верига от посредници;
- дружеството не може да идентифицира своите акционери, когато акциите му са държани по верига от посредници;
- гласовете и начинът на гласуване на акционерите не могат да се предадат на дружеството.

в) Друг проблем, който следва да бъде разрешен в националното ни законодателство, е липсата на уредба относно фигурата на т. нар. „упълномощен съветник“. За упражняване на своите права в някои държави акционерите разчитат на услугите и съветите, предоставяни от упълномощените съветници. С оглед на тяхната важност в

процеса на вземане на корпоративни решения от страна на инвеститори в публични дружества, е необходимо да бъдат заложени нормативни изисквания за дейността им. Понастоящем липсва такава уредба в българското законодателство.

г) Пълното въвеждане на Директива 2017/828 (ЕС) наложи изменения и доразвиване на съществуващите в националното законодателство разпоредби за сключване сделки на голяма стойност от публичните дружества и техните дъщерни компании.

1.3. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Не е правена последваща оценка на въздействието на Закона за публичното предлагане на ценни книжа.

2. Цели:

Посочете целите, които си поставя нормативната промяна, по конкретен и измерим начин и график, ако е приложимо, за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?

Предлаганите изменения и допълнения в Закона за публичното предлагане на ценни книжа имат за цел да въведат в националното ни законодателство изискванията на Директива 2017/828 (ЕС) и да усъвършенстват законовата уредба в следните основни направления:

- а) Улесняване на предаването на информация по веригата от посредници с оглед упражняването на правата на акционерите.
- б) Дружествата, допуснати до търговия на регулиран пазар, ще могат по-лесно да идентифицират своите акционери, за да могат да комуникират пряко с тях.
- в) Въвеждане на правна уредба на фигурата на „упълномощен съветник“.
- г) Създаването на нови задължения във връзка с оповестяването на сделки със свързани лица, с оглед осигуряване на максимална прозрачност при сключване на такива сделки.

3. Идентифициране на заинтересованите страни: *Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).*

Основните заинтересовани страни, върху които новата регулация ще окаже пряко влияние, са:

- Всички публични дружества, по смисъла на чл. 110 от ЗППЦК със седалище територията на Република България и техните дъщерни дружества, доколкото са обхванати от разпоредбите на чл. 114 и следв. от ЗППЦК;
- Акционерите в публични дружества, по смисъла на чл. 110 от ЗППЦК със седалище територията на Република България Комисия за финансов надзор
- Централен депозитар АД;
- Лицензирани инвестиционни посредници, включително банки с лиценз за инвестиционен посредник;
- Управляващи дружества;
- Животозастрахователни и презастрахователни дружества;

- Регистрираните одитори и контролиращите ги органи;
- Упълномощените съветници, които ще осъществяват дейност на територията на България в изпълнение на новите регулации.

Косвено засегнати:

Потенциалните акционери в публични дружества, по смисъла на чл. 110 от ЗППЦК със седалище територията на Република България.

4. Вариант за действие: Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително вариант „Без действие“.

Вариант за действие 1 „Без действие“:

При този вариант няма да:

- бъдат въведени изискванията за улесняване предаването на информация по веригата от посредници с оглед идентифицирането на акционерите и упражняването на техните права;
- бъде въведено понятието „упълномощен съветник“ по смисъла на чл. 2, буква „ж“ от Директива 2017/828(ЕС) и да бъде създадена нормативна предпоставка за осъществяване на дейността чрез регулирането ѝ;
- бъде актуализирано и синхронизирано законодателството с разпоредбите на Директива 2017/828 (ЕС), която изменя Директива 2007/36/ЕО, която е въведена в националното законодателство чрез разпоредбите на ЗППЦК

Изборът на този вариант ще възпрепятства транспонирането на Директива 2017/828 (ЕС) в националното ни законодателство, което ще бъде в нарушение на задълженията на Република България като държава-членка на ЕС.

Вариант за действие 2 „Приемане на предложения проект на акт“:

При този вариант ще бъде създадена нормативна уредба, с която:

- ще бъдат въведени допълнителни разпоредби, отнасящи се до улесняване предаването на информация по веригата от посредници с оглед идентифицирането на акционерите и упражняването на техните права;
- ще бъде въведена фигурата „упълномощен съветник“ по смисъла на чл. 2, буква „ж“ от Директива 2017/ 828 (ЕС);
- ще се предостави възможност на акционери и потенциални инвеститори да се възползват от услугите, които упълномощения съветник ще предоставя, а именно анализиране на професионална и търговска основа на корпоративни събития, съгласно разкритата за тях регулирана информация.
- ще се създадат допълнителни, още по-надеждни механизми за отчетност и прозрачност на дейността на публичните дружества и ще се допринесе за дългосрочната ангажираност на акционерите.

