

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичното предлагане на ценни книжа

I. Със законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК) се целят промени в законодателството, даващи възможност за развитие на стабилен капиталов пазар в страната, както и такива, преодоляващи установени през последните години проблеми в практиката по прилагането на ЗППЦК. Предложените промени са насочени към осигуряване на по-голяма прозрачност на пазара и защита интересите на инвеститорите, облекчаване на административната тежест за публичните дружества и емитентите на ценни книжа, включително чрез съкращаване на сроковете, в които Комисията за финансов надзор и нейните органи се произнасят по отделни административни производства.

Законопроектът е изготвен в съответствие с приетата през 2016 г. Стратегия за развитие на капиталовия пазар, като по-голяма част от предлаганите с него промени са направени от заинтересованите организации в областта на небанковия финансов сектор (Българската асоциация на лицензираните инвестиционни посредници, Българската асоциация на управляващите дружества, Асоциацията на банките в България, Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване, Асоциацията на дружествата със специална инвестиционна цел, Асоциацията на индустриалния капитал в България, Асоциацията на директорите за връзки с инвеститорите в България, Българската фондова борса, Централен депозитар и др.).

II. Промени в уредбата на публичното предлагане на ценни книжа и допускане на ценни книжа до търговия на регулиран пазар

Със законопроекта се предлага промяна в дефиницията за публично предлагане на ценни книжа, като се увеличава броят на лицата от 100 на 150 за непублична емисия. Въвежда се и ново изключение от задължението за публикуване на проспект за емисии ценни книжа, чиято обща стойност в рамките на Европейския съюз е по-малка от левовата равностойност на 1 000 000 евро, който праг се изчислява за период от 12 месеца. Тези промени са в съответствие с чл. 1, параграф 3, буква „з“ и чл. 3, пар. 2, б. „б“ от Директива 2003/71/ЕО относно проспекта, който следва да се публикува, когато публично се предлагат ценни книжа или се допускат ценни книжа до търгуване и за изменение на Директива 2001/34/ЕО, като по този начин се предоставя облекчен достъп до финансиране на дейността на емитенти в случаите, когато издадените от емисии ценни книжа няма да се търгуват на регулиран пазар, а на друго място за търговия (многостранна система за търговия).

Законопроектът предвижда намаляване на срока за разглеждане и произнасяне на Комисията за финансов надзор по заявления за потвърждаване на проспекти на емитенти, които нямат ценни книжа, допуснати до търговия на регулиран пазар, и не са предлагали публично ценни книжа, като по този начин се улеснява достъпът на дружествата до регулиран пазар.

Облекчават се нормативните изисквания относно публикуване на съобщението за начало на публично предлагане на ценни книжа, с цел минимизиране на разходите за емитентите на ценни книжа и избягване на дублиране на информацията, като същевременно се осигурява достатъчна степен на осведоменост на инвеститорите в ценни книжа.

III. Промени в уредбата на Фонда за компенсиране на инвеститорите

Законопроектът предвижда промени, свързани с Фонда за компенсиране на инвеститорите. Предвижда се в управителния съвет на фонда да се включи и един представител на асоциацията на управляващите дружества. По този начин се осигурява представителство в управлението на фонда на всички лица, които са задължени да правят вноски във Фонда за компенсиране на инвеститорите (инвестиционни посредници, инвестиционни посредници – банки и управляващи дружества). Прецизират се разпоредбите, свързани с определяне размера на вноската във Фонда за компенсиране на инвеститорите, като се въвежда минимален размер на годишната вноска от 100 лв. и се уточнява, че тя се изчислява пропорционално на времето от получаването на лиценз за извършване на дейност като инвестиционен посредник до края на съответната година.

IV. Промени в уредбата на първичното публично предлагане на облигации и допускането им до търговия на регулиран пазар

Законопроектът въвежда забрана за емитента на обезпечени облигации, предложени не при условията на публично предлагане и за които е предвидено в условията на емисията допускането им до търговия на регулиран пазар на ценни книжа, да се разпорежда с набраните парични средства до допускане на емисията облигации до търговия на регулиран пазар. В този случай се предвижда набраните средства да се съхраняват по специална сметка, открита при довереника на облигационерите. Това предложение има за цел да гарантира изпълнението на предварително поетото задължение от страна на емитента за допускане на емисията облигации до търговия на регулиран пазар и защита интересите на облигационерите.

На ниво закон се въвежда задължение за емитента да оказва съдействие на довереника на облигационерите при подготовката и провеждането на общото събрание на облигационерите. Регламентират се и възможностите за уреждане на отношенията между облигационерите във връзка с разносните по принудителното изпълнение върху имуществото на емитента за вземания на облигационерите, като се предвижда разносните да се разпределят с решение на общото събрание на облигационерите, освен ако друго не е уговорено в условията на емисията или в споразумение между облигационерите.

