

**Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието\***  
**(Приложете към формуляра допълнителна информация/документи)**

|  |   |
|--|---|
| <b>Институция:</b><br>Министерство на финансите  | <b>Нормативен акт:</b><br>Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публично предлагане на ценни книжа |
| <b>За включване в законодателната програма на Министерския съвет за периода: 1 януари – 30 юни 2020 г.</b> | <b>Дата:</b><br><b>13.12.2019 г.</b>  |
| <b>Контакт за въпроси:</b><br>Надя Даскалова, Елена Петрова,<br>Христина Пенничева                         | <b>Телефон:</b><br><b>02/98592469, 02/98592456, 02/98592433</b>   |

### **1. Дефиниране на проблема:**

В последните години приложимото законодателство на Европейския съюз (ЕС) в сферата на капиталовите пазари и съответно пазарните инфраструктури бяха подложени на мащабни изменения с цел да бъде постигната възможно най-широка хармонизация на правната рамка в тази област. В тази връзка бе приет Регламент (ЕС) 2017/1129 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2017 година относно проспекта, който трябва да се публикува при публично предлагане или допускане на ценни книжа до търговия на регулиран пазар, и за отмяна на Директива 2003/71/EO (Регламент (ЕС) 2017/1129). Съгласно Регламент (ЕС) 2017/1129 в срок до 21 юли 2019 г. държавите членки трябва да приемат мерки в националното законодателство, чрез които да се улесни прилагането на регламента и на делегираните актове по неговото прилагане.

Основната цел на Регламент (ЕС) 2017/1129 е да спомогне дружествата да получат достъп до различни форми на финансиране чрез повече възможности и задължения за индивидуално оповестяване при прилагане на по-единни правила. Това се постига чрез усъвършенстване на нормативната уредба във връзка с изготвянето, одобрението и разпространението на проспекта, който емитентите, предложителите и лицата, които искат допускане до търговия на регулиран пазар, публикуват при публично предлагане на ценни книжа или допускане до търговия на регулиран пазар.

В подкрепа на тази основна цел, новият регламент за проспектите позволява използването на няколко вида проспекти наред със стандартните проспекти, като по този начин се адресира необходимостта от различни видове ценни книжа, емитенти, оферти и допускания. Също така, разпоредбите на Регламент (ЕС) 2017/1129 водят до намаляване на административната тежест за дружествата и осигуряват възможност на инвеститорите да вземат информирано инвестиционно решение, като получат кратка и разбираема информация.

В тази връзка, важно нововъведение на регламента е новият вид проспект – проспекта на ЕС за растеж. Неговата цел е да облекчи извършването на публични предлагания от малки и средни предприятия (МСП) и други сходни на тях емитенти чрез съкращаване на разкривания обем информация в сравнение със стандартния проспект за публично предлагане, като по този начин се намалят и разходите по изготвянето му. Предвижданите промени засягат преди всичко обема информация, който ще съдържат резюмето и регистрационния документ.

Същевременно, с регламента се облекчава и режима на вторичните емисии, за емитенти, чиито книжа вече се търгуват на регулиран пазар или на пазар за растеж на

МСП, предвид факта, че за тях вече е налице голям обем от публично разкрита информация за тяхното финансово състояние и търговска дейност, която дава възможност на потенциалните инвеститори да анализират и оценят текущо дали да направят инвестиция в предлаганите ценни книжа, без да е налице необходимост от прекалено детайлен обзор на търговската дейност на емитента в проспекта за вторичната емисия ценни книжа.

Относно съдържанието на проспекта, важна промяна спрямо действащите разпоредби е, че разделът за рисковите фактори в проспектите е по-фокусиран върху спецификата и съществеността на рисковите фактори за конкретния емитент. Също така, дължината на резюмето на проспекта е ограничена, за да се насърчат издателите да изберат информацията, която е от съществено значение за инвеститорите. В същото време издателите имат повече свобода да избират каква информация да представят в резюмето в сравнение с предишния режим.

В действащия към момента Закон за публично предлагане на ценни книжа (ЗППЦК) са транспонирани изискванията на Директива 2003/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, която определя хармонизирани принципи и правила относно проспекта, който трябва да се състави, одобри и публикува, когато публично се предлагат ценни книжа или когато се допускат ценни книжа до търговия на регулиран пазар (Директива 2003/71/ЕО). С влизането в сила на Регламент (ЕС) 2017/1129 посочената директива се отменя, считано от 20.07.2019 г. Във връзка с това със законопроекта се предвижда отмяна на действащите текстове, транспониращи Директива 2003/71/ЕО в ЗППЦК.

Налице е съдебна практика, която спорно тълкува разпоредбите на ЗППЦК по отношение на промяна в параметрите на облигационните емисии, и по-конкретно чл. 100б, ал. 4. В този смисъл е Решение № 3367/09.05.2016 г. на Софийски районен съд.

Констатирани са и проблеми свързани с гаранцията на членовете на управителните и контролните органи на публичното дружество, които не получават възнаграждение, и съответно не са задължени да внасят гаранция за управлението, при което на неполучаващите възнаграждение управляващи не може да бъде търсена имуществена отговорност за вреди, нанесени на дружеството от тяхната дейност.

В допълнение, при прилагането на ЗППЦК са констатирани някои слабости и проблеми при практическото прилагане на закона, които следва да бъдат коригирани. Като такива могат да бъдат посочени:

- пропуски от техническо естество при изискванията за подаване на регулирана информация от емитенти;
- празноти в закона, касаещи изискванията към членовете на управителните и контролните органи, избрани преди придобиване на публичен статут от дружество;
- неяснота на текстове във връзка със свикването на общо събрание на акционерите;
- несъответствия в приложимото законодателство относно оповестяване на информация във връзка със свикване и такава във връзка с провеждане на ОСА;
- противоречие в практиката относно репо-сделките като част от разкриваната информация за дялово участие;
- противоречие на нормативната уредба в областта на овластителния режим по чл. 114 от ЗППЦК.

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

Търговските дружества и в частност, МСП разчитат в голяма степен на банковото финансиране и много малка част от тях търсят и получават финансиране от

капиталовите пазари. Съществуват различни фактори, влияещи върху решението на компаниите при избора на най-подходящия източник на капитал. Обикновено повечето дружества имат добре установени отношения с банките си и затова се обръщат към тях като предпочитан избор на финансиране. Следва да бъде посочено, че неотдавнашната световна финансова криза показва, че зависимостта от банковото финансиране може да има сериозни неблагоприятни последици за МСП и достъпа им до финансиране. Поради тази причина е необходимо да бъде улеснен достъпът на МСП до капиталовите пазари. От друга страна, чрез предлагането на по-широк набор от финансови продукти ще се позволи на инвеститорите да диверсифицират и управяват своите рискове и да постигнат своите инвестиционни цели.

В допълнение, при прилагането на ЗППЦК в режима на публичните дружества и други емитенти са констатирани пропуски и проблеми при практическото прилагане на закона във връзка с:

- ✓ действие на решението за промени в условията, при които са издадени облигациите;
- ✓ обхват на разкриваната информация;
- ✓ изисквания към новоназначените и назначените членове на управителните и контролните органи на публичното дружество;
- ✓ гаранция на членовете на управителните и контролните органи на публичното дружество;
- ✓ обхват на чл. 145 от ЗППЦК във връзка с репо-сделките.

*1.2. Опишете какви са проблемите в прилагането на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново законодателство. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).*

Налице е необходимост от преглед и прецизиране на някои от разпоредбите на ЗППЦК, с цел въвеждане на мерки в националното законодателство, чрез които да се улесни прилагането на изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1129 по отношение изготвянето, одобряването и разпространението на проспекта, който трябва да бъде публикуван, когато се предлагат публично ценни книжа или когато такива се допускат до търговия на регулиран пазар, както и с оглед усъвършенстване на националната правна уредба във връзка с констатирани проблеми при практическото прилагане на закона.

Облекчените условия за достъп до капиталовия пазар чрез проспект на ЕС за растеж ще могат да бъдат използвани от емитенти, които нямат ценни книжа допуснати до търговия на регулиран пазар и които не целят такова допускане чрез подготвяната емисия. За целта е създаден документ, наречен „Проспект на ЕС за растеж“, който е в стандартизирана форма, и може лесно да бъде попълнен от емитентите. Проспектът на ЕС за растеж се състои от специфично резюме, специален регистрационен документ и специален документ за ценни книжа. Въвеждането на тази нова възможност се очаква да създаде стимули за ускоряване на развитието на капиталовите пазари, а по този начин и да се създаде нужната пазарна инфраструктура и конкурентна среда, която да мотивира повече дружества да потърсят финансиране чрез капиталовия пазар.

Същевременно, изискванията на регламента за предоставянето на подходяща

информация ще осигури защита на инвеститорите, без която те не биха могли да инвестират информирано в дружество, търсещо финансиране чрез капиталовите пазари.

В националното законодателство вследствие прилагането на изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1129 следва да се предложат норми, които да осигурят:

- ✓ отговорност на емитентите, предложителите и лицата, които искат допускане до търговия на регулиран пазар, във връзка с проспекта;
- ✓ отговорност на компетентните органи във връзка с одобрението на проспекта;
- ✓ правомощия на компетентните органи;
- ✓ административнонаказателни разпоредби и други принудителни административни мерки, по отношение на лицата, отговорни за нарушения на разпоредбите на Регламент (ЕС) 2017/1129. Тези санкции и други мерки трябва да са ефективни, пропорционални и възпиращи;
- ✓ отстраняване на констатирани пропуски и проблеми при практическото прилагане на ЗППЦК.

Успоредно с горните действия следва да се реализират изменения и допълнения с цел отстраняване на слабости в закона от техническо естество, попълване на празноти в закона, прецизиране на текстове, въвеждане на допълнителни изисквания, коригиране на противоречия в практиката по прилагане на законови разпоредби, предвиждане на административно-наказателна отговорност за извършени нарушения. По този начин ще бъдат защитени в по-голяма степен правата на акционерите в публичните компании и ще бъде ограничен рисъкът от наличие на противоречива практика при прилагане на закона.

Тези проблеми не могат да бъдат ефективно отстранени без изменение и допълнение на ЗППЦК. Посочените проблеми е невъзможно да се решат в рамките на съществуващото законодателство или чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности.

В допълнение, със ЗИД на ЗППЦК се предлагат изменения в Закона за Комисията за финансов надзор, Закона за ипотечните облигации, Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно финансиране, Търговския закон и др., с оглед уеднаквяването им с терминологията, използвана в ЗППЦК относно одобрението на проспектите.

### *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 извършвана последваща оценка на ЗППЦК по смисъла на чл. 22 от Закона за нормативните актове.

## **2. Цели:**

С промените в ЗППЦК се цели въвеждане на мерки в националното законодателство, чрез които да се улесни прилагането на Регламент (ЕС) 2017/1129. С въвеждането им се цели намаляване на разходите за финансиране чрез капиталовите пазари и подобряване на достъпа до капиталовите пазари посредством намаляване на административната тежест за емитентите, предложителите и лицата, които искат допускане на ценни книжа на регулиран пазар чрез предлаганите облекчения за вторични емисии, чрез изготвяне на т.нар. универсален регистрационен документ, който представлява предварително съставена версия на регистрационен документ, която се актуализира от емитента всяка финансова година и при необходимост се

изменя или допълва текущо, чрез въвеждането на проспекта на ЕС за растеж за МСП, и др.

С предложените изменения се цели и постигане на по-високо ниво на защита на инвеститорите и правна сигурност, включително и чрез усъвършенстване на правната уредба и отстраняване на констатирани пропуски при практическото прилагане на ЗППЦК.

### **3. Идентифициране на заинтересованите страни:**

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

1. Всички дружества, които желаят да получат финансиране от капиталовите пазари;
2. Комисията за финансов надзор (КФН) – в качеството ѝ на компетентен орган по ЗППЦК.

Косвено засегнати лица са:

1. колективните инвестиционни схеми и национални инвестиционни фондове – към 30.11.2019 г. броят на колективните инвестиционни схеми, вписани в регистъра на КФН е 117, националните инвестиционни фондове са 4, а борсово търгуваните фондове – 11;

2. публичните дружества и други емитенти – към 30.11.2019 г. в регистъра на КФН са вписани 315 публични дружества и емитенти, а броят на акционерните дружества със специална инвестиционна цел е 53;

3. инвестиционните посредници – към 30.11.2019 г. дружествата, лицензираны да извършват дейност от КФН са 38 дружества; 5 клона на инвестиционни посредници от държави членки на ЕС са нотифицирали КФН, че възнамеряват да предоставят услуги и дейности в Република България при условията на свобода на установяване като инвестиционни посредници;

4. инвестиционни посредници банки – към 30.11.2019 г. са 21 банки и 3 клона на банки, в чийто лиценз е включено извършването на инвестиционни услуги и дейности;

5. регулирани пазари – към 30.11.2019 г. единственият регулиран пазар в Република България – „Българска фондова борса” АД;

6. многострани системи за търговия и организирани системи за търговия – към 30.11.2019 г. в Република България функционират 2 многострани системи за търговия;

7. управляващите дружества – дружествата, лицензираны да извършват дейност от КФН към 30.11.2019 г. са 31 и един клон на управляващо дружество;

8. лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове – към 30.11.2019 г. са 11;

9. алтернативни инвестиционни фондове – към 30.11.2019 г. – броят на алтернативни инвестиционни фондове, вписани в регистъра на КФН е 5 бр.

10. обвързаните агенти - към 30.11.2019 г. в регистъра на КФН са вписани 5 обвързани агента;

11. пенсионноосигурителни дружества – към 30.11.2019 г. са 9 пенсионноосигурителни дружества, управляващи 28 фонда за допълнително пенсионно осигуряване;

12. настоящите и потенциалните инвеститори в безналични ценни книжа и други финансови инструменти.

### **4. Варианти на действие:**

***Вариант за действие 0 „Без действие“:***

При този вариант националната правна уредба няма да съответства на разпоредбите на Регламент (ЕС) № 2017/1129, както и няма да бъдат отстранени констатирани пропуски и проблеми при практическото прилагане на ЗППЦК.

***Вариант за действие 1 „Предприемане на мерки в националното законодателство, чрез които да се улесни прилагането на изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1129 и отстраняване на констатирани пропуски и проблеми при практическото прилагане на ЗППЦК“:***

Чрез този вариант в националното законодателство ще бъдат приети мерки, чрез които ще се улесни прилагането на Регламент (ЕС) № 2017/1129 и съответствието на националната правна уредба с разпоредбите на регламента по отношение на изискванията за изготвянето, одобряването и разпространението на проспекта, който трябва да бъде публикуван, когато се предлагат публично ценни книжа или когато такива се допускат до търговия на регулиран пазар, както и ще се отстраният констатирани пропуски и проблеми при практическото прилагане на ЗППЦК.

Предвижда се информацията, която трябва да съдържа проспекта, както и условията за неговото изготвяне и формат, да съответстват на изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1129, ЗППЦК и актовете по прилагането им. Проспектът не може да съдържа неверни, заблуждаващи или непълни данни.

Въвежда се възможност емитентът, предложителят или лицето, което иска допускане на ценните книжа до търговия на регулиран пазар, да може да състави проспекта като базов при условията на чл. 8 от Регламент (ЕС) 2017/1129. Информацията, която трябва да съдържа базовият проспект, както и условията за неговото изготвяне и формат, са определени в чл. 8 от Регламент (ЕС) 2017/1129 и актовете по прилагането му.

Предлага се изменение на чл. 100б, ал. 4, като се въвежда изричен законов текст, съгласно който взетото решение за промени в условията по облигационната емисия важи за напред. По този начин се забранява възможността за придаване на обратно действие на решения за промени в параметрите на облигационните емисии и се избягва възможността условията по облигационните емисии да се променят със задна дата в ущърб на интересите на облигационерите.

Не се предвижда въвеждането на нови такси във връзка с въвеждането на Регламент (ЕС) 2017/1129, а размерът на административните санкции, както и методът за определянето им ще бъде съобразен със заложените минимални изисквания на член 38, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2017/1129.

На база резултатите от тяхното сравнение, може да бъде направен извод, че препоръчителният вариант на действие е *Вариант за действие 1 „Предприемане на мерки в националното законодателство, чрез които да се улесни прилагането на изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1129 и отстраняване на констатирани пропуски и проблеми при практическото прилагане на ЗППЦК“*, тъй като при него се осигуряват необходимите условия за прилагане на Регламент (ЕС) 2017/1129 и се постига оптималният баланс между ефективност и ефикасност, а и предвидените в него мерки ще помогнат на малките и средните предприятия да финансират своя растеж, да въвеждат иновации и да създават нови работни места.

***5. Негативни въздействия:***

**Вариант за действие 0 „Без действие“:**

Липсата на съответствие на националната правна уредба с разпоредбите на Регламент (ЕС) № 2017/1129 може да доведе до пред приемане на наказателна процедура по чл. 258 от Договора за функциониране на Европейския съюз срещу Република България.

В случай че не са отстранени констатирани пропуски и проблеми при практическото прилагане на ЗППЦК, няма да се осигури повишаване на защитата на инвеститорите.

Социални въздействия: Не са идентифицирани социални въздействия.

Екологични въздействия: Не са идентифицирани екологични въздействия.

**Вариант за действие 1 „Предприемане на мерки в националното законодателство, чрез които да се улесни прилагането на изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1129 и отстраняване на констатирани пропуски и проблеми при практическото прилагане на ЗППЦК“:**

Не се очакват негативни въздействия.

Социални въздействия: Не са идентифицирани социални въздействия.

Екологични въздействия: Не са идентифицирани екологични въздействия.

**6. Положителни въздействия:**

**Вариант за действие 0 „Без действие“:**

Не се очаква положително въздействие.

Социални въздействия: Не са идентифицирани социални въздействия.

Екологични въздействия: Не са идентифицирани екологични въздействия.

**Вариант за действие 1 „Предприемане на мерки в националното законодателство, чрез които да се улесни прилагането на изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1129 и отстраняване на констатирани пропуски и проблеми при практическото прилагане на ЗППЦК“:**

Очаква се след промени на ЗППЦК да се постигне усъвършенстване на правната уредба, тъй като ще е осигурено прилагането на Регламент (ЕС) № 2017/1129, както и ще са отстранени констатирани пропуски при практическото прилагане на ЗППЦК и по този начин ще се постигне по-високо ниво на защита на интересите на инвеститорите.

Предвидените в регламента улеснения при публикуването на проспекти ще допринесе и до подобряване на достъпа на бизнеса до финансиране от капиталовите пазари. В частност, малките и средни предприятия ще имат по-лесен достъп до пазарите за растеж и ще могат да изберат да изготвят проспект на ЕС за растеж, съгласно режима на пропорционално оповестяване, в случай на публично предлагане на ценни книжа, при условие че малки и средни предприятия нямат ценни книжа, допуснати до търговия на регулиран пазар.

Основната цел на пазара за растеж е да предостави на малкия и среден бизнес възможност за набиране на капитал при по-облекчени условия в сравнение с регулирания пазар, като същевременно предоставя сходни предимства на тези на публичните компании. Пазарът за растеж на практика се явява и междуинно звено по пътя на една компания към същинското допускане до търговия на регулиран пазар на издадените от нея ценни книжа.

Пазарните участници, в това число – инвестиционни посредници, управляващи дружества, лица управляващи алтернативни инвестиционни фондове,

колективните инвестиционни схеми и останалите инвеститори получават нова възможност за инвестиции и диверсификация на своите портфейли като инвестират своите средства в дружества, допуснати до търговия на пазара за растеж.

Социални въздействия: Не са идентифицирани социални въздействия.

Екологични въздействия: Не са идентифицирани екологични въздействия.

**7. Потенциални рискове:** Не се очакват потенциални рискове от приемане на промени на ЗППЦК. Разпоредбите на нормативния акт целят да доразвият действащата към настоящия момент правна уредба и да я адаптират към приетото европейско законодателство.

**8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:**

Ще се повиши

Ще се намали

Няма ефект

Следва да се посочи, че проспектът на ЕС за растеж е значително по-лек от стандартния проспект, що се отнася до административната тежест и разходите за емитентите. Улеснява се достъпът на МСП до капиталовите пазари и се намаляват максимално разходите за МСП, като същевременно се гарантира необходимото ниво на информираност на инвеститорите в такива дружества.

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

Не. Предложените промени целят да се улесни прилагането на Регламент (ЕС) № 2017/1129 и съответствието на националната правна уредба с разпоредбите на регламента по отношение на изискванията за изготвянето, одобряването и разпространението на проспекта, който трябва да бъде публикуван, когато се предлагат публично ценни книжа или когато такива се допускат до търговия на регулиран пазар. Предложени са и изменения, чрез които ще се отстранят констатирани пропуски и проблеми при практическото прилагане на ЗППЦК.

**9. Създават ли се нови регистри?**

Не.

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

Актът засяга пряко МСП

Актът не засяга МСП

Няма ефект

С предложените изменения се цели да бъде улеснен достъпът на МСП до финансиране чрез капиталовите пазари. Предвидените в законопроекта мерки ще позволят на МСП да се развиват, без да бъдат възпрепятствани от ненужни разходи, като същевременно се запазва високо ниво на информираност и защита на инвеститорите. Законодателните промени имат за цел да подпомогнат МСП да набират средства при разходи, които не са непропорционално високи, като същевременно осигуряват на малкия и среден бизнес възможност за набиране на капитал при по-облекчени условия в сравнение с условията на регулирания пазар, като в същото време им предоставят предимства, сходни на тези на публичните компании.

**11. Проектът на нормативен акт изиска ли цялостна оценка на въздействието?**

Да

Не

## **12. Обществени консултации:**

По проекта на промени ще бъде проведено обществено обсъждане, като целесъобразните бележки и предложения ще бъдат отразени. Законопроектът ще бъде публикуван на интернет страницата на Министерството на финансите и на портала за обществени консултации – [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg). По законопроекта ще бъде проведено и съгласуване по реда на чл. 32 от УПМСНА.

Индикативен график – очаква се изработване на нормативния акт до края на месец януари 2020 година. Очаквано приемане на законопроекта от Министерския съвет – месец февруари 2020 г.

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

Да

Не

Приемането на законопроекта произтича от правото на Европейския съюз. Законодателните промени, касаещи изискванията за изготвянето, одобряването и разпространението на проспекта, който трябва да бъде публикуван, когато се предлагат публично ценни книжа или когато такива се допускат до търговия на регулиран пазар, който е разположен или действа в някоя от държавите членки, са свързани с осигуряването на мерки за прилагането на Регламент (ЕС) 2017/1129.

*Моля посочете изискванията на правото на Европейския съюз, включително информацията по т. 8.1 и 8.2, дали е извършена оценка на въздействието на ниво Европейски съюз, и я приложете (или посочете връзка към източник).*

Извършена е оценка на въздействието на регламента на ниво ЕС - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015SC0255>

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

**Име и длъжност:** Цветанка Михайлова, директор на дирекция „Регулация на финансовите пазари“ в Министерството на финансите

**Дата:**

**Подпис:**