

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 24.2.2011
SEC(2011) 223 окончателен

SEC(2011) 222 окончателен
COM(2011) 79 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

**Предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета
за изменение на директиви 89/666/ЕИО, 2005/56/ЕО и 2009/101/ЕО по отношение на
взаимното свързване на централните, търговските и дружествените регистри**

SEC(2011) 222 окончателен
COM(2011) 79 окончателен

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата финансова криза още веднъж показва голямото значение на прозрачността на финансовите пазари, включително по отношение на управлението на дружествата и дейността им. В заключенията на Съвета от 25 май 2010 г. се потвърждава, че подобряването на достъпа до актуална и достоверна информация за дружествата би могло да доведе до повишаване на доверието на пазара, да спомогне за възстановяването и да увеличи конкурентоспособността на европейските предприятия¹.

Търговските регистри играят основна роля в това отношение; в тях се вписва, проучва и съхранява информация за дружествата, например за правната им форма, седалището, капитала, законните представители и годишните отчети; чрез търговските регистри се осигурява достъп на обществеността до тази информация.

Предприятията все повече разширяват дейностите си отвъд националните граници, използвайки създадените от единния пазар възможности. Вследствие на това нарастват нуждата от международно сътрудничество между органите, водещи търговските регистри, и търсенето на достъп до информация за дружествата от други държави — за търговски цели или за улесняване на достъпа до правосъдие.

На 5 ноември 2009 г. Европейската комисия прие зелена книга², придружена от доклад за напредъка³ във взаимното свързване на търговските регистри. Въз основа на зелената книга бе проведена публична консултация, при която почти всички участници изразиха подкрепата си за подобряването на взаимната свързаност на търговските регистри в ЕС⁴.

На 25 май 2010 г. Съветът по конкурентоспособността прие заключения, с които приветства инициативата на Комисията за подобряване на взаимната свързаност на търговските регистри. В своя доклад Европейският парламент също призова Комисията и държавите-членки да постигнат напредък в тази област⁵. Накрая, в своите становища Европейският икономически и социален комитет⁶ и Комитетът на регионите⁷ също изразиха силна подкрепа за инициативата на Комисията.

Докладът за оценката на въздействието бе разгледан от Комитета за оценка на въздействието в писмена процедура. Комитетът прие положително становище на 15 септември 2010 г. Вследствие на становището на Комитета в доклада бяха внесени редица промени.

¹ 9678/10.

² COM(2009) 614 окончателен.

³ SEC(2009) 1492.

⁴ Информация за получените отговори:
http://ec.europa.eu/internal_market/company/business_registers/index_en.htm

⁵ 2010/2055 (INI).

⁶ INT/517.

⁷ CdR 20/2010.

2. КОНТЕКСТ

Във всички държави-членки има търговски регистри; те са организирани на национално, регионално или местно ниво. През 1968 г. бяха приети общи норми за установяването на минимални стандарти за оповестяване (вписване в регистър и публикуване) на информация за търговците⁸. От 1 януари 2007 г. държавите-членки трябва да поддържат и електронни търговски регистри⁹ и да осигуряват достъп на трети лица до съдържанието на регистъра в интернет.

Надеждната и актуална информация за дружествата е от изключително значение за потребителите, съществуващите или потенциалните търговски партньори, публичната администрация и правосъдието също и в международен контекст. Освен това сътрудничеството между водещите търговските регистри органи от различните държави-членки е задължително по силата на европейски законодателни актове, които бяха приети през последното десетилетие с цел улесняване на презграничните сливания на капиталовите дружества¹⁰ и преместването на седалищата на европейските дружества (SE)¹¹ и европейските кооперативни дружества (SCE)¹².

От 1992 г. съществува механизъм за доброволно сътрудничество между водещите търговските регистри органи в Европа. Досега т.нар. Европейски търговски регистър (ЕТР) обединява официалните търговски регистри на 19 държави-членки и шест други европейски юрисдикции¹³. Между 2006 и 2009 г. ЕТР участва в един научноизследователски проект, наречен BRITE¹⁴, чиято цел бе разработването на технологична платформа за оперативната съвместимост на търговските регистри в цяла Европа. ЕТР обаче е изправен пред големи предизвикателства, свързани с разширяването, финансирането и управлението му; сегашният механизъм за сътрудничество не е задоволителен за потенциалните ползватели.

Друг важен проект е разработването на Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП), която представлява електронно средство за осъществяване на ежедневното административно сътрудничество между публичните администрации в контекста на Директивата за услугите (2006/123/ЕО) и Директивата за професионалните квалификации (2005/36/ЕО). Услугите, осигурявани от ИСВП, биха могли да спомогнат за прилагането и на други директиви.

