

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение 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“

COM(2011) 79 окончателен — 2011/0038 (COD)

(2011/С 248/20)

Докладчик: **Miklós PÁSZTOR**

На 8 март 2011 г. Европейският парламент и на 16 март 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 50, параграф 50, буква ж) от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение 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“

COM(2011) 79 окончателен – 2011/0038 (COD).

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 144 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства публикуването на директивата, която смята за важна стъпка в развитието на единния пазар. Тя прави възможно постигането на по-далечните цели на търговските предприятия, работниците, потребителите и гражданите от ЕС, както се вижда от стратегията „Европа 2020“ и инициативата за малките предприятия („Small Business Act“). Въпреки това, в сегашния си вид предложението, чрез което се предвижда да се стандартизират най-важните указания и актове и да се замени доброволното сътрудничество с правно задължение в целия Европейски съюз, отговаря само на няколко от изразените основни изисквания.

1.2 Същевременно в предложението се съдържат много неясноти по отношение на осъществяването. То оставя Комисията да реши редица въпроси в бъдещи регулаторни актове. Комитетът изразява надежда, че ще бъде включен и в бъдещите законодателни етапи и ще остане партньор на Комисията в подготовката на тези бъдещи регулаторни актове.

1.3 Комитетът би предпочел в предложението да бъдат обединени трите изменени директиви и да се формулират по наистина независим начин изискванията на ЕС в тази област⁽¹⁾. С изменението и делегираните актове, които ще бъдат приети впоследствие, прилагането ще загуби част от своята яснота. Ето защо ЕИСК потвърждава във връзка с това позициите си по отношение на Зелената книга и би искал те да бъдат включени в бъдещите законодателни разпоредби.

1.4 Комитетът счита за сериозен недостатък, че в регулирането не е разгледан въпросът за преместването на седалище, което, както е посочено в Зелената книга, става все по-важно в единния пазар. ЕИСК вижда пропусната възможност в това, че законодателят не е искал да изтъкне като модел принципа на прозрачността на ценните книжа, макар че се позовава на него.

1.5 ЕИСК подкрепя измененията, представени в предложението относно Директива 89/666/ЕИО и Директива 2005/56/ЕО.

1.6 Що се отнася до изменение на Директива 2009/101/ЕО, Комитетът смята, че е важно:

— данните да се публикуват възможно най-бързо, т.е. в най-краткия срок от гледна точка на техническите и правни ограничения;

— предоставянето на основна информация да бъде безплатно в рамките на единната европейска система, както ЕИСК вече е препоръчвал;

— да се изясни въпросът за разходите за изграждане и функциониране на системата, което до момента не е направено. По този пункт Комитетът съжалява за липсата на оценки на въздействието в предложението и настоява за предвиждане на средства за покриването на тези разходи;

— използването на системата да позволява най-прекия възможен достъп до информацията и свеждането до минимум на публикуването на информация на хартиен носител.

⁽¹⁾ Първата и единадесетата директива всъщност може лесно да се комбинират, защото имат сходен предмет (публичност на дружествата), а при директивата за трансграничните сливания, той е ограничен до определен аспект – прозрачността на търговските регистри в случай на трансгранични операции.

1.7 ЕИСК приема 1 януари 2014 г. като краен срок за прилагане от страна на ЕС и държавите-членки на необходимите нормативни актове. Той все пак смята за необходимо ЕС да определи вътрешен краен срок за изпълнението на мерките, договорени в делегираните актове.

2. Основно съдържание на предложението за директива

2.1 Чрез директивата се цели подобряване на правната и данъчната среда за предприятията, които имат все по-голяма полза от възможностите на единния пазар, а оттам и укрепване на климата на доверие към него, така че да се насърчи използването на конкурентни предимства, произтичащи от връзките между търговските партньори.

2.2 Въз основа на директивата държавите-членки трябва да вземат подходящи мерки, така че партньори и трети страни в целия ЕС да имат лесен достъп до документите и данните за предприятията и връзките помежду им. Наистина, досега не е имало такова задължение или възможност в тази насока. Проблемът с прозрачността възниква особено остро и неотложно в случаи на сливане и отделяне на предприятия, намиращи се от двете страни на границите, или на местни клонове на предприятие, регулирано от правото на друга държава-членка.

2.3 Комисията предлага като решение да се изменят някои предходни директиви:

- Директива 89/666/ЕИО относно изискванията за оповестяване на данни за клонове, открити в една държава-членка от някои видове дружества, регулирани от правото на друга държава (единадесета директива);
- Директива 2005/56/ЕО относно презграничните сливания на дружества с ограничена отговорност;
- Директива 2009/101/ЕО относно гаранциите, които могат да бъдат предоставяни на съдружниците и на трети лица (нова директива относно оповестяването на сделките, която замества първата директива).

Тези директиви само отчасти отговарят на нарастващите изисквания за прозрачност.

2.4 Измененията, внесени от новата директива, разширяват, уточняват и доразвиват съществуващите изисквания и процедури и дават на Комисията правото да прави други уточнения и разширения при прилагането на директивата. Целта на този подход е всички предприятия, клонове или групи икономически оператори да могат да бъдат ясно и бързо идентифицирани и всяка промяна своевременно да се записва и да бъде на разположение. Най-добрият инструмент за тази цел се оказва електронното съхранение и публикуване на документите и данните. Затова държавите-членки трябва да осигурят компютърната обработка и достъпност на данните чрез предвидената единна европейска платформа.

2.5 Директива 2009/101/ЕО е претърпяла най-голям брой промени, предложени от Европейската комисия:

- данните трябва да се публикуват в срок от максимум 15 календарни дни;

— всяко предприятие трябва да има единен код, който да позволява неговото еднозначно идентифициране в Европейското икономическо пространство;

— формалностите, предвидени от държавите-членки, трябва да бъдат съвместими с достъпа чрез единна европейска електронна платформа;

— държавите-членки трябва да гарантират надеждността на документите и данните;

— разходите за публикуване не трябва да надхвърлят необходимите административни разходи;

— за изпълнение на тези разпоредби Европейската комисия, въз основа на делегирани правомощия, може да приеме техническите условия относно управлението, сигурността, начина на образуване на единния код, използването на езиците, методите и техническите стандарти на публикуване и възможностите за санкциониране при евентуално неспазване на разпоредбите.

2.6 По отношение на директивите от 1989 г. и 2005 г., изменението се отнася за единната идентификация на клоновете или дружествата, които са били обект на трансгранично сливане, и за изискването за електронна съвместимост на другите действия по регистрацията.

2.7 Тази директива, отнасяща се до държавите-членки, определя крайния срок за прилагането ѝ от тях – 1 януари 2014 г. Самата директива влиза в сила на двадесетия ден от публикуването си.

3. Правен контекст на становището

3.1 Прозрачността на търговските регистри е не само важна цел сама по себе си, но и предпоставка за насърчване на хармонизирането на дружественото право. Оперативната съвместимост на националните регистри е основен въпрос от икономическо и компютърно естество, но предложението трябва да бъде публикувано в правна форма, ето защо никой не може да пренебрегва правните изисквания. Освен необходимостта от намиране на подходяща форма от правна гледна точка следва да се разгледа подробно правният контекст на хармонизацията.

3.1.1 Във връзка с това може да се открие преди всичко как да се съчетаят интересите на държавите, които по традиция са износители и вносители на капитали. Следва таблица, в която са представени в общи линии основните им виждания. Въз основа на тези виждания отчитането на основните интереси на държавите ограничава в дългосрочен план успешната хармонизация по същество, въпреки че при обсъжданията този въпрос явно не е от значение в сравнение с технически въпрос като оперативната съвместимост на търговските регистри.

	Държава-членка износител на капитали	Държава-членка вносител на капитали
1. Легитимация на предприятията (юридическо лице)	Принцип на фикционалността (универсализъм)	Принцип на реалността (партикуларизъм)
2. Възможност за идентифициране на юридическото лице	Място на регистрация	Действително административно седалище
3. Юрисдикция	Принцип на индивидуалността	Принцип на териториалността
4. Принцип на икономическото право	Правна сигурност	Предотвратяване на злоупотребата с право
5. Принцип на правото на Съюза (политика на вътрешния пазар)	Забрана за ограничаване на основните свободи	Забрана на дискриминационното отношение

3.2 Пречките за националната регистрация на предприятията са много по-малко в някои държави – тези, които следват принципа на фикционалността (в тях признаването на национално равнище по принцип се извършва автоматично, ако са спазени определени формални условия) – отколкото в други (в които защитата на местните общности, гравитиращи около предприятията, също е от значение), тъй като отговорността на предприятието, поискала регистрация, е по-важна от отговорността на държавата, т.е. по отношение на регистрацията на предприятията частноправното регулиране има по-голямо значение от публичноправното.

3.3 В някои държави не е възможна никаква промяна в статута на предприятията, докато в други държави в случай на промяна на действителното административно седалище има основание да се промени идентичността, която може да бъде призната от дружественото право и следователно от регистъра. Това породи множество проблеми на вътрешния пазар (вж. например дело Überseering), при които не бяха изключение нито двойната самоличност, нито кошмарната възможност за двойна безличност (например в случая с едно немско-ирландско смесено предприятие).

3.4 Някои държави гледат на света като едно цяло и разглеждат дейността на предприятията в тяхната цялост, независимо дали тя се извършва на тяхна територия или в чужбина (принцип на индивидуалността). В други страни юрисдикцията се определя въз основа на територията, или поне до голяма степен, и следователно има съществена разлика между вътрешността на страната и чужбина. Така че хармонизацията наистина е важна. В първия случай (принцип на индивидуалността) оперативната съвместимост на търговските регистри зависи основно от частното право, а дружественото право регулира собствените интереси на предприятията. Във втория случай са необходими публични мерки. Изхождайки от това, можем да си представим, че в първия случай (държавите износители на капитали) проектът BRITE явно е по-добро решение отколкото положителната хармонизация.

3.5 Държавите износители на капитали обикновено не са склонни да променят при регистрация кода, получен по силата на дружественото право, защото за тях правната сигурност е над всичко. За сметка на това други държави смятат, че защитата на интересите на местните общности, гравитиращи около предприятията, е от първостепенно значение и не се колебаят при необходимост да оспорват правния статут на дадено предприятие. Ето защо член 11 от първата директива (12-и в новата), като посочва

подробно основанията за прекратяване на дадено предприятие, може да се прилага много различно в отделните страни, в зависимост от виждането им за учредяването на предприятие (например делата Ubbink или Marleasing).

3.6 Държавите, които по принцип не правят разлика между вътрешни и външни дейности, обикновено се възползват по-добре от възможностите на вътрешния пазар и предприятията, които са регистрирани в тях, могат лесно да сметнат, че взетите от приемащата държава мерки ги ошетяват, защото ограничават свободите на Съюза. За сметка на това в практиката на държавите, признаващи принципа на реалността, т.е. на териториалността, може да се акцентира повече на въпроса за дискриминационното отношение спрямо чуждестранните предприятия. Видно е, че най-вече държавите износители на капитали имат интерес от хармонизиране на търговските регистри, тъй като регулирането в тази област е по-голямо предизвикателство за държавите вносител на капиталите.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приветства публикуването на директивата, която смята за важна стъпка в развитието на единния пазар. Действително, постигането на по-далечните цели на търговските предприятия, работниците, потребителите и гражданите става възможно, както вече беше изразено от Комитета във връзка със Зелената книга: „Целите на взаимното свързване на търговските регистри са залегнали в два стратегически документа: стратегията „Европа 2020“ и съобщението „Мисли първо за малките!“ – „Small Business Act“. Взаимното свързване на търговските регистри следва да повиши прозрачността и да улесни сътрудничеството между предприятията, както и да намали бариерите пред трансграничната стопанска дейност и да редуцира административната тежест, особено за малките и средните предприятия (МСП). Всичко това е от ключово значение за консолидирането на единния пазар и насърчаването на балансиран и устойчив икономически и социален напредък, както е подчертано в съобщението на Комисията „Мисли първо за малките!“ – „Small Business Act“ за Европа“ (COM(2008) 394 окончателен) (2).

4.2 Комитетът отбелязва още, че в настоящия си вид предложението отговаря само на няколко от изразените основни искания, предвиждайки да се стандартизират най-важните документи и данни, а правното задължение да замени доброволното сътрудничество в целия Европейски съюз. Също така счита за приемлива насоката на законодателството относно административните разходи и защитата на данните, но счита, че следва да се уточнят редица пунктове.

4.3 Следва обаче да се отбележи, че в предложението все още има много неясноти по отношение на изпълнението. Като цяло то остава на бъдещото законодателство да определи редът и условията на това изпълнение. Впрочем би било целесъобразно да бъдем информирани още сега. Например разглежданото предложение би могло да съдържа повече информация относно определени стандарти и съдържание, тъй като част от тях са упоменати в Зелената книга и се очаква отговор по тях. Ето защо би било желателно да можем да се произнасяме по

(2) ОВ L 48, 15.2.2011 г., стр. 120, параграф 1.2

практическият им характер. По тази причина ЕИСК потвърждава във връзка с това позициите си по отношение на Зелената книга и би искал те да бъдат включени в бъдещото законодателство.

4.4 ЕИСК смята, че по този начин е била пропусната възможността ЕС да направи по-голяма стъпка към по-значителна хармонизация на дружественото право, както е описана в параграф 3. Комитетът е наясно, че значителни правни и институционални различия затрудняват напредъка в тази по-широка проблематика и че хармонизирането на дружественото право ще отнеме десетилетие. Регистрацията обаче е компонент от него и поради нежеланието си да разгледаме детайлно този въпрос сме пропуснали възможността да намерим общи формулировки и да породим дискусия. Освен това програмата BRITE ясно доказва, че за всеобщо удовлетворение заинтересованите страни могат да решават редица отделни въпроси чрез саморегулирането.

4.5 Комитетът счита за сериозен недостатък, че в регулирането не е разглеждан въпросът за преместването на седалище, което, както е посочено в Зелената книга, става все по-важно в единния пазар. ЕИСК вижда пропусната възможност в това, че законодателят не е искал да изтъкне като модел принципа на прозрачността на ценните книжа, макар че се позовава на него.

4.6 В този процес може да е важно в предложението да се обединят трите изменени директиви и да се формулират по наистина независим начин изискванията на ЕС в тази област⁽³⁾. С изменението и с делегираните актове, които ще бъдат приети впоследствие, изпълнението ще загуби част от яснотата си, особено като се има предвид, че в разглежданото предложение не се определят проблемите с регистрацията от гледна точка на управлението и сътрудничеството между търговските регистри на държавите-членки.

4.7 Комитетът смята, че ще възникнат нови затруднения при постигането на поставените цели, тъй като според буквата на предложението – но, да се надяваме, не и според първоначално поставената цел – инстанциите за сътрудничество в областта на регистрацията, които са били активни досега на равнище ЕС (били те официални, на доброволни начала или произтичащи от пазара), няма да имат място в рамките на новото сътрудничество. Самият ЕИСК е съгласен, че единственият правен портал на Европейския съюз – Европейският портал за електронно правосъдие – трябва да бъде централната точка за достъп до правна информация, но счита за важно да се запази достатъчно място за инициативи, преследващи различни и евентуално по-широки цели. Комитетът подчертава също, че е „изключително важно в тази област институциите на национално и общностно ниво да сътрудничат със социалните партньори и гражданското общество“⁽⁴⁾. Комитетът изразява надежда, че ще бъде включен и в бъдещите законодателни етапи и ще остане партньор на Комисията в подготовката на бъдещите нормативни актове.

⁽³⁾ Първата и единадесетата директива всъщност лесно могат да се комбинират, предвид сходния им предмет (публичност на предприятията), а директивата за трансграничните сливания се ограничава до конкретен аспект – яснотата на търговските регистри в случай на трансгранични операции.

⁽⁴⁾ Вж. ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 120, параграф 6.7.

5. Специфични бележки

5.1 Комитетът подкрепя съдържанието се в предложението изменения по отношение на директивите 89/666/ЕИО и 2005/56/ЕО.

5.2 Що се отнася до изменението на Директива 2009/101/ЕО, Комитетът смята за важно данните да бъдат публикувани в най-кратък срок, т.е. в най-краткия срок от гледна точка на техническите и правни ограничения. Според ЕИСК е възможно в краткосрочен план предложеният срок драстично да се съкрати. Той обаче обръща внимание, че този срок може дори да се окаже твърде дълъг в някои случаи и че е необходимо евентуално обявяването на промените да се извършва много по-бързо, а именно чрез единната европейска платформа, посредством „оповестяване“⁽⁵⁾ непосредствено след нотификация на местно равнище, която би могла да бъде заверена по-късно. Съществуващите компютърни системи го позволяват.

5.3 Що се отнася до разходите, свързани с това информационно обслужване, трябва да се установи дали всички те трябва да бъдат обхванати от внесената от нотификатора сума или поисканият информацията също трябва да плаща. По този пункт съществуващите в държавите-членки системи се разминават. Според действащата към днешна дата практика услугата се заплаща само в случаите, когато исканата информация трябва да бъде взета от регистъра на предприятията в други страни. Комитетът потвърждава вече изразената си надежда за безплатно предоставяне на основна информация в рамките на единната европейска система⁽⁶⁾.

5.3.1 Комитетът счита, че следва да се разглежда като основна, по-специално за търговски дружества на бизнес партньори, акционери, кредитори и работници, информацията за седалището, собствениците и основните ръководители на предприятието, правните и икономическите условия на дружеството и неговата устойчивост, както и точните данни от счетоводния баланс.

5.3.2 Във връзка с това Комитетът подчертава, че въпросът за разходите за изграждане и експлоатацията на системата не е изяснен. Той изразява съжаление, че в предложението не се говори за оценки на въздействието, които да позволят тяхното оценяване, и настоява за необходимостта ЕС да предвиди средства за покриването на тези разходи.

5.4 ЕИСК приветства факта, че данните ще бъдат достъпни по електронен път. Той обаче се надява, че използването на системата ще позволи по-пряк достъп до информацията. Той признава все пак, че е важно да се намери баланс между изискването за публичност и бързото и сигурно функциониране. Комитетът е убеден, че е възможно да се постигне задоволителен компромис и че в крайна сметка това ще бъде в интерес на публичността. Друго основно очакване на

⁽⁵⁾ Става дума за съобщения или сведения, публикувани в европейска електронна мрежа и пряко достъпни за заинтересованите лица.

⁽⁶⁾ Вж. ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 120, параграф 1.5.

Комитета по отношение на единната система е тя да позволи свеждането до минимум на публикуването на информация на хартиен носител, а оттам и на разходите за публикуване.

5.4.1 ЕИСК обръща внимание на факта, че могат да възникнат противоречия между европейските задължения за оповестяване на информация, от една страна, и правните норми, които остават в националните правомощия (например въпросът за достоверността на актовете), от друга страна. Това положение не може да се задържи задълго.

5.5 Комитетът смята, че съществуват прости технически решения и за езиковите проблеми, стига само да се извърши значителна предварителна работа. Сегашните софтуери за превод позволяват да се публикуват лесно на всеки друг език стандартизирани текстове, при условие че са налице и че са били

одобриени след съответните консултации. Този вид стандартизация е възможен най-вече при основната информация и счетоводната документация.

5.6 По отношение на защитата на данните ЕИСК счита, че е уместно към регистъра на предприятията да се прилагат разпоредбите на Директива 95/46/ЕО за защита на личните данни.

5.7 ЕИСК приема 1 януари 2014 г. като краен срок за прилагането от държавите-членки на необходимите нормативни актове. Той все пак смята за необходимо ЕС да определи вътрешен краен срок за прилагането на мерките, договорени в делегираните актове. По този начин правилното функциониране на структурата за бърз и равномерен достъп до информация за дружествата ще бъде гарантирано на цялата територия на ЕС.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON
