

МОТИВИ

към проект на Закон за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти

С предложения проект на Закон за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби се регламентират мерки за изпълнение на *Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба)* и за отмяна на *Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията*, наричан по-нататък „Регламент (ЕС) № 596/2014”. Регламент (ЕС) № 596/2014 цели създаването на единна и стабилна правна рамка, която въвежда едни и същи правила към всички лица в ЕС, като по този начин позволява намаляване регулаторната сложност и разходите на дружествата за спазване на нормативната уредба, особено за тези с трансгранична дейност и следва да допринесе за премахване на нарушенията на конкуренцията, чрез предотвратяването на различаващи се национални изисквания.

Чрез предложения законопроект, в националното законодателство се въвеждат и разпоредбите на *Директива за изпълнение (ЕС) 2015/2392 на Комисията от 17 декември 2015 г. относно Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на съобщаването на компетентните органи за действителни или възможни нарушения на посочения регламент*, наричана по-нататък „Директива № 2015/2392”. С посочената директива се цели създаването на условия за лицата, които съобщават за действителни или възможни нарушения на Регламент (ЕС) № 596/2014 (подаващите сигнали за нарушения лица) на компетентните органи и да им съдействат за разкриването на нарушения, свързани с пазарна злоупотреба, както и за налагането на съответните санкции.

Също така, със законопроекта се предвиждат изменения в Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, с които в българското законодателство се въвеждат изискванията на *Директива 2014/91/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 година за изменение на Директива 2009/65/ЕО относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК) по отношение на депозитарните функции, политиката за възнагражденията и санкциите* (Директива 2014/91/ЕС). Въвежданите с Директива 2014/91/ЕС промени отчитат развитието на пазара и натрупания до момента опит на участниците на пазара и надзорните органи, по-специално с оглед отстраняване на различията в националните разпоредби на държавите-членки относно задълженията и отговорността на депозитарите, политиката за възнагражденията и санкциите.

I. Необходимостта от приемане на изцяло нов закон произтича от отмяната на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 г. относно търговията с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба), която е въведена в българското законодателство със сега действащия

Закон срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти. С новия Регламент (ЕС) № 596/2014 е установена нова регулаторна рамка за злоупотребата с вътрешна информация, незаконното разкриване на вътрешна информация и манипулирането на пазара, която от 3 юли 2016 г. ще бъде задължителна и пряко приложима за Република България. С оглед на това глави втора, трета и четвърта от действащия Закон срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти, следва да бъдат изцяло отменени и вместо тях ще се прилагат разпоредбите на Регламент (ЕС) № 596/2014.

1. Разпоредби относно определянето на компетентни органи и упражняването на правомощия по Регламент (ЕС) № 596/2014, определяне на срокове за разкриване на информация и принудителни административни мерки

В изпълнение на чл. 22 от Регламент (ЕС) № 596/2014, със законопроекта Комисията за финансов надзор и заместник-председателят на комисията, ръководещ управление „Надзор на инвестиционната дейност”, са определени като компетентни органи по смисъла на чл. 22 от регламента. Законопроектът предвижда Комисията за финансов надзор да упражнява правомощията по чл. 13, 24, 25, 26, 29, 30, пар. 2, б. „г“, „д“ и „е“ и чл. 33 от Регламент (ЕС) № 596/2014, които са свързани с установяване на приети пазарни практики, със сътрудничество с Европейския орган за ценни книжа и пазари, с органите на други държави членки и с трети държави, с разкриване на лични данни на трети държави, както и с предприемане на някои от административните мерки по регламента. От своя страна, заместник-председателят на комисията, ръководещ управление „Надзор на инвестиционната дейност”, ще упражнява всички правомощия на компетентен орган по регламента, които не са предоставени в изричната компетентност на комисията и които правомощия са свързани основно с упражняването на текущ надзор.

За да се осигури прилагането на Регламент (ЕС) № 596/2014, в законопроекта се въвеждат конкретни срокове, в които лицата, задължени по регламента, разкриват информация или докладват определена информация пред компетентните органи или пред обществеността.

С цел осигуряване изпълнението на чл. 30 от регламента в законопроекта са предвидени принудителни административни мерки и административно-наказателни разпоредби, като следва да се отбележи, че максималните размери на предвидените в законопроекта глоби и имуществени санкции произтичат от размера на санкциите в регламента. Изрично се урежда, че при определяне вида на принудителната мярка, съответно при определяне вида и размера на административните наказания, се вземат предвид обстоятелствата по чл. 31 от Регламент (ЕС) № 596/2014.

2. Въвеждане в българското законодателство изискванията на Директива № 2015/2392

С Директива № 2015/2392 се определят правилата, с които се установяват процедурите посочени в чл. 32, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 596/2014, включително договореностите за съобщаване на нарушения на посочения регламент и за последващи съобщаването мерки, както и мерки за защита на лицата, работещи по трудов договор и мерки за защита на личните данни. В глава втора от законопроекта „Съобщаване за нарушения на този закон и на Регламент (ЕС) № 596/2014 и актовете по неговото прилагане”, в която в съответствие с изискванията на директивата, се въвеждат разпоредби в следните насоки:

- определят се длъжностни лица от администрацията на Комисията за финансов надзор, които да отговарят за съответни дейности във връзка с приемането на съобщения за нарушения на закона, на Регламент (ЕС) № 596/2014 и актовете по неговото прилагане, и органа, който ги определя;

- съдържанието на информацията за реда за приемане на съобщения за нарушения, която се публикува на интернет страницата на Комисията за финансов надзор;

- обхвата на процедурите за работа със съобщения за нарушения и органа, който ги утвърждава;

- изискванията към специалните комуникационни канали, чрез които се извършва приемането на съобщения за нарушения и предприемането на съответни последващи мерки;

- въвежда се изискване Комисията за финансов надзор да предприема необходимите мерки, за да гарантира, че всяко съобщение за нарушение, прието чрез средства, различни от специалните канали за комуникация, се препраща без изменение на длъжностните лица, които отговарят за приемане на съобщения за нарушения, посредством специалните канали за комуникация;

- воденето на регистър на приетите съобщения, изпращането на потвърждение за получено съобщение и съответни правила в зависимост от начина, който се използва за подаване на съобщение за нарушение;

- изискванията към процедури за гарантиране на ефективен обмен на информация и сътрудничество между компетентните органи и всички други органи, участващи в защитата на работещите на трудов договор лица, които съобщават за нарушения на Регламент (ЕС) № 596/2014 до компетентния орган или са обвинени в извършването на нарушения, срещу ответни действия, дискриминация или други видове несправедливо отношение, възникнали поради или във връзка с подаването на съобщения за нарушения на Регламент (ЕС) № 596/2014, както и органа, който ги утвърждава;

- въвеждат се задължения за Комисията за финансов надзор във връзка със защита на информацията, включително на личните данни, свързана с подадените съобщения за нарушения;

- предвижда се редовно и най-малко на всеки две години да се актуализират процедурите за работа със съобщения за нарушения.

Не се очаква законодателните промени да се отразят съществено на дейността на емитентите и другите задължени по регламента и актовете по неговото изпълнение, лица.

II. Изменения и допълнения в Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, произтичащи от транспонирането на Директива 2014/91/ЕС

С § 5 от преходните и заключителни разпоредби към ЗПМПЗФИ, се предлагат изменения и допълнения в Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране (ЗДКИСДПКИ), в следните насоки:

1. Разпоредби по отношение на депозитарите – за извършване на дейност, задължения, отговорност, делегиране на функции

Част от ключовите разпоредби на първата Директива за ПКИПЦК (Директива 85/611/ЕИО) са изискванията към депозитарите, действащи от името на колективна инвестиционна схема, чиято основна цел е да се осигури високо ниво на защита на инвеститорите. Въпреки важната роля на депозитарите, от приемането на първата Директива за ПКИПЦК през 1985 г., включените в нея правила по отношение на тяхната дейност не бяха променяни до приемането на такива с Директива 2014/91/ЕС.

С цел да се осигури необходимото ниво на хармонизация на съответните регулаторни изисквания в различните държави членки, се предлагат допълнителни изисквания към депозитарите на колективни инвестиционни схеми, както и разпоредби, насочени към изясняване на отговорността им в случай на загуба на активи на колективни инвестиционни схеми под тяхно попечителство или при неправилно изпълнение на депозитарните им функции. Уреждат се хипотезите и приложимите условия за делегиране на задължения за попечителство от депозитара на трето лице. С разпоредбите се цели да се гарантира, че третите лица, на които са делегирани функции за попечителство, разполагат с необходимите средства за изпълнение на своите задължения по отношение активите на колективни инвестиционни схеми.

2. Разпоредби по отношение на възнагражденията на висшето ръководство, служителите, поемащи рискове и служителите с контролни функции

С настоящите изменения и допълнения в ЗДКИСДПКИ се въвеждат и допълнителни изисквания към политиките на възнагражденията, които управляващите дружества следва да приемат и прилагат. Въведените с Директива 2014/91/ЕС разпоредби се отнасят до политиката за възнагражденията на висшето ръководство, служителите, поемащи рискове и служителите с контролни функции. Тези правила следва също да се прилагат спрямо инвестиционните дружества, които не са посочили управляващо дружество, лицензирано съгласно Директива 2009/65/ЕО.

При изготвянето и прилагането на политиката за възнагражденията управляващото дружество спазва изисквания, съобразени с размера и организацията на управляващото дружество, както и с характера, обхвата и сложността на дейността му. Управляващото дружество създава комитет по възнагражденията, който осигурява извършването на компетентна и независима преценка на политиката за възнагражденията. Политиките за възнаграждения се отнасят до определени категории персонал, чиито професионални дейности имат съществено въздействие върху рисковите профили на колективните инвестиционни схеми, управлявани от съответното управляващо дружество. Подробности относно актуалната политика за възнагражденията и резюме на политиката за възнагражденията следва да се включват и в проспекта за публичното предлагане на дялове на колективната инвестиционна схема.

3. Промени по отношение на административно наказателните разпоредби

Със законопроекта се правят изменения и допълнения на административно наказателните разпоредби на ЗДКИСДПКИ. Въведени са принудителни

административни мерки и административни наказания, произтичащи от изричното изискване на Директива 2014/91/ЕС за наличието на такива санкции в законодателствата на държавите членки. След извършен от Европейската комисия¹ преглед на действащите национални режими за налагане на санкции и на практическото им прилагане, се установява че нивата на паричните санкции се различават значително в отделните държави-членки, вследствие на което въведените с Директива 2014/91/ЕС разпоредби отразяват текущите хоризонтални политики по отношение на санкциите и мерките в сектора на финансовите услуги.

В законопроекта се въвеждат промени в глава двадесет и пета – „Административнонаказателна отговорност“. С тях се гарантира, че видът и размерът на административните имуществени санкции са ефективни, пропорционални и възпиращи. При определянето на административните имуществени санкции заместник-председателят на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление „Надзор на инвестиционната дейност“, отчита обстоятелства, като: тежест и продължителност на нарушението; степен на отговорност на лицето, отговорно за нарушението; финансово състояние на отговорното за нарушението лице; размера на реализираната печалба или избегнатата загуба от отговорното лице, вредите, нанесени на други лица и др. Комисията и заместник-председателят могат да оповестяват на интернет страницата на комисията всяка приложена мярка и наложено наказание за нарушаване разпоредбите на закона и на актовете по прилагането му. Оповестената информация е достъпна на официалната интернет страница на комисията в срок не по-кратък от 5 години.

4. Със законопроекта се предлагат и промени, които целят развитие на инвестиционния сектор, чрез предоставяне на възможности, които са характерни за колективните инвестиционни схеми в други европейски държави.

Действащият ЗДКИСДПКИ дава възможност колективна схема да издава акции и дялове само срещу парични вноски. Съществуващата международна практика по отношение на борсово търгуваните фондове е записването на техни дялове да се извършва и срещу финансови инструменти в съответната пропорция (т. нар. „in-kind creation“). С оглед тези практики, и в отговор на заявления от участниците на пазара интерес е предложена уредба, предоставяща възможност за създаването на колективни инвестиционни схеми, при които записването на дялове от тях се осъществява срещу финансови инструменти. Тази възможност се предоставя само по отношение на борсово търгуваните фондове, които следват политика на пасивно управление на активите, като репликират физически борсови индекси на регулирани пазари в ЕС или на еквивалентни на тях пазари в трети държави.

Очаква се въвеждането на тази уредба да предостави нови възможности за инвестиране, което ще допринесе за привличане на по-широк кръг инвеститори, предвид възможностите за по-голяма гъвкавост при инвестирането в тези фондове, като по този начин ще се създадат предпоставки за увеличаване оборотите на борсовата търговия и в крайна сметка ще допринесе за развитието на капиталовия пазар у нас.

¹ Съобщение на Европейската комисия от 8 декември 2010 г., озаглавено „По-строги наказателни разпоредби за сектора на финансовите услуги“.

Също така, предлага се изменение в чл. 51 от ЗДКИСДПКИ като се увеличава от два на шест месеца срока за привеждане в съответствие с инвестиционните ограничения на колективните инвестиционни схеми. С това се цели да се избегне продажба на инструментите в портфейлите на колективните схеми на загуба при неподходящи пазарни условия, като същевременно се защитават интересите на инвеститорите.

III. Със законопроекта се предвижда отмяна на сега действащия Закон срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти.

Предложени са и правно-технически изменения и допълнения в Закона за Комисията за финансов надзор, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за публичното предлагане на ценни книжа и Закона за административните нарушения и наказания.

В съответствие с чл. 39 от Регламент (ЕС) № 596/2014 се предвижда новият закон да влезе в сила от 3 юли 2016 г., като на тази дата изтича срокът за транспониране на Директива 2015/2392, определен в чл. 13 от нея.

Измененията и допълненията в Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране се предвиждат да влязат в сила от деня на обнародване на закона в Държавен вестник.

За прилагането на законопроекта не са необходими допълнителни финансови средства от държавния бюджет.