

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 24.9.2008
SEC(2008) 2487

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружителен документ към

**Предложения за директива на Европейския парламент и на Съвета
за опростяване на правилата на Третата и Шестата директиви в областта на
дружественото право**

Оценка на въздействието

ОБОБЩЕНИЕ

{COM(2008) 576}
{SEC(2008) 2486}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2007 г. Комисията стартира инициатива за широко обхватно опростяване в областите на дружественото право, счетоводството и одита. Тази инициатива представлява важен принос за обширната програма за по-добро регулиране/опростяване, по-специално за инициативата за намаляване на административната тежест върху европейските дружества.

Първото предложение за директива за опростяване на Третата и Шестата директиви в областта на дружественото право относно местни сливания и разделяния беше включено в първия пакет от „ускорени“ предложения, приет от Комисията през март 2007 г. Това предложение имаше за цел отмяната на изискването за представяне на експертен доклад при сливане или разделяне на акционерни дружества, в случаите когато всички акционери на въпросните дружества се отказват от такъв доклад. Директивата беше приета от Европейския парламент и от Съвета на 13 ноември 2007 г.¹.

На 10 юли 2007 г. Комисията прие съобщение („съобщението“), съдържащо допълнителни идеи за опростяване на достиженията в областта на дружественото право, включително допълнителни предложения за опростяване на Третата и Шестата директиви в областта на дружественото право².

Съобщението беше приветствано от Съвета за конкурентоспособност на 22 ноември 2007 г. и от Европейския парламент на 21 май 2008 г. Европейският парламент припомни обаче, че интересите на всички заинтересовани страни, включително инвеститори, собственици, кредитори и служители, както и принципите на субсидиарността и пропорционалността трябва да бъдат надлежно взети под внимание³.

В допълнение към това, в отговор на поканата на Комисията към заинтересованите страни да представят до октомври 2007 г. коментари в писмена форма, бяха получени мнения от правителствата на 18 държави-членки, една държава от ЕИП и 110 заинтересовани страни (включително европейски органи и асоциации), представляващи общо 23 страни, от които 22 държави-членки. Доклад относно получените коментари е достъпен на уебсайта на Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“ (DG MARKT): http://ec.europa.eu/internal_market/company/simplification/index_en.htm

Административните разходи, произтичащи от задължения за предоставяне на информация, залегнали в Третата и Шестата директиви в областта на дружественото право, бяха измерени в контекста на широко мащабна оценка, която е ключов елемент

¹ Директива 2007/63/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 г. за изменение на Директиви 78/855/ЕИО и 82/891/ЕИО на Съвета във връзка с изискването за доклад от независим експерт при сливане или разделяне на акционерни дружества (ОВ L300, 17.11.2007 г., стр. 47).

² Съобщение от Комисията относно опростена бизнес среда за дружества в областите на дружественото право, счетоводството и одита (COM (2007) 394); http://ec.europa.eu/internal_market/company/simplification/index_en.htm

³ Доклад А6-0101/2008

от програмата за действие на Комисията за измерване на административните разходи и намаляване на административната тежест⁴. Докладът за измерването, който се основава на стандартния модел на ЕС за разходите, беше завършен в края на юни 2008 г.⁵. Също така успоредно с работата на консорциума Deloitte/Rambøll/Capgemini, който извърши оценката, беше консултирана и групата на високо равнище от независими заинтересовани страни⁶. В своето становище от 10 юли 2008 г. групата подкрепя намерението на Комисията да предложи мерки за намаляване на административната тежест, произтичаща от Третата и Шестата директиви.

Докладът за измерването представлява основата за оценката на въздействието. Други източници на информация са отговорите на държавите-членки на въпроси, изпратени от ГД МАРКТ, и общителния доклад на коментарите, получени в отговор на съобщението от юли 2007 г.

2. СУБСИДИАРНОСТ

Необходимо е действие на ниво ЕС дотолкова, доколкото задълженията, които предизвикват административна тежест, произтичат от директиви на ЕС. При тези обстоятелства, за намаляване на административната тежест се изисква изменение на правилата на ЕС. Следователно е оправдано действие на равнище ЕС.

3. ЦЕЛИ

Целите на тази инициатива, която е предвидена в постоянна програма за опростяване, която трябва да бъде приета от Комисията през 2008 г.⁷, са да се подобри конкурентоспособността на дружествата в ЕС, като се намали административната тежест, произтичаща от правилата на Третата и Шестата директиви, когато това може да бъде постигнато, без да се накърняват интересите на другите заинтересовани страни.

По-специално инициативата има за цел:

- да се намалят изискванията за докладване на равнище ЕС при сливания и разделяния, за да се предостави повече гъвкавост на държавите-членки и на дружествата да решават кои доклади са действително необходими във всеки отделен случай;
- да се премахнат правилата, които водят до двойно докладване, като по този начин причиняват излишни разходи за дружествата;

⁴ Вж. COM(2006) 689 окончателен, ОВ С 78, 11.4.2007 г., стр.9.

⁵ Въпреки че докладът беше представен в окончателния си вариант, на този етап не може да се изключи възможността във варианта, който ще бъде публикуван, да бъдат направени незначителни корекции.

⁶ Вж. http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/high_level_group_is_en_version.htm

⁷ „Втори доклад за напредъка относно стратегията за опростяване на регулаторната среда“, приложение 1, Преразглеждане на достиженията в дружественото право, счетоводството и одита {COM(2008) 33, непубликуван в Официален вестник, стр. 23}

- да се адаптират правилата относно задълженията за публикуване и предоставяне на информация към технологичното развитие, с оглед също и на общите съображения за околната среда; както и
- да се гарантира съгласуваност между правилата на Третата и Шестата директиви, от една страна, и настъпилите наскоро промени в останалите достижения в областта на дружественото право, от друга, по-специално по отношение на разпоредбите за защита на кредиторите съгласно Третата, Шестата и Втората директиви.

4. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА, ВАРИАНТИ И ТЯХНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Третата и Шестата директива понастоящем съдържат редица подробни изисквания за докладване, които участващите в сливане/разделяне дружествата трябва да спазват и които пораждат значителни разходи за тях. Когато изискванията на тези две директиви се разглеждат заедно с Втората директива за дружествено право относно капитала на акционерните дружества, в някои ситуации, това може да доведе до допълнително нарастване на разходите. Освен това предвидените в директивата средства за информиране на акционерите за подробности около транзакциите са замислени преди 30 години и не отговарят на днешните технологични възможности. На последно място, промени в други директиви през последните години относно защитата на кредиторите, и по-специално във Втората директива в областта на дружественото право, доведоха до някои несъответствия между различните директиви.

С оглед на този формулиран по-горе проблем, съществуват три области, които могат да бъдат предмет на опростени мерки:

- (1) Изискванията за докладване при планирано сливане/разделяне;
- (2) Задълженията за публикуване и предоставяне на документация, по-специално по отношение на акционерите; както и
- (3) Правилата за защита на кредиторите.

Въздействието на възможните варианти на политика беше оценено спрямо следните критерии: намаляване на административната тежест за дружествата, въздействие върху правата на акционерите, с местожителство в и извън страната, въздействие върху кредиторите и други заинтересовани страни (напр. служители), въздействие върху околната среда и съгласуваност с други директиви.

Заключението в оценката на въздействието е, че възможните общи спестявания в резултат на препоръчаните варианти по отношение на намаляването на административната тежест могат да бъдат оценени приблизително на около 172 млн. EUR годишно. Това означава намаляване на административната тежест с около 9,15 %, ако се разглежда само областта на дружественото право, и с около 1,23 %, ако се вземе като база общата административна тежест в областите на дружественото право, счетоводството и одита.

4.1. Изисквания за докладване

Изискванията за докладване в Третата и Шестата директиви се състоят от задължение за изготвяне на писмен доклад от ръководството относно правните и икономически

основания за сливането/разделянето, доклад на независим експерт, в който се разглежда по-специално предложеното съотношение на замяна на акциите, както и счетоводен баланс, в случаите в които годишните отчети са за период, приключил преди повече от шест месеца. Тези документи трябва да бъдат представени на общото събрание на акционерите, на което се взема решение за сливането или разделянето

По отношение на **писмения доклад от ръководството**, в доклада за измерването се посочва, че при **сливания** общите административни разходи в 27-те държави-членки на ЕС възлизат на около 7,79 млн. EUR годишно. По оценки 25 % представляват така наречените „обичайни“ разходи за осъществяването на бизнеса, като административната тежест се оценява на около 5,84 % млн. EUR годишно.

При **разделянията**, съответните общи разходи са около 7,98 млн. EUR годишно, но това са данни само за 23 държави-членки⁸. Ако приемем, че разходите за разделяния в останалите четири държави-членки са близки до тези за сливания, общите разходи за разделяния могат да бъдат оценени на 8,89 млн. EUR годишно, а административната тежест – на 6,67 млн. EUR годишно.

Що се отнася до **независимия експертен доклад** за плана за сливане/разделяне, годишната административна тежест се оценява на около 248,15 млн. EUR годишно при **сливания** и на около 81,17 млн. EUR годишно при **разделяния**. Консорциумът смята, че след транспонирането на Директива 2007/63 тази тежест ще се намали с около 170,09 млн. EUR годишно⁹.

Според оценката на въздействието административната тежест, свързана с изработването на **счетоводен баланс**, е поне 1,28 млн. EUR годишно.

Тези цифри показват, че изискванията за докладване пораждат значителна административна тежест за дружествата.

Следователно първият въпрос, на който трябва да се отговори, е дали тези изисквания за докладване са необходими в сегашната си форма. Освен това трябва да се отчете фактът, че тези разходи нарастват още повече, ако едно от дружествата трябва да финансира операцията чрез увеличаване на капитала или ако като част от операцията е учредено ново дружество, тъй като това води до допълнителни изисквания за докладване съгласно Втората директива в областта на дружественото право. На последно място, трябва да се разгледа как държавите-членки използват понастоящем вариантите за намаляване на изискванията за докладване в определени случаи. Ако сливането/разделянето включва дружество майка и неговото дъщерно дружество, 100 % или поне 90 % от което са притежавани от дружеството майка, при определени обстоятелства директивите и сега дават възможност на държавите-членки да облекчават изискванията за докладване, произтичащи от Третата и Шестата директиви. Към момента обаче не всички държави-членки използват тази възможност.

В оценката на въздействието се набелязват възможни мерки за опростяване на тази поредица от проблеми в три области:

- (4) мерки, насочени към всички акционерни дружества;

⁸ Държавите-членки, които не са включени, са Дания, Унгария, Ирландия и Нидерландия.

⁹ Срок на транспониране 31 декември 2008 г.

- (5) мерки с оглед на дружества, които са учредени или увеличават капитала си в резултат на сливане или разделяне; както и
- (6) мерки относно опростени сливания и разделяния между дружества майки и техните дъщерни дружества.

4.1.1. Мерки, насочени към всички акционерни дружества

Представени са четири варианта във връзка с първата поредица от действия, които засягат настоящия обхват на общите изисквания за докладване:

- Вариант 1: Без промяна в политиката;
- Вариант 2: Въвеждане на възможността акционерите да се откажат от писмения доклад на ръководството и счетоводния баланс чрез решение, взето или с единодушие, или с мнозинство.
- Вариант 3: Ограничаване в директивите на изискванията за докладване до средните и големите дружества или до дружествата, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар; както и
- Вариант 4: Отмяна в директивите на изискванията за докладване.

Според оценката на въздействие вариант 2 е най-подходящ, тъй като при него се избягва всякакво отрицателно въздействие върху интересите на акционерите, като същевременно се реализират спестявания от тежестта за засегнатите дружества. Вариант 1 не води до никакви допълнителни спестявания за дружествата, след като Директива 2007/63/ЕО бъде транспонирана, докато варианти 3 и 4 е възможно да накърнят правата на акционерите. Освен това, при двата последни варианта съществува риск от разминаване между националните правила по отношение на местните сливания, от една страна, и трансграничните сливания, от друга страна, които са регулирани от така нар. Десета директива¹⁰.

В допълнение към мерките във вариант 2, се предлага да се премахне изискването за представяне на счетоводен баланс, когато дружеството е съставя шестмесечен финансов отчет съгласно Директивата за прозрачността.

Общите спестявания от тези предложени мерки се изчисляват на около 7,12 млн. EUR годишно.

4.1.2. Мерки по отношение на дружества, които учредяват ново дружество или увеличават капитала си в резултат на сливане или разделяне

Тази поредица от действия разглежда дублирането на изискванията за експертни доклади, които в настоящия момент произтичат по-специално от правилата на Шестата директива, от една страна, и Втората директива за капитала на акционерни дружества, от друга страна, в случаите, когато операцията е свързана с учредяването на ново

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

дружество или увеличаване на капитала на приемащото дружество. В случаите на сливания и публични предлагания Втората директива предвижда възможност за държавите-членки да освобождават дружествата от доклада за апортните вноски, изискван съгласно същата директива.

Представени са три варианта:

- Вариант 1: Без промяна в политиката;
- Вариант 2: Въвеждане на възможност държава-членка да предоставя освобождаване от изискванията за докладване съгласно Втората директива, когато в хода на разделянето е изработен експертен доклад; както и
- Вариант 3: Въвеждане на задължително освобождаване от изискванията за докладване съгласно Втората директива в случай на сливане, публично предлагане или разделяне.

Според оценката на въздействието трябва да бъде предпочетен вариант 2. При вариант 1 се запазва двойното докладване, вариант 3 не позволява гъвкавост на държавите-членки да адаптират процедурите на националното законодателство към конкретната нужда на дружествата и акционерите. Изглежда обаче, че е полезно да се предвиди такава гъвкавост, като се има предвид, че съдържанието на докладите по Третата и Шестата директиви, от една страна, и Втората директива, от друга, не са напълно еднакви.

Спестяванията от премахването на тежестта при вариант 2 се оценяват между 3,26 — 9,43 млн. EUR годишно, в зависимост от това колко държави-членки ще се възползват от предоставената възможност.

4.1.3. Мерки относно опростени сливания и разделяния между дружества майки и техни дъщерни дружества

Третата поредица от действия разглежда съществуващата сега възможност държавите-членки да предоставят освобождаване от необходимостта да се свиква общо събрание и от някои изисквания за докладване и предоставяне на информация, ако сливането или разделянето се извършва между дружество майка и неговите дъщерни дружества. Към момента само една трета от държавите-членки се възползват изцяло от тази възможност.

В оценката на въздействието се разглеждат три варианта:

- Вариант 1: Без промяна в политиката;
- Вариант 2: Премахване на възможностите, с които разполагат държавите-членки при опростени сливания и разделяния; както и
- Вариант 3: Гарантиране, че държавите-членки трябва да предоставят на своите дружества възможността за опростени сливания/разделяния.

Заклучението е, че вариант 3 следва да бъде предпочетен, тъй като е малко вероятно другите два варианта да доведат до промяна на равнище държава-членка.

Потенциалните спестявания по този вариант се изчисляват на около 153,49 млн. EUR годишно.

4.2. Задължения за публикуване и документация

Съгласно правилата на Третата и Шестата директиви, дружествата трябва да впишат плана за сливане/разделяне в дружествения регистър и да публикуват този план в националния държавен вестник или на централна електронна платформа, в съответствие с разпоредбите на Първата директива в областта на дружественото право относно задълженията за оповестяване на дружества, при които отговорността е ограничена. Спорна е необходимостта от вписване на тези планове в регистъра, особено след като в днешно време те са достъпни в интернет.

Освен това съгласно директивите на акционерите трябва да бъде дадена възможност да се запознават с някои документи в сградата на седалището на дружеството и да получават безплатни копия от тези документи. Това задължение също изглежда отживяло и не отговаря на възможностите, предлагани от модерните информационни технологии, които предоставят по-лесен и по-евтин достъп до информацията и поради това вече са използвани в по-нови директиви.

В оценката на въздействие се разглеждат три варианта на действие:

- Вариант 1: Без промяна в политиката;
- Вариант 2: Използване на централизиран цифров механизъм на национално ниво за публикуване на информацията; както и
- Вариант 3: Използване на страницата на дружеството или на друга интернет страница за публикуване на информацията.

Следва да се предпочете вариант 3, тъй като той съчетава предимството от адаптиране на информационните механизми от Третата и Шестата директиви към тези, използвани в по-нови директиви, с нисък риск от създаване на допълнителни разходи за акционерите за достъп до информацията. Вариант 3 предлага и най-големите спестявания от премахване на тази тежест, които се оценяват на над 3,5 млн. EUR годишно.

4.3. Защита на кредиторите

Промени, направени неотдавна, във Втората директива в областта на дружественото право¹¹ доведоха, *inter alia*, до изясняване на правилата за защита на кредиторите съгласно същата директива в смисъл, че ако кредиторите искат да получат гаранции, те трябва да докажат убедително, че дадена операция, свързана с капитала на дружеството, застрашава техните вземания. Това пояснение липсва в същите правила в Третата и Шестата директиви, което води до някои несъответствия между тези директиви.

¹¹ Директива 2006/68/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година за изменение на Директива 77/91/ЕИО на Съвета по отношение на учредяването на акционерни дружества и поддържането и изменението на техния капитал, ОВ L 264, 25.9.2006 г., стр. 32

В тази връзка се обсъждат три варианта:

- Вариант 1: Без промяна в политиката;
- Вариант 2: Адаптиране на правилата за защита на кредиторите към разпоредбите на актуализираната Втора директива; както и
- Вариант 3: Отмяна в директивите на правилата за защита на кредиторите.

Препоръчва се вариант 2, тъй като той гарантира съгласуваност между различните директиви на ЕС, без да застрашава правата на кредиторите. Не се очаква този вариант да окаже съществено въздействие върху разходите на дружествата.

5. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Ефектът от мерките следва да бъде оценен пет години след транспониране на измененията.

В тази оценка трябва да се разгледат по-специално следните въпроси:

- Дали и до каква степен са намалели общите разходи на дружествата, свързани със сливания и разделяния. За основа на тази оценка следва да се използват *inter alia* наблюденията от извадка от дружества;
- Дали предоставената на акционерите и на другите заинтересовани страни информация в хода на процеса се счита за достатъчна; както и
- Дали препоръчителната възможност за държавите-членки по отношение на изисквания за докладване при сливания и разделяния, произтичащи от Втората директива в областта на дружественото право, дава полезни резултати или трябва да бъде предвидено задължително освобождаване.

Постоянен мониторинг на развитието на разходите на дружествата ще предполага допълнителна административна тежест за дружествата, с цел събиране на необходимата информация. Поради това такава система не се предвижда на този етап.