Промените са насочени към повишаване на нивото на ангажираност на всички участници и заинтересовани страни в процеса на гласуване и вземане на решения от органите на управление на публичните дружества, предоставянето на цялостна и сравнима информация за политиката за възнагражденията и индивидуалните възнаграждения на директорите на акционерите в тези дружества, както и транспониране на изискванията за оповестяване съгласно посоченото в Директива 2017/828 (ЕС).

Същевременно, предлаганите промени в националното ни законодателство ще доведат до повишаване на административната тежест за публичните дружества, за

инвестиционните посредници, както и за Централен депозитар АД, от когото се води книгата на акционерите на публичните дружества. Въпреки това, ефекта от тези разходи ще бъде ограничен, тъй като се предвиждат предимно мерки за прозрачност и публикуване при условията на вече установени процедури. Освен това, разходите ще бъдат разпределени относително равномерно между различните групи заинтересовани страни.

Косвено е възможно да възникнат разходи и за акционерите, във връзка с допълненията в нормативната уредба, водещи до улесняване упражняването на правата им.

В проекта на ЗИД на ЗППЦК следва да се разпишат конкретни административно-наказателни разпоредби и други мерки, приложими при нарушение на разпоредбите, въвеждащи Директива 2017/828 (ЕС), по отношение на лица, отговорни за нарушения на разпоредбите на директивата, както и да се предприемат всички необходими мерки за осигуряване на тяхното прилагане. Тези санкции и други мерки трябва да са ефективни, пропорционални и възпиращи. За тази цел, в законопроекта са предложени изменения в чл. 221 от ЗППЦК.).

С оглед пълното въвеждане на Директива 2017/828 (ЕС) ще е необходимо приемане на изменения и допълнения и в други секторни закони и подзаконови нормативни актове, както следва:

- Закона за пазарите на финансови инструменти (ЗПФИ) – във връзка с разпоредбите на Директива 2017/828 (ЕС) за повишаване прозрачността на дейността на институционалните инвеститори, управителите на активи и упълномощените съветници;
- Закона за Комисията за финансов надзор;
- Закона за счетоводството;
- Наредба № 2 от 17.09.2003 г. за проспектите при публично предлагане и допускане до търговия на регулиран пазар на ценни книжа и за разкриването на информация на Комисията за финансов надзор (Наредба № 2) –
- Наредба № 44 от 20.10.2011 г. за изискванията към дейността на колективните инвестиционни схеми, управляващите дружества, националните инвестиционни фондове и лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове (Наредба № 44);
- Наредба № 48 от 20.03.2013 г. за изискванията към възнагражденията на Комисията за финансов надзор (Наредба № 48).

Въз основа на горното и за целите на пълното въвеждане на Директива 2017/828 (ЕС) в националното ни законодателство се предлага **Вариант 2.**

В тази връзка са идентифицирани следните групи изменения и допълнения:

I. Улесняване предаването на информация по веригата от посредници с оглед идентифицирането на акционерите и упражняването на техните права

Ще бъдат въведени допълнителни разпоредби, които ще предоставят възможност на публичните дружества да идентифицират по – лесно акционерите на съответно публично дружество. С въвеждането на разпоредби за улесняване на идентификацията на акционерите ще се подобри връзката и комуникацията между тях и дружеството. Това ще им даде възможност по- лесно да упражняват правата си, които имат; като например по- лесно и по – обосноваано да взимат решения как да гласуват по

определена точка от дневния ред при провеждане на общо събрание на акционерите на публичното дружество.

Също така по – лесната идентификация на акционерите от страна на публичното дружество, посредством „Централен депозитар“ АД и инвестиционните посредници ще предостави възможност за по- лесното ѝ предаване на акционера от публичното дружество. Това от своя страна ще облекчи улесни упражняването на техните права. Следва да се има предвид, че когато акционера държи своите акции по верига от няколко посредници, в тези случаи за изпълнението на задължението за предаване на информация са включени всички посредници, предоставящи услуги на даден акционер, в това число и посредниците, извършващи дейност и регистрирани в друга държава-членка или в трети държави.

II. Упълномощени съветници

Към настоящия момент в българската законодателна рамка, уреждаща дейността на публичните дружества не съществува отделна фигура, която да изпълнява частично или изцяло функциите на упълномощения съветник. С въвеждането на тази фигура ще се внесе допълнителна яснота и прозрачност в отношенията между участниците на капиталовия пазар при взимането на решения за гласуване по дадена точка от дневния ред на Общо събрание на акционерите.

Посредством извършваните от упълномощения съветник проучвания и анализи се очаква да се подпомогне информираното вземане на решения от инвеститорите за начина, по който ще гласуват по точките от дневния ред при участие в общо събрание на акционерите на дружеството. Дейността на упълномощения съветник допринася за намаляване на разходите за анализи, свързани с дейността на дружеството.

III. Сделки на свързани и заинтересовани лица

Предлага се уточняване на начина на участие на свързани и заинтересовани лица в сделка, страна по която е публично дружество или негово дъщерно дружество.

IV. Политика на възнагражденията в публичните дружества

Съобразяването с Директива 2017/828 (ЕС) и привеждане на националното законодателство, в съответствие с европейското и по отношение на допълнителното (променливо) възнаграждение е необходимо и е с цел постигане на максимална прозрачност по отношение на възнагражденията на висшите ръководства на публичните дружества. Това от своя страна ще даде на акционерите и потенциалните инвеститори възможност за по - добра и реална преценка за дейността и успеваемостта на дружеството, при изпълнение на поставените пред него инвестиционни проекти.

С цел по- голяма прозрачност, също така, веднъж годишно докладът за възнагражденията на висшето ръководство следва да се представя на акционерите за запознаване с него и добиване на ясна представа за критериите, по които се сформират допълнителните (променливи) възнаграждения, с което ще се засили прозрачността и отчетността на висшето ръководство на публично дружество към неговите акционери, които от своя страна ще могат да извършват адекватна преценка за ефективността на постигнатите резултати от дружеството.

5. Негативни въздействия: *Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи (негативни въздействия) за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на предприемане на действията. Пояснете кои разходи (негативни въздействия) се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.*

Разгледаните варианти на въздействие са представени общо за заинтересованите страни. Поради специфичния предмет на Директивата, кръгът от заинтересованите страни е конкретно определен (съгласно Раздел 3).

Вариант за действие 1 „Без действие“:

При този вариант няма да:

- бъдат въведени изискванията за улесняване предаването на информация по веригата от посредници с оглед идентифицирането на акционерите и упражняването на техните права;
- бъде актуализирано и синхронизирано законодателството с разпоредбите на Директива 2017/828 (ЕС).

Вариант за действие 2 „Приемане на предложения проект на акт“:

- Ще се вменят нови или допълнителни задължения за определени категории лица с оглед улесняване упражняването на правата от акционерите, независимо дали ще ги упражняват лично или чрез трето лице (пълномощник);
- Ще се предприемат мерки за оповестяване на таксите на посредниците (инвестиционните посредници и „Централен депозитар“ АД) с цел постигане на по-голяма прозрачност за акционерите;
- Посредниците ще бъдат натоварени с допълнителни задължения, целящи да гарантират навременното, адекватно и коректно предаване на информацията към следващия по веригата посредник с цел по-добро, бързо и адекватно изпълнение на поетите ангажменти на публичните дружества към техните акционери;
- Създават се допълнителни задължения и към управителите на активи и институционалните инвеститори, каквито са лицата, осъществяващи животозастраховане по смисъла на Приложение 1, Раздел I, б. „а-в“ от Кодекса за застраховането и дейност съгласно чл. 4 от Кодекса за застраховането, както и пенсионно осигурителните дружества, управляващи фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми по реда на Кодекса за социално осигуряване, както и други чуждестранни институции по чл. 229г, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване за разкриване на информация.

Вариант за действие 3 „Предприемане на организационни и други мерки без нормативни промени“:

Не е възможно предприемането само на организационни мерки. Необходимо е уреждането на проблема с нормативен акт. За този вариант са присъщи всички негативни въздействия на Вариант 1.

6. Положителни въздействия: *Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други ползи за идентифицираните заинтересовани страни за всеки един от вариантите в резултат на предприемане на действията. Посочете как очакваните ползи кореспондират с формулираните цели.*

Разгледаните варианти на въздействие са представени общо за заинтересованите страни. Поради специфичния предмет на Директивата, кръгът от заинтересованите страни е конкретно определен (съгласно Раздел III).

Вариант за действие 1 „Без действие“:

При неприемане на проекта на ЗИД на ЗППЦК положителни въздействия върху заинтересованите страни не се очакват.