⁸ Директива 2009/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за координиране на гаранциите, които държавите-членки изискват от дружествата по смисъла на член 48, втора алинея от Договора, за защита на интересите на членовете и на трети лица с цел тези гаранции да станат равностойни (ОВ L 258, 1.10.2009 г., стр. 11).

⁹ Директива 2003/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2003 г. за изменение на Директива 68/151/ЕИО на Съвета относно изискванията за оповестяване по отношение на някои видове дружества (ОВ L 221, 4.9.2003 г., стр. 13).

¹⁰ Директива 2005/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 г. относно презграничните сливания на дружества с ограничена отговорност (ОВ L 310, 25.11.2005 г., стр. 1).

¹¹ Регламент (ЕО) № 2157/2001 на Съвета от 8 октомври 2001 г. относно статута на Европейското дружество (SE) (ОВ L 294, 10.11.2001 г., стр. 1).

¹² Регламент (ЕО) № 1435/2003 на Съвета от 18 август 2003 г. относно устава на Европейското кооперативно дружество (SCE) (ОВ L 207, 18.8.2003 г., стр. 1).

¹³ <http://www.ebr.org/>

¹⁴ <http://www.briteproject.eu>

Накрая, европейският портал за електронно правосъдие ще бъде основен пункт за достъп до правна информация, съдебни и административни институции, регистри, бази данни и други услуги, а предназначението му е да осигури по-бързи ежедневни услуги за гражданите, юристите, другите специалисти и съдебните органи.

3. СУБСИДИАРНОСТ

Близко двете десетилетия опит във връзка с функционирането на ЕТР показаха, че саморегулирането не е достатъчно за постигането на целите на тази инициатива. Освен това тези цели не могат да бъдат постигнати от държавите-членки, защото трябва да бъде установен общ набор от правила и условия за международното сътрудничество между органите, водещи търговските регистри. Ако такива разпоредби бъдат въведени на национално равнище, те биха могли да се окажат несъвместими помежду си и неподходящи за постигане на поставените цели. Следователно действие на ниво ЕС е необходимо и оправдано.

4. ЦЕЛИ

Общите цели на тази инициатива са да бъдат повишени доверието в единния пазар и конкурентоспособността на европейските предприятия и да се подобри работата на публичната администрация чрез насърчаване на сътрудничеството между органите, водещи търговските регистри в Европа. Конкретните цели включват осигуряване на по-безопасна икономическа среда за потребителите, кредиторите и другите търговски партньори, повишаване на правната сигурност, намаляване на административната тежест за дружествата и ускоряване на процедурите.

Настоящата инициатива има за цел по-специално:

- да се гарантира, че от търговския регистър, в който е вписано дружеството, се предоставя актуална информация за дружеството на търговския регистър или регистри, в които е вписан чуждестранният клон или клонове навсякъде в Европа;
- разработване на рамка за сътрудничеството между органите, водещи търговските регистри, при процедури по презгранично сливане и преместване на седалище в друга държава;
- улесняване на презграничния достъп до официална информация за търговците чрез определяне на общ минимален набор от актуална информация за дружествата, която трябва да бъде предоставяна на трети лица във всяка държава-членка чрез мрежата.

5. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА, ВАРИАНТИ И ТЯХНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Въпросите, отнасящи се до взаимното свързване на търговските регистри, могат да бъдат категоризирани в три групи: липсата на актуална информация за търговците в регистрите, в които са вписани чуждестранните клонове, трудностите при сътрудничеството при процедурите по презгранично сливане и преместване на седалището в друга държава и трудният презграничен достъп до информация за търговците.

Въздействието на възможните варианти за действие беше оценено спрямо следните критерии: ефективност, въздействие върху заинтересованите страни (потребители, кредитори и т.н.), административна тежест, правна сигурност, гъвкавост и разходи.

5.1. Варианти за разходите

Разходите зависят от избора на технологично решение. Изборът на информационна и комуникационна технология (ИКТ) трябва да бъде направен на етапа на изпълнението. Следователно влиянието на ИКТ в рамките на настоящата инициатива е само непряко. В рамките на оценката на въздействието бе извършен приблизителен разчет на разходите въз основа на различни технологии. Основната разлика между тях е, че ЕТР осигурява възможност за автоматизиран обмен на данни и може да обработва големи обеми данни едновременно. ИСВП изисква ръчен обмен на данни и е подходяща за електронни съобщения с малък обем.

ИСВП се управлява от Комисията. Следователно разходите за услугите се поемат от Комисията. Разширяването на ЕТР/проекта BRITE би трябвало да бъде финансирано от държавите-членки, освен ако за целта бъдат отпуснати средства от ЕС.

При *вариант 1* бе направен разчет на разходите за доизграждане на ЕТР и на проекта BRITE и за разширяване на обхвата на сегашното сътрудничество чрез включване на останалите осем държави-членки. Общите разходи за разширяването биха достигнали 164 472 EUR. Годишните разходи за поддръжка биха възлезли на 495 000 EUR.

При *вариант 2* бе направен разчет на разходите за разработване на решение с използване на ИСВП. Държавите-членки не участват в плащането на разходите за поддръжка или хостинг на ИСВП. През 2009 г. разходите за Комисията възлязоха на близо 518 000 EUR. За въвеждането на нова област Комисията би трябвало да вложи средства за разработване и поддръжка.

При *вариант 3* бе направен разчет на разходите за изграждане на нова мрежа на търговските регистри въз основа на разходите за изграждане на ИСВП и ЕТР. До 2009 г. общите разходи за разработване на ИСВП достигнаха почти 2 милиона EUR, а разходите за поддръжка — почти 770 000 EUR (включително разходите за човешки ресурси). Разходите за изграждане на подобна на ЕТР мрежа, започвайки от нулата, биха възлезли на 11,06 милиона EUR. Годишните разходи за поддръжка биха могли да достигнат 405 000 EUR. Поради високите разходи при този вариант и поради желанието на държавите-членки да се доразвият вече постигнатите резултати в тази област (ЕТР, BRITE и ИСВП), този вариант бе отхвърлен.

5.2. Липса на актуална информация за търговците в търговските регистри, в които са вписани чуждестранните клонове

С Единадесетата директива за дружественото право от дружествата се изисква да оповестяват определени данни и актове, когато откриват клон в друга държава-членка. Дружествата обаче често пропускат да актуализират тази информация. Този пропуск може да има критични последствия за защитата на потребителите и търговските партньори, особено когато регистърът, в който е вписан клонът, не е уведомен за прекратяването или несъстоятелността на дружеството (15 % от проучените случаи). Като се има предвид общият брой на чуждестранните клонове в Европа (над 112 000), в такова положение биха могли да бъдат 16 800 регистрирани чуждестранни клон.

Поради липсата на актуализирана информация в търговския регистър, в който е вписан даден чуждестранен клон, икономическата среда става по-рискова за потребителите и кредиторите и това води до понижаване на правната сигурност. Освен това липсата на сътрудничество между органите, водещи търговските регистри, създава административни разходи за дружествата, които биха могли да бъдат намалени с 69 милиона EUR¹⁵.

Бяха разгледани четири варианта:

- *Вариант А1:* Да не се въвеждат никакви изменения.
- *Вариант А2:* Да се препоръчат подробни правила за органите, водещи търговските регистри, по отношение на начина за сътрудничество при актуализиране на информацията за клоновете в други държави.
- *Вариант А3:* Да се въведе законодателно изискване за органите, водещи търговските регистри, да си сътрудничат по електронен път с цел актуализиране на вписаната информация за чуждестранните клонове; да се определят подробните технически условия за сътрудничеството.
- *Вариант А4:* Да се въведе законодателно изискване за органите, водещи търговските регистри, да си сътрудничат по електронен път с цел актуализиране на вписаната информация за чуждестранните клонове; да се определят подробните технически условия за сътрудничеството в делегиран акт/споразумение за управлението.

Според изводите от оценката на въздействието би трябвало да бъде предпочетен вариант А4. Макар че варианти А2—А4 биха могли да допринесат за повишаване на ефективността, вариант А2 не би могъл да гарантира правната сигурност и прилагането на правилата във всички държави-членки. Варианти А3 и А4 биха могли да доведат до намаление на административната тежест и нарастване на правната сигурност. Вариант А3 би осигурил най-висока степен на уеднаквяване, но не и гъвкавост. При вариант А4 законодателните актове биха били допълнени с делегиран акт, което би дало възможност за отчитане на особеностите на различните търговски регистри. Разходите биха били еднакви при варианти А3 и А4.

5.3. Трудности при сътрудничеството между органите, водещи търговските регистри, при процедури по презгранично сливане и преместване на седалище в друга държава

В европейското законодателство има изрично изискване за сътрудничество между органите, водещи търговските регистри, при процедури по презгранично сливане и преместване на седалище в друга държава. Липсват обаче указания за метода на изпращане на уведомлението. В практиката уведомленията между търговските регистри най-често се изпращат по обикновената поща на езика на издаващия орган. Поради малкия сегашен брой на процедурите понастоящем водещите търговските

¹⁵ Вж. Cap Gemini, Deloitte, Ramboll Management: Final Report for Priority Area Annual Accounts / Company Law (Окончателен доклад по приоритетната област годишни отчети / дружествено право), проект на ЕС за базово измержане и за намаление на административните разходи.

регистри органи могат да обработват ръчно уведомленията. В бъдеще обаче се очакват затруднения в това отношение, ако броят на процедурите нарасне.

Затрудненото сътрудничество между органите, водещи търговските регистри, при презгранично сливане и преместване на седалището в друга държава оказва отрицателно влияние върху правната сигурност. Ако съществуваше изискване за сътрудничество при създаването на европейско дружество или европейско кооперативно дружество чрез презгранично сливане, административната тежест за тези дружества би могла да бъде намалена.

Бяха разгледани четири варианта:

- *Вариант Б1:* Да не се въвеждат никакви промени.
- *Вариант Б2:* Да се препоръчат подробни правила за търговските регистри по отношение на метода на сътрудничество при процедури по презгранично сливане и преместване на седалището в друга държава.
- *Вариант Б3:* Да се приемат законодателни разпоредби за определяне на подробните технически условия за сътрудничеството между органите, водещи търговските регистри, при процедури по презгранично сливане и преместване на седалището в друга държава.
- *Вариант Б4:* Да се приемат законодателни задължения за сътрудничество, а подробните технически условия за сътрудничеството при процедури по презгранично сливане и преместване на седалището в друга държава да се определят в делегиран акт/споразумение за управлението.

Според изводите от оценката на въздействието би трябвало да бъде предпочетен вариант Б4. Необходима е единствено законодателна разпоредба за делегирането на правомощия на Комисията, защото вече има законодателни задължения за сътрудничество между водещите търговските регистри органи при презгранични процедури, освен при създаването на европейско дружество или европейско кооперативно дружество чрез презгранично сливане. Вариант Б3 изглежда твърде строг, докато варианти Б2 и Б4 осигуряват необходимата гъвкавост за държавите-членки. Вариант Б4 (делегиран акт) обаче е по-подходящото решение, защото при него участието на всички държави-членки е задължително, докато при вариант Б2 то е доброволно. С помощта на варианти Б3 и Б4 би могло да се намали административната тежест за дружествата при създаването на европейски дружества и европейски кооперативни дружества чрез презгранични сливания. Разходите биха могли да бъдат ограничени в зависимост от избора на информационна и комуникационна технология.

5.4. Труден презграничен достъп до информация за търговците

Макар че информацията за търговците е леснодостъпна в държавата по регистрацията им, достъпът до същата информация от друга държава-членка може да бъде ограничен от технически или езикови бариери. ЕТР не обхваща всичките 27 държави-членки, а информацията, достъпна чрез мрежата, се различава в различните държави.

Липсата на единен идентификационен код за всяко дружество затруднява идентифицирането на дружествата при случаи с международно измерение (например сливания или групи). Честотата на актуализиране на информацията за търговците понастоящем не е уеднаквена и липсва информация за ползвателите на данните относно надеждността им в различните държави-членки.

Ограниченият презграничен достъп до информация за търговците води до по-рискова икономическа среда за потребителите и за съществуващите или потенциалните партньори. Този проблем води и до спад на правната сигурност.

Бяха разгледани четири варианта:

- *Вариант В1:* Да не се въвеждат никакви промени.
- *Вариант В2:* Да се препоръчат подробни правила за търговските регистри за осигуряване на по-добър презграничен достъп до информацията.
- *Вариант В3:* Да се въведе задължение държавите-членки да се включат в електронна мрежа на търговските регистри; да се определи точно каква информация трябва да се предава чрез мрежата и колко често трябва да се актуализира информацията; да се установят подробни технически условия за сътрудничеството.
- *Вариант В4:* Да се въведе задължение държавите-членки да се включат в електронна мрежа на търговските регистри; да се определи точно каква информация трябва да се предава чрез мрежата и колко често трябва да се актуализира информацията; да се установят подробни технически условия за сътрудничеството в делегиран акт/споразумение за управлението.

Според изводите от оценката на въздействието би трябвало да бъде предпочетен вариант В4. Вариант В2 има потенциал, а варианти В3 и В4 оказват определено положително въздействие върху заинтересованите лица. Незаконодателните мерки (вариант В2) не биха могли да гарантират правна сигурност по отношение на достъпа до информация. При варианти В3 и В4 би била създадена ясна законодателна уредба, но при вариант В3 би имало нужда от законодателни изменения при промяна на техническите условия. Вариант В4 би осигурил нужната гъвкавост. Тези варианти не биха оказали въздействие върху административната тежест. Разходите обаче биха могли да бъдат значителни.

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Комисията ще наблюдава изпълнението на разпоредбите и ще осигури рамка за структурирано обсъждане на подробните технически условия от делегирания акт от страна на национални експерти (например чрез семинари). Ефектът от мерките следва да бъде оценен пет години след транспонирането на разпоредбите.