Със законопроекта се създават и правила, свързани с извършването на промени в условията, при които са издадени облигациите, както и за предсрочно погасяване на облигационните емисии. Предвидени са минимални изисквания за кворум и мнозинство на общото събрание, на което се взема решение за такава промяна, въвежда се краен срок за допускане на промени в условията, при които са издадени облигациите, и в параметрите на емисията. Регламентира се нищожност на решенията на общото събрание на облигационерите за промяна в условията, при които са издадени облигациите и в параметрите на емисията в случаите, когато промените не са предвидени в проспекта и не е спазена процедурата за това. Чрез въвеждането на ясни правила за промени в условията, при които са издадени облигациите и в параметрите на емисията се цели осигуряване на по-голяма защита на

облигационерите. Въвежда се принципът при частично предсрочно погасяване на облигационната емисия, погасяването да се извършва пропорционално по всяка издадена облигация. По този начин се гарантира, че предсрочното погасяване ще се осъществява при нормативно гарантирани равни права за инвеститорите в облигации от един и същи клас и ще се избегнат сега наблюдаваните в практиката случаи на предсрочни погасявания на облигационни емисии, при които се стига до неравнопоставено третиране на облигационери от един и същ клас и нарушаване на правата и законните интереси на собственици на облигации.

Със законопроекта се предлага да се разшири кръгът на лицата, които могат да бъдат довереник на облигационерите, като се регламентира възможност това да бъде банка със седалище в държава членка на Европейския съюз, която извършва дейност при условията на установяване, както и инвестиционен посредник по чл. 8, ал. 2 от Закона за пазарите на финансови инструменти. Осигурява се по-голяма публичност на процедурата по смяна на довереника. Прецизират се и задълженията на довереника на облигационерите, с цел избягване на случаи на противоречиво прилагане на ЗППЦК. Разширяват се задълженията на емитента за осигуряване на публичност на обстоятелства, свързани с облигационната емисия, включително и при смяна на довереника.

Като вид обезпечение по емисиите облигации изрично се посочва застраховката, като се въвежда изискването тя да се сключва със застраховател с присъден кредитен рейтинг с минимално ниво, определено с наредбата по чл. 100о, ал. 4, т. 4 от ЗППЦК. Съгласно предложените промени застраховката ще се приема като обезпечение, само когато застрахователят е поел безусловно задължение за целия срок на застрахователния договор, без значение дали премията е заплатена изцяло.

Въвежда се изключение от принципа, че в полза на облигационерите могат да бъдат учредявани само първи по ред залози и ипотечи, като се предвижда, че когато чрез емисията облигации се рефинансират задължения на емитента, които вече са обезпечени със залог или ипотека, учредените в полза на облигационерите, залози и ипотечи могат да бъдат различни от първи по ред, като в условията на емисията следва да се предвиди срокът, в който обезпеченията по рефинансираните задължения следва да бъдат заличени.

Създава се възможност за учредяване на обезпечение на емисията облигации и след провеждане на публичното предлагане на облигациите, но само в случай, че условията на емисията предвиждат механизъм за осигуряване на учредяване на обезпечението от страна на емитента, преди последният реално да има достъп до постъпленията от издадената емисия облигации.

V. Промени в уредбата на публичните дружества:

Законопроектът предвижда съкращаване на сроковете в производството по допускане до търговия на регулиран пазар.

Въвежда се изрично основание за обезсилване на акциите, придобити в нарушение на чл. 187а, ал. 5 и чл. 187г от Търговския закон и за намаляване на капитала, като се регламентира и акта, с който се обезсилват акциите – по решение на общото събрание. Предложението има за цел преодоляване на констатирани проблеми в надзорната практика на комисията.

Увеличава се срокът, в който Централният депозитар да открие сметки за правата на лицата, придобили акции най-късно 14 дни след датата на общото събрание за увеличаване на капитала, съответно лицата, придобили акции най-късно 7 дни след датата на публикуване на съобщението по чл. 92а, ал. 1 от ЗППЦК, като в тази промяна

се отчита техническата невъзможност Централният депозитар да извърши възложеното му задължение в рамките на един работен ден, каквото е сега изискването на закона.

Със законопроекта се допълва и изменя режимът по чл. 114 ЗППЦК, с цел преодоляване на констатирани проблеми в надзорната практика на Комисията за финансов надзор, породени от нееднозначното тълкуване на тази разпоредба. Детайлизират се праговете, при които лицата, които управляват и представляват публичното дружество, не могат да сключват сделки, без да са изрично овластени за това от общото събрание на дружеството. Същият подход е възприет и по отношение на лицата, които управляват и представляват непублично дружество, което е дъщерно на публично. По отношение на последното се въвежда изискване, съгласно което подлежи на предварително одобрение от управителния орган на публичното дружество и решението на дъщерното дружество да не участва в увеличаването на капитала на свое дъщерно дружество и/или в извършването на допълнителни парични вноски в свое дъщерно дружество, /в резултат, на което участието на дъщерното дружество ще спадне под 25 на сто или число, кратно на 25 на сто от капитала на неговото дъщерно дружество/. Прецизира се и досегашната разпоредба на чл. 114, ал. 5, с цел недопускане на заобикаляне на режима по чл. 114 от ЗППЦК. Прецизира се разпоредбата, която въвежда освобождаване от режима по чл. 114 от ЗППЦК, като в хипотезата на сделки, извършени в изпълнение на императивни разпоредби, регулиращи специфична отраслова дейност на дружеството, се създава задължение за лицата, които управляват и представляват публичното дружество, да уведомят комисията и регулирания пазар и да оповестят при условията и по реда на чл. 100т, ал. 1 и 3 информация относно основанията за сключване и условията на сделката и др. Предвидено е и допълнение на Кодекса за застраховането, съгласно което при сключването на договори по активно или пасивно презастраховане от застраховател или презастраховател, който е публично дружество, не се прилага режимът на чл. 114 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа.

Прецизират се някои разпоредби, свързани с провеждането на общото събрание на акционерите на публичното дружество. Въвежда се изискване при допълнително включване на точки в дневния ред на общото събрание на акционерите, пълномощниците на акционери да бъдат упълномощавани с ново пълномощно за новите включени точки. Въвежда се изискване поканата за свикване на общо събрание на акционерите, както и материалите по чл. 223а, ал. 2, т. 4 в случаите по чл. 118, ал. 2, т. 4, да се представят пред регулирания пазар, на който се търгуват съответните акции.

Нов момент в правната уредба на публичните дружества е предвидената в законопроекта възможност за изплащане на шестмесечен дивидент, като се въвеждат и правила за това. Едновременно с това се съкращава законоустановеният срок за изплащане на дивиденти от страна на публичните дружества. Промяната цели стимулиране на инвеститори, търсещи предсказуемост, получаване на редовни парични потоци, периодична възвръщаемост на инвестициите.

Във връзка с констатирани проблеми в надзорната практика се въвежда дефиниция на понятието „конфликт на интереси” по смисъла на чл. 116б, ал. 1, т. 2, б. „б” от ЗППЦК. Въвеждат се допълнителни изисквания към протокола от заседанието на общото събрание на акционерите и документацията, която се представя в комисията след провеждане на общото събрание. Въвежда се и забрана за лицата, притежаващи заедно или поотделно най-малко 5 на сто от капитала на публично дружество да включват в дневния ред на общото събрание нови точки за вземане на решение по чл. 114, ал. 1 ЗППЦК.

Със законопроекта се създават процедури за излизане от публичния статут на дружества. Анализът на разпоредбата на чл. 119 от ЗППЦК показва, че не са предвидени хипотези за отнемане на публичния статут на едно дружество по инициатива на надзорния орган. Не е предвиден механизъм за отписване на публични дружества, които вече са обявени в ликвидация или несъстоятелност. В действащия закон е налице единствено възможност за отписване на банки – публични дружества, които са обявени в несъстоятелност. Със законопроекта е въведена правна възможност Комисията за финансов надзор да прилага принудителна административна мярка, с която да спира окончателно продажбата на акциите на публични дружества при определени условия. След влизане в сила на тази принудителна административна мярка, Комисията за финансов надзор ще може да отпише съответното дружество от регистъра на публичните дружества.

Внасят се промени в режима на търговите предлагания, които са насочени към преодоляване на констатирани проблеми в надзорната практика на комисията. Въвежда се забрана, при придобиване на акционерно участие чрез свързани лица, до отправяне на търгово предложение или до загубата на контрол върху контролирания пряк акционер от задълженото лице, контролираният пряк акционер да не може да упражнява правото си на глас в общото събрание на публичното дружество. Създава се делегация за уреждане в подзаконов нормативен акт на случаите, в които акциите са активно търгувани. Регламентират се кои са съществените условия на търговото предложение - информация относно търговия предложител, цена, бъдещи намерения на предложителя относно дружеството, обект на предложението и др. Намалява се срокът, в който Комисията за финансов надзор може да наложи забрана за публикуване на търговото предложение. Създават се разпоредби, които гарантират по-голяма публичност на търговото предложение, както и на съществените му условия.

VI. Промени в уредбата на режима за разкриване на информация от лицата по § 1д от Допълнителните разпоредби на ЗППЦК

Предвижда се принудителната административна мярка по чл. 212а, ал. 1, т.2 от ЗППЦК да може да се прилага и на лицата по § 1д от Допълнителните разпоредби. Конкретизират се разпоредбите от ЗППЦК за разкриване на информация, които следва да се спазват от лицата по § 1д от Допълнителните разпоредби. Изрично се уточнява, че тези лица изготвят и представят финансовите си отчети съгласно приложимите за тях счетоводни стандарти.

VII. Изменения в други закони

1. Със законопроекта се предвиждат изменения в Закона за пазарите на финансови инструменти, насочени към по-ефективни надзорни действия по отношение на лицата, които предоставят инвестиционни услуги без лиценз. С цел създаване на правна рамка, която да спомогне за установяване на такива административни нарушения и ангажиране на административно наказателната отговорност на извършителите, се въвежда фигурата на „тайния клиент“ като специфичен инструмент за събиране на доказателства за предоставяне на инвестиционни услуги без лиценз и за ангажиране на административно наказателната отговорност на тези лица, въз основа на събрани от „тайния клиент“ доказателства. Предложеното увеличаване на минималния и максималния размер на санкциите, с които се наказват лица, които предоставят инвестиционни услуги без лиценз, е в съответствие с обществената опасност на тези деяния и също има за цел защита интересите на инвеститорите.

В законопроекта е предвидено и ново правомощие за Комисията за финансов надзор - да отправи искане до председателя на Софийски районен съд за това да постанови предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, да спрат достъпа до съответните интернет страници. Това правомощие е допълнително средство за подпомагане на Комисията за финансов надзор при осъществяване на правомощията ѝ по отношение на лица, които предоставят инвестиционни услуги без лиценз.

Предложените изменения в чл. 34 от Закона за пазарите на финансови инструменти са свързани с изменения в Закона за гарантиране на влоговете в банките и имат за цел да осигурят защита на паричните сметки на клиентите на инвестиционните посредници, когато се съхраняват в банка по индивидуални сметки на клиентите или по клиентски сметки към сметка на инвестиционния посредник.

С цел преодоляване на възникнали в практиката проблеми, се въвежда срок, в който лицата, получили лиценз за извършване на дейност като инвестиционен посредник, са длъжни да подадат заявление за вписване в Търговския регистър. Такъв срок се предвижда и за лицата, получили лиценз за извършване на дейност като управляващо дружество чрез промяна в Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране.

2. Със законопроекта се премахва забраната по чл. 204, ал. 1 от Търговския закон за новосъздадени търговски акционерни дружества да могат да издават публични емисии облигации, без да се изчакват две финансови години и два публикувани годишни финансови отчети. Съществуват различни схеми за финансиране на големи инфраструктурни проекти чрез публично предлагане на ценни книжа, в т. ч. облигации. Много често публичното предлагане на облигации от специално създадени проектни дружества или дружества със специална инвестиционна цел (SPV) може да е предпочитан вариант за осъществяване на подобни проекти, тъй като е възможно участие при такъв вариант на инвестиционни банки и кредитни институции от типа на ЕИБ и ЕБВР, суверенни фондове и пр., които могат да поемат част от финансирането на проекта чрез подчинен дълг, с приоритет на облигационната емисия пред подчинения дълг. Доколкото идеята е SPV да бъде новоучредено акционерно дружество, трябва да има юридическа възможност то да издаде публично емисия облигации.

Прецизира се разпоредбата на чл. 208 от Търговския закон, с цел недопускане на проблеми в нейното прилагане в практиката. В чл. 214, ал. 6 от Търговския закон изрично се регламентират и лицата, които имат право на глас в общото събрание на облигационерите, като по този начин се преодолява съществуващата нормативна празнота.

3. Предлага се промяна в предметния и персонален обхват на чл. 3, ал. 3 и чл. 4, ал. 1, т. 1 от Закона за особените залози, като се създава възможност дяловете на колективните инвестиционни схеми да служат като годен предмет на обезпечение, наред с ценните книжа.

VIII. За прилагането на законопроекта не са необходими допълнителни финансови средства от държавния бюджет. От гледна точка на очакваните, включително финансови, последици от новите законодателни промени, тяхното прилагане няма да се отрази съществено на дейността на публичните дружества и емитентите на ценни книжа.