Вариант за действие 2 „Приемане на предложения проект на акт“:

При този вариант ще бъде създадена нормативна уредба, с която:

- ще се създадат гаранции за улесняване предоставянето на информация с оглед упражняването на правата на акционерите и тяхното идентифициране от страна на публичното дружество, както и за улесняване упражняване на правото им на глас и други корпоративни събития. В тази връзка се очаква да се подобрят практиките за корпоративно управление и възможностите за контрол на акционерите спрямо дейността на дружеството;
- ще се въведат нови правни фигури (упълномощен съветник), което ще създаде допълнителна възможност за участие на лица със специални познания в процеса на формиране на решения относно публичното дружество. По този начин ще се създаде среда за развитие на дейността на упълномощените посредници в България, насочена към подпомагане на акционерите при упражняването на правата им;
- ще бъдат въведени в националното ни законодателство изискванията на Директива 2017/828 (ЕС).

Вариант за действие 3 „Предприемане на организационни и други мерки без нормативни промени“:

При неприемане на проекта на ЗИД на ЗППЦК положителни въздействия върху пряко и косвено заинтересованите страни не се очакват.

7. Потенциални рискове: *Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.*

Не се предвиждат рискове от приемане на предложения акт.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

☒ Ще се повиши

Предлаганите промени в националното ни законодателство ще доведат до повишаване на административната тежест за публичните дружества, инвестиционните посредници и „Централен депозитар“ АД. Въпреки това, тези разходи ще бъдат ограничени, тъй като се предвиждат предимно мерки за прозрачност и оповестяване/публикуване при условията на вече установени процедури и работещи регистри. Освен това разходите ще бъдат разпределени относително равномерно между различните групи заинтересовани страни.

☐ Ще се намали

☐ Няма ефект

8.2. Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи режими и услуги?

Във връзка със създаването на правната фигура „упълномощен съветник“ по смисъла на чл. 2, буква „ж“ и с изискванията за прозрачността на дейността на тези лица, уредени в чл. 3й от Директива 2017/828 (ЕС), се предвижда задължение за вписването

им в публичния регистър на воден от КФН съгласно чл. 30, ал. 1, т. 21 от Закона за Комисията за финансов надзор.

В проекта на ЗИД на ЗППЦК са предвидени и санкции, които отговарят на заложените изисквания за ефективност и пропорционалност в Директива 2017/828 (ЕС).

9. Създават ли се нови регистри?

Създава се нов регистър, в който следва да бъдат вписани упълномощените съветници (лицата по чл. 2, буква "ж" от Директива 2017/828 (ЕС), предвиден в чл. 30, ал. 1, т. 21 от Закона за Комисията за финансов надзор. Подлежащите на вписване обстоятелства, воденето и съхранението на регистрите на комисията, както и процедурите, осигуряващи функционирането на регистрите като единна информационна система, ще се уреждат с наредба на КФН. На основание чл. 27, ал. 1 от ЗКФН, ще се дължи съответна такса за вписване и отписване на лице във/от регистъра по чл. 30, ал. 1, т. 21 от ЗКФН и за общ финансов надзор, посочени в Тарифа за таксите, приложение към чл. 27, ал. 1 от ЗКФН.

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

☒ Актът засяга пряко МСП, но само тези, чиито акции се търгуват на борсата (т. нар. „публични дружества“) или участват като акционери в публични дружества.

☐ Актът не засяга МСП

☐ Няма ефект

11. Проектът на нормативен акт изисква ли цялостна оценка на въздействието?

☐ Да

☒ Не

12. Обществени консултации: *Обобщете най-важните въпроси за консултации в случай на извършване на цялостна оценка на въздействието или за обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултациялни процедури.*

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичното предлагане на ценни книжа, заедно с мотивите, ще бъде публикуван на страницата на Министерството на правосъдието в интернет и на Портала за обществени консултации.

13. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

☒ Да – с предлаганите промени се въвеждат изискванията на Директива (ЕС) 2017/828 на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2017 година за изменение на Директива 2007/36/ЕО по отношение на насърчаването на дългосрочната ангажираност на акционерите.

От страна на ЕК е изготвена оценка на въздействието към която препраща следната ел. връзка: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:59fccf6c-c094-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0004.04/DOC_1&format=PDF

☐ Не

14. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на нормативния акт:

Име и длъжност:

Биляна Белякова, директор на дирекция „Международно правно сътрудничество и европейски въпроси“

Дата: 12.09.19

Подпис:

Любомир Талев, директор на дирекция „Съвет по законодателство“

Дата:

Подпис: