Проект!

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

С предложения проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК) в националното законодателство се въвеждат мерки за осигуряване на условия за прилагането на **Регламент (ЕС) 2023/2631** на Европейския парламент и на Съвета относно европейските зелени облигации и незадължителното разкриване на информация за облигации, предлагани на пазара като екологично устойчиви, и за облигации, свързани с устойчивостта (Регламент (ЕС) 2023/2631).

С проекта също така се цели постигане на съответствие на нормативната уредба с изискванията на Кодекса за либерализация на движението на капитали на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), с оглед успешното приключване на прегледа на страната пред Инвестиционния комитет на ОИСР.

I. Мерки по прилагането на Регламент (ЕС) 2023/2631

В Парижкото споразумение е заложена целта да се засили глобалният отговор на заплахата от изменението на климата чрез привеждане на финансовите потоци в съответствие с развитие, устойчиво на изменението на климата.

В продължение на заложената цел, в публикувания през 2018 г. План за действие за финансиране за устойчивото развитие[1] и Стратегията за финансиране на прехода към устойчива икономика[2] Европейската комисия предвижда установяването на стандарт за екологично устойчивите облигации с цел допълнително увеличаване на инвестиционните възможности и улесняване на откриването на екологично устойчивите инвестиции чрез ясно обозначаване. В резултат на това, на 22 ноември 2023 г. е приет Регламент (ЕС) 2023/2631. Зелените облигации са един от основните инструменти за подпомагане на прехода към въглеродна неутралност, тъй като чрез тях се финансират инвестиции, свързани с екологично устойчиви технологии, енергийна и ресурсна ефективност, както и екологично устойчива транспортна и научноизследователска инфраструктура. Зелени облигации могат да бъдат емитирани от финансови и нефинансови предприятия, както и от публични образувания.

1. Изисквания към емитентите на европейски зелени облигации, както и към емитентите на екологично устойчиви облигации или облигации, свързани с устойчивостта

Регламентът въвежда единни изисквания по отношение на емитирането на зелени облигации с оглед минимизиране на риска от използването на заблуждаващи твърдения за екологосъобразност. Емитентите имат възможност да използват различни стандарти за емитирането на екологосъобразни облигации, но в случай, че възнамеряват да предлагат облигациите си като използват наименованието „европейски зелени облигации“, следва да спазват изискванията на регламента.

Регламентът цели да създаде ясна рамка за разкриване на информация на инвеститорите, като за целта, емитентите, които са взели решение да предлагат европейски зелени облигации ще трябва да разкриват допълнително следната информация:

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0097
[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52021DC0390

- информационен документ преди емитирането на облигацията, както и резултатите от проверката преди емитирането, свързана с информационния документ;
- отчети за разпределението на постъпленията от емисията;
- резултатите от проверките на отчетите за разпределението на постъпленията от емисията;
- доклад за въздействието на европейските зелени облигации;
- резултатите от проверката на докладите за въздействието на европейските зелени облигации, когато е приложимо.

С цел информираност на инвеститорите относно европейските зелени облигации, които представляват секюритизационна облигация, ще се прилагат специални изисквания за разкриване на информация. При традиционните секюритизационни сделки емитентът на облигациите е дружество със специална инвестиционна цел — секюритизация, което е правно отделено от инициатора. От своя страна инициаторът е образуването, което използва постъпленията от облигацията за разпределяне на финансови средства за икономически дейности. Инициаторът ще носи отговорност по отношение на бъдещото използване на постъпленията, което се посочва в проспекта, който следва да бъде публикуван съгласно Регламент (ЕС) 2017/1129.

С оглед повишаването на доверието на инвеститорите, с регламента се въвежда задължение за проверка от страна на външни проверители на основните документи, свързани с европейските зелени облигации – информационния документ и отчета за разпределение на постъпленията. Същевременно се въвеждат изисквания за регистрация на външните проверители и надзор от страна на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП), като по този начин се цели да се повиши прозрачността на методиката на външните проверители, да се гарантира, че външните проверители имат подходяща квалификация, професионален опит и независимост, и да се намали риска от потенциален конфликт на интереси и по този начин да се осигури подходяща защита на инвеститорите. Емитентите на европейски зелени облигации могат да използват само външни проверители, които са регистрирани от ЕОЦКП.

С регламента се урежда и възможността да се прилагат общи стандартизирани образци за разкриване на информация за облигации, които не отговарят на критериите за „европейски зелени облигации“, но се предлагат на пазара като екологично устойчиви или облигации, свързани с устойчивостта. Използването на общи образци за такива облигации ще улесни инвеститорите по-лесно и надеждно да намират необходимата информация, както и да сравняват и обобщават данните за тези облигации.

2. Определяне на компетентни органи по Регламент (ЕС) 2023/2631 и административно-наказателни разпоредби

Регламент (ЕС) 2023/2631 ще се прилага от 21 декември 2024 г. като държавите членки следва да извършат промени в националната нормативна уредба с оглед осигуряване на условия за прилагане на регламента в следните насоки:

- определяне на компетентни органи, които да упражняват надзор върху емитенти на европейски зелени облигации и върху емитентите на екологично устойчиви или облигации свързани с устойчивостта;
- въвеждане на конкретни надзорни правомощия;
- определяне на принудителни административни мерки и административни санкции с цел осигуряване спазването на изискванията на регламента.

Съгласно чл. 44 от Регламент (ЕС) 2023/2631 националните компетентни органи са определени като такива чрез препращане към определените като компетентни органи в съответните секторни актове, по следния начин:

- компетентен орган, който упражнява надзор върху емитенти на европейски зелени облигации, по отношение на спазване на задълженията им съгласно дял II, глава 2 и членове 18 и 19 от регламента, е националния компетентен орган, който осъществява надзор съгласно Регламент (ЕС) 2017/1129;
- компетентен орган, който упражнява надзор върху емитенти на екологично устойчиви или облигации свързани с устойчивостта, които използват общите образци, предвидени в член 21 от регламента, по отношение на съответствието с тези образци, е националния компетентен орган, който осъществява надзор съгласно Регламент (ЕС) 2017/1129;
- компетентни органи, които упражняват надзор върху спазването от страна на инициаторите на техните задължения съгласно дял II, глава 2 и членове 18 и 19 от регламента, са националните компетентни органи, които осъществяват надзор върху инициаторите съгласно Регламент (ЕС) 2017/2402.

Със законопроекта са предложени изменения и допълнения на Закона за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК), с оглед задължението на емитентите на европейски зелени облигации да публикуват проспект съгласно 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 (Регламент (ЕС) 2017/1129). В същото време, в ЗППЦК са въведени мерките по прилагане на Регламент (ЕС) 2017/1129, за който Комисията за финансов надзор (Комисията) е определена като компетентен орган. В този смисъл, със законопроекта се предлага Комисията да бъде определена и за компетентен орган по чл. 44, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2023/2631 по спазването на изискванията за разкриване на информация от емитентите на европейски зелени облигации, както и от емитентите на екологично устойчиви облигации или облигации, свързани с устойчивостта. В тази връзка са предложени изменения в ЗППЦК и в Закона за Комисията за финансов надзор.

На следващо място, със законопроекта се предлага правомощията на компетентен орган по чл. 44, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2023/2631 относно спазване на изискванията за разкриване на информация от инициаторите по смисъла на Регламент (ЕС) 2017/2402 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 година за определяне на обща рамка за секюритизациите и за създаване на специфична рамка за опростени, прозрачни и стандартизирани секюритизации, да бъдат упражнявани от заместник-председателя на Комисията за финансов надзор, ръководещ управление „Надзор на инвестиционната дейност“, с изключение на случаите, които са предоставени в изрична компетентност на Българската народна банка (БНБ). Същевременно, съгласно Закона за кредитните институции (ЗКИ), БНБ е определена за компетентен орган по Регламент (ЕС) 2017/2402, когато инициатор на секюритизация е кредитна институция, поради което със законопроекта се предлага БНБ бъде определена и за компетентен орган по спазването на изискванията за разкриване на информация по Регламент (ЕС) 2023/2631, когато инициатор на секюритизационна облигация е кредитна институция.

В допълнение, в ЗППЦК и ЗКИ се въвеждат и разпоредби, които обезпечават възможността за налагане на административни мерки и санкции в случаите, в които емитентите или инициаторите не спазват изискванията за разкриване на информация. Предвидените административни мерки и санкции са в съответствие с въвежданите с Регламент (ЕС) 2023/2631.

II. Изменения и допълнения във връзка с постигане на съответствието на българското законодателство с Кодексите за либерализация на движението на капитали и Кодекса за либерализация на текущите невидими операции на ОИСР

В рамките на процеса по присъединяване на България към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, при прегледа на съответствието на българското законодателство с Кодексите за либерализация на движението на капитали и Кодекса за либерализация на текущите невидими операции на ОИСР (Кодексите за либерализация) са установени някои несъответствия в областта на небанковия финансов сектор.

Кодексите имат за цел осигуряването на свободно движение на капитали, инвестиции и услуги във всички държави, които са се присъединили към тях. Кодексите изискват задължително да се спазва принципа за недискриминация. Съгласно този основен принцип всяка държава, която е страна по Кодексите за либерализация, трябва да отвори пазара си по отношение на всички останали присъединили се към тях държави. Не е допустимо по отношение на някои от тези държави да се въвеждат по-неблагоприятни мерки, съответно да се предоставя по-благоприятно третиране на други.

В рамките на извършения от Инвестиционния комитет към ОИСР преглед на съответствието на България с Кодексите за либерализация е установено, че България третира преференциално лицата от ЕС спрямо лицата от държавите, които са се присъединили към Кодекса за либерализация на движението на капитали на ОИСР и не са от ЕС. В писмо от председателя на Инвестиционния комитет на ОИСР от юни 2024 г., са идентифицирани няколко области, в които се очаква България да предприеме мерки, за да може да бъде завършен успешно прегледа от страна на комитета.

1. Изменения в Кодекса за застраховането

В областта на финансовите услуги се изисква от българските власти да разширят ползите от либерализацията за всички държави, които са се присъединили към Кодекса, доколкото това не противоречи на европейското законодателство, като се допусне застрахователни и презастрахователни посредници в България от тези държави да извършват дейност чрез клон без да регистрират дъщерно дружество.

С оглед осигуряване на съответствие с Кодекса за либерализация на движението на капитали се предлагат изменения и допълнения на Кодекса за застраховането, чрез преходни и заключителни разпоредби на ЗИД на ЗППЦК. В Кодекса за застраховането към момента съществува възможност само за лица от Европейския съюз (ЕС) и Европейското икономическо пространство (ЕИП) да извършват дейност като застрахователни и презастрахователни посредници в България чрез клон. Лицата от трети държави към момента могат да извършват дейност като застрахователни и презастрахователни посредници в България само чрез учредяване на дъщерно дружество.

Предлаганите промени целят да обезпечат възможността (пре)застрахователни посредници, установени в трети държави, да извършват дейности по разпространение на застраховки в България, без да е необходимо да учредяват дъщерно дружество, в страната. Целта е тези посредници да имат право да регистрират клон, създаден в България, в съответствие с Търговския закон и да отговарят на същите законови изисквания за допускане до пазара като посредниците, установени в Република България. Същевременно, за да не се засягат надзорните правомощия на националните компетентни органи в другите държави-членки на ЕС, се предлага клоновете на (пре)застрахователни посредници от трети държави, регистрирани в България, да не могат да се възползват от свободата на предоставяне на услуги или свобода на установяване в други държави членки на ЕС.

2. Изменения и допълнения на Закона за дружествата със специална инвестиционна цел и дружествата за секюритизация

В рамките на извършения от Инвестиционния комитет към ОИСР преглед на съответствието на България с Кодексите за либерализация е установено, че дружествата

със специална инвестиционна цел не могат да инвестират в недвижими имоти, които се намират на територията на държави, които са се присъединили към Кодекса за либерализация на движението на капитали на ОИСР и които не са държави-членки на Европейския съюз или държави в Европейското икономическо пространство.

България третира преференциално лицата от ЕС и ЕИП спрямо лицата от държавите, които са се присъединили към Кодекса за либерализация на движението на капитали на ОИСР и не са от ЕС. От страна на Инвестиционния комитет на ОИСР е отправена препоръка да бъде осигурено съответствие с Кодексите за либерализация, с цел успешното приключване на прегледа от страна на комитета.

III. Финансови средства, необходими за прилагането на новата уредба

Регламент (ЕС) 2023/2361 въвежда възможност за емитентите на облигации да издават европейски зелени облигации. С него се въвеждат задължения само за емитентите, които възнамеряват да използват наименованието „европейски зелени облигации“. В този случай за тях ще възникнат разходи свързани с изготвянето на допълнителни документи, извършването на допълнителни оповестявания и на изискуемите проверки от външни проверители.

За емитентите, които вземат решение да използват образците за разкриване на информация за екологично устойчиви облигации и облигации, свързани с устойчивостта, също ще възникнат допълнителни разходи, но по-ниски от тези за емитентите на европейски зелени облигации. За този вид облигации не се изисква външна проверка съгласно регламента, но същевременно съгласно международно признатите стандарти за издаване на подобни целеви облигации се изисква проверка от трета страна. Това би било съпроводено с допълнителни разходи и не се очаква този вид финансиране да се използва от МСП.

Чрез предложените промени в КЗ се създава възможност за застрахователните и презастрахователни посредници от трети държави да извършват дейност чрез клон при същите условия и изисквания за регистрация, приложими и към посредници от държави членки на ЕС/ ЕИП. Не се създава нов регистър за тези лица, като КФН ще вписва тези лица в съществуващия регистър по чл. 30, ал. 1, т. 12 от Закона за Комисията за финансов надзор. За регистрацията им се предвиждат същите такси, каквито са приложими и към посредниците от държави членки и ЕИП.

Чрез предложените промени в ЗДСИЦДС не се налага административна тежест, респективно разходи, а се разширяват възможностите за инвестиции на дружествата със специална инвестиционна цел, като им се предоставя възможност да инвестират в недвижими имоти, които се намират в трети държави, които са се присъединили към Кодекса за либерализация на движението на капитали на ОИСР.

Предложените със законопроекта промени няма да имат пряко отражение върху държавния бюджет на Република България.

IV. Очаквани резултати от прилагането на новата уредба

Чрез осигуряване на възможност на емитентите на облигации да издават европейски зелени облигации се очаква да се улесни насочването на инвестиции за финансиране на икономически дейности, които оказват положително въздействие върху околната среда.

От една страна, емитентите на облигации могат да използват този допълнителен инструмент за финансиране на екологосъобразни дейности. От друга страна, инвеститорите ще разполагат с достатъчно информация, която е сравнима и позволява да насочват инвестиции към екологосъобразни дейности без да се опасяват от заблуждаващи твърдения за екологосъобразност.

Посредством регламента се въвеждат задължения само за емитентите, които възнамеряват да използват наименованието „европейски зелени облигации“. Тези

емитенти, след пълното разпределение на постъпленията и най-малко веднъж за срока на тези облигации ще трябва да изготвят и публикуват доклад за въздействието върху околната среда на използването на постъпленията от тези облигации. В докладите за въздействието ще трябва да посочват показателите, методиките и допусканията, прилагани при оценката на въздействие, за да се предостави на инвеститорите цялата относима информация, свързана с тази оценка. В този случай за тях ще възникне допълнителна административна тежест свързана с изготвянето на допълнителни документи, извършването на допълнителни оповестявания, както и на изискуемите проверки от външни проверители. Предвид по-високите административни разходи за емитирането на европейски зелени облигации, не се очаква този вид финансиране да се използва от МСП.

Чрез осигуряване на възможност на емитентите да използват образците за разкриване на информация за екологично устойчиви облигации и облигации, свързани с устойчивостта се очаква да се улесни насочването на инвестиции за финансиране на икономически дейности, които оказват положително въздействие върху околната среда.

Чрез приемането на измененията и допълненията на КЗ и ЗДСИЦДС ще бъде изпълнена препоръката на Инвестиционния комитет на ОИСР към страната ни и ще бъдат отстранени несъответствията им с Кодекса за либерализация на движението на капитали на ОИСР, с оглед успешното приключване на прегледа на страната.

По законопроекта са проведени обществени консултации съгласно чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове, като законопроектът и мотивите към него, частичната предварителната оценка на въздействието и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ в администрацията на Министерския съвет по нея са публикувани на интернет страницата на Министерството на финансите и на Портала за обществени консултации. В съответствие с чл. 26, ал. 5 от Закона за нормативните актове справката за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения в резултат на проведените обществени консултации е публикувана на интернет страницата на Министерството на финансите и на Портала за обществени консултации.

Материалите са съгласувани по реда на чл. 32, ал. 1, 5 и 6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Получените становища са обсъдени и направените бележки и предложения са отразени съгласно приложената справка.

V. Съответствие с правото на Европейския съюз

Съгласно член 1 параграф 4 от Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г., установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (Директива (ЕС) 2015/1535), същата не се прилага за правилата, свързани с въпросите, които са предмет на законодателството на Съюза в областта на финансовите услуги, както са изброени неизчерпателно в приложение II към посочената директива. Наред с това, в законопроекта не се съдържат елементи и правила, които имат характеристиките на технически регламент по смисъла на Директива (ЕС) 2015/1535, включително няма технически спецификации, отнасящи се до предлагани на пазара продукти или услуги. В резултат на изложеното, не се налага нотифициране до Европейската комисия на посочения законопроект.

Промените в националното законодателство чрез ЗИД на ЗППЦК произтичат от необходимостта да се осигурят мерки за прилагане на Регламент (ЕС) 2023/2361. Законопроектът е включен като мярка за изпълнение в Плана за действие за 2024 г. с мерките, произтичащи от членството на Република България в Европейския съюз.