

Bruxelles, den 9.4.2014
SWD(2014) 123 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV
om enkeltmandsselskaber med begrænset ansvar**

{ COM(2014) 212 final }
{ SWD(2014) 124 final }

1. Problemafgrænsning

Kun 2% af de små og mellemstore virksomheder (SMV'er) investerer i udlandet ved at oprette selskaber i andre lande. Dette lave investeringsniveau kan forklares ved en række faktorer, herunder forskellen mellem de nationale lovgivninger og den manglende tillid til udenlandske selskaber blandt potentielle kunder og forretningspartnere. For at vinde tillid hos udenlandske kunder og være tættere på det lokale marked, som de opererer på, vælger SMV'er og andre virksomheder ofte at anvende datterselskaber, som de "ejer fuldt ud"¹. Det er imidlertid ofte besværligt at etablere datterselskaber i udlandet.

Sproglige, administrative og lovgivningsmæssige forskelle mellem medlemsstaterne kan gøre det dyrt at oprette og drive datterselskaber i udlandet. For det første kan de direkte omkostninger (der opstår som følge af obligatoriske krav til etablering af et selskab²) være højere end i selskabets hjemland. For det andet fører forskellene mellem de nationale lovgivninger³ ofte til et større behov for juridisk rådgivning og dermed til yderligere omkostninger. Hvis kravene var mere ensartede i EU, ville der ikke være et sådant behov for yderligere rådgivning. Alle disse omkostninger vil sandsynligvis være særlig høje for selskabskoncerner, da et moderselskab på nuværende tidspunkt skal opfylde forskellige krav for hvert land, hvori det ønsker at etablere et datterselskab.

Europa-Kommissionen søgte i sit forslag fra 2008 om en statut for det europæiske private selskab (SPE) at fjerne de barrierer, som opleves af selskaber, der ønsker at operere på tværs af grænserne. Dette forslag krævede imidlertid enstemmighed blandt medlemsstaterne for at blive vedtaget, og i betragtning af de manglende fremskridt i forhandlingerne besluttede Kommissionen at trække det tilbage (en beslutning, der blev truffet som led i REFIT-projektet⁴). Det blev meddelt, at Kommissionen i stedet ville foreslå alternative foranstaltninger til at løse nogle af de problemer, som SMV'er og andre virksomheder står over for, når de forsøger at operere på tværs af de nationale grænser. Denne tilgang er i overensstemmelse med handlingsplanen fra 2012 om selskabsret og corporate governance i EU⁵, som bekræftede Kommissionens tilsagn om at iværksætte andre initiativer i forlængelse af SPE-forslaget med henblik på at forbedre virksomhedernes muligheder for at operere på tværs af grænserne. Nærværende konsekvensanalyse indgår i denne sammenhæng og har navnlig fokus på vanskelighederne ved at oprette datterselskaber i udlandet.

2. Behovet for et EU-initiativ

Hidtil har de løsninger, som medlemsstaterne har valgt for at forenkle processen og reducere omkostningerne ved at oprette et selskab, været tilpasset de respektive nationale forhold (dvs. deres nuværende nationale lovgivninger) og er ikke blevet koordineret med andre medlemsstater. Der er derfor fortsat forskelle mellem de nationale regler, og det er

¹ Datterselskaber har status som særskilt juridisk person og anvender reglerne i registreringslandet. Ud over at stille moderselskabets navn og omdømme til rådighed for kunderne tilbyder de dem derfor også den sikkerhed, det giver at have at gøre med et selskab, der har retlig status som nationalt frem for udenlandsk selskab.

² F.eks. minimumskapitalkrav, registreringsomkostninger eller notaromkostninger.

³ F.eks. forskelle i selskabsvedtægter, virksomheders organisation og struktur eller rapporteringskrav.

⁴ Tilbagetrækningen af SPE-forslaget var nævnt i bilaget til meddelelsen "Målrettet og effektiv regulering (REFIT): resultater og næste skridt" (COM(2013) 685 af 2.10.2013).

⁵ COM(2012) 740.

usandsynligt, at medlemsstaterne i nær fremtid af sig selv vil forsøge at indføre identiske krav til en bestemt selskabsretlig form i de nationale retssystemer. I stedet er det sandsynligt, at enkeltforanstaltninger i medlemsstaterne fortsat vil føre til en række forskellige nationale tilgange. Overholdelsen af disse systemer vil derfor fortsat være forbundet med yderligere omkostninger for SMV'er og afholde dem fra at være mere aktive i udlandet. I betragtning af denne situation er den eneste mulighed for at overvinde de hindringer, som virksomhederne på nuværende tidspunkt står over for, at fjerne dem på EU-plan.

3. EU-initiativets formål

Det *generelle mål* med EU-initiativet vil være at stimulere iværksætteraktiviteter ved at gøre det lettere for iværksættere, og navnlig SMV'er, at oprette selskaber i udlandet med henblik på at fremme vækst, jobskabelse og innovation i EU. Det *specifikke mål* vil være at reducere visse omkostninger, der typisk er forbundet med at oprette og drive datterselskaber i udlandet. Det *operationelle mål* vil være at harmonisere en række relevante aspekter af de nationale lovgivninger for at gøre det lettere at oprette selskaber i udlandet.

4. Løsningsmodeller

Eftersom dette initiativ tager sigte på at fjerne hindringer for virksomhederne, navnlig SMV'er, der minder om de hindringer, der blev behandlet i SPE-forslaget fra 2008, overvejes lignende løsningsmodeller i konsekvensanalysen, mens eventuelle løsninger, der synes urealistiske, som ikke er direkte knyttet til oprettelsen af datterselskaber, eller som vil skabe uberettiget forskelsbehandling mellem selskaberne, forkastes på forhånd. I betragtning heraf er løsningen med at fastsætte regler, der kun finder anvendelse på SMV'er, blevet forkastet, da disse ikke vil være praktisk gennemførlige og vil reducere initiativets omfang unødvendigt. I stedet er formålet at fastsætte regler, som er særligt hensigtsmæssige for SMV'er og selskabskoncerner, der ejes af SMV'er, men som ikke forhindrer større virksomheder i at være omfattet af dem. Endvidere har konsekvensanalysen afvist muligheden for at indføre en ny europæisk retlig form i snæver forstand eller harmonisere det område af selskabsretten, der vedrører processen med at oprette datterselskaber både i form af offentlige og private selskaber med begrænset ansvar.

De løsningsmodeller, der endvidere er overvejet, vedrører enkeltmandsselskaber med begrænset ansvar, da det er denne form for selskab, der oftest anvendes ved oprettelsen af datterselskaber. Den foreslåede harmonisering af det pågældende område af selskabsretten vil kræve, at medlemsstaterne i deres nationale lovgivning fastsætter bestemmelser om en national selskabsretlig form, som vil være retligt defineret på samme måde i alle medlemsstater og have en fælles forkortelse, SUP (*Societas Unius Personae*). Der blev set nærmere på de mere detaljerede løsningsmodeller med hensyn til følgende spørgsmål:

1) registrering

2) minimumskapitalkrav.

Forskellige modeller for registreringsprocessen blev gennemgået under hensyntagen til de mulige løsninger i forbindelse med bestemte aspekter af modellen og samspillet mellem disse aspekter, f.eks. onlineregistrering (registrering kun mulig online eller registrering mulig både

online og på papir) og anvendelsen af en model for vedtægterne (obligatorisk ved registrering online).

Forskellige modeller for minimumskapitalkravene blev også gennemgået, ligeledes under hensyntagen til samspillet mellem de forskellige aspekter, f.eks. minimumskapitalkravet (hvor minimumskapitalkravet fastsættes svarende til det gennemsnitlige minimumskapitalkrav i EU-lande eller svarende til 1 EUR) og anvendelsen af instrumenter til kreditorbeskyttelse (hvor minimumskapitalkravet fastsættes til 1 EUR, men med et yderligere krav om opfyldelse af en balanceprøve og afgivelse af en solvenserklæring).

5. Foretrukne løsninger og deres virkninger

Registrering

Med scenariet "ingen handling" vil EU-initiativets mål ikke kunne nås, da det ikke vil reducere de omkostninger, der er forbundet med at stifte enkeltmandsselskaber med begrænset ansvar. Endvidere vil de eventuelle ændringer af nationale selskabslove, som ikke er koordineret på EU-plan, ikke skabe tilstrækkelig overensstemmelse eller forenelighed mellem medlemsstaternes selskabsret.

Den løsningsmodel, der vil være bedst egnet til at nå målene, vil være at muliggøre onlineregistrering med anvendelse af en ensartet vedtægtsmodel. Af alle de løsningsmodeller, der er overvejet, vil denne medføre den største omkostningsreduktion med besparelser både som følge af den direkte onlineregistreringsprocedure og den ensartede model på EU-plan, som anvendes af selskaber, der vælger at foretage registreringen online. Denne løsningsmodel vil være i overensstemmelse med andre EU-politikker⁶. Den vil sikre, at der findes en onlineregistreringsprocedure, hvortil der vil blive udarbejdet en model på EU-plan, uden at medlemsstaterne og selskaberne tvinges til at acceptere den som den eneste registreringsprocedure for SUP-selskaber. Denne løsningsmodel vil have den største positive indvirkning på selskabsstifterne uden at have en større negativ indvirkning på andre interesserede parter end de andre løsningsmodeller. For at give en indikation af størrelsen af de potentielle omkostningsbesparelser for stiftere af enkeltmandsselskaber med begrænset ansvar blev der beregnet scenarier med store besparelser og små besparelser. Omkostningsbesparelserne for stiftere af SUP-selskaber i EU kan variere fra 21 mio. EUR i det lave scenarie til op til 58 mio. EUR i de høje scenarie på ét år.

Af de foranstaltninger, der er foreslået i forbindelse med de forskellige løsningsmodeller, vil indførelsen af en onlineregistreringsprocedure have den største indvirkning på medlemsstaterne og andre interesserede parter. Virkningsgraden vil imidlertid være forskellig fra den ene medlemsstat til den anden, afhængigt af, i hvilket omfang registreringsprocessen på nuværende tidspunkt er digitaliseret på nationalt plan, hvilke menneskelige ressourcer der er tilgængelige, og måden hvorpå medlemsstaterne vælger at overholde den standard, der indføres som følge af initiativet, da medlemsstaterne ikke vil blive pålagt bestemte metoder

⁶ I forbindelse med alle de overvejede løsningsmodeller kan målene kun nås med visse ekstraudgifter for medlemsstaterne, hvis omfang afhænger af de nuværende registreringsordninger, som er indført på nationalt plan. Løsningsmodeller, der giver mulighed for både onlineregistrering og papirbaseret registrering, vil være i overensstemmelse med EU's digitale dagsorden, da de indebærer en mulighed for – og ikke en forpligtelse til – at registrere et selskab online.

eller midler til at opnå det ønskede "slutresultat". De vil stadig have det fulde ansvar for kvaliteten af den nødvendige kontrol, der foretages af ansøgerne, og initiativet vil ikke sænke eventuelle eksisterende standarder i forbindelse med en sådan kontrol. Dette bør afhjælpe de betænkeligheder, som visse grupper af interesserede parter, f.eks. notarer, har påpeget for så vidt angår et fald i kontrolniveauet i medlemsstaterne. Som det allerede er tilfældet i mange medlemsstater kan registreringsproceduren stadig kontrolleres effektivt, uden at selskabets stifter behøver at møde personligt hos notaren i de medlemsstater, hvor der foreligger et sådan krav. De fleste medlemsstater vil skulle tilpasse deres nuværende nationale onlineregistreringssystemer frem for at oprette nye systemer, og de eneste omkostninger, der er forbundet med den ensartede vedtægtsmodel, vil være omkostningerne ved at stille den til rådighed online. Endvidere vil medlemsstaterne kun skulle afholde disse omkostninger én gang, mens fordelene for stifterne af selskaber vil fortsætte fremover.

Minimumskapitalkrav

Scenariet "ingen handling" vil ikke være effektivt til at nå målene med EU-initiativet, eftersom nationale foranstaltninger kan føre medlemsstaterne i forskellige retninger, som det fremgår af eksempler på reformer i Ungarn, Den Tjekkiske Republik og Slovakiet⁷. Endvidere vedrører sådanne reformer, der er vedtaget på nationalt plan, normalt nationale forhold og vil ikke være tilstrækkeligt koordineret i EU.

Den løsningsmodel, der vil være bedst egnet til at nå målene, vil være et minimumskapitalkrav på 1 EUR uden yderligere foranstaltninger til at beskytte kreditorerne. Dette vil nedbringe de omkostninger, der er forbundet med at opfylde minimumskapitalkravet for selskaber i en række medlemsstater uden at pålægge yderligere omkostninger. Denne løsningsmodel er imidlertid ikke så effektiv til at nå målene og udviser ikke samme grad af overensstemmelse med andre EU-politikker, som det vil være tilfældet med en løsningsmodel, der sænker minimumskapitalkravet, men som også kræver, at selskaberne opfylder en balanceprøve og afgiver en solvenserklæring. Sidstnævnte løsningsmodel vil stadig – om end i mindre grad – være til fordel for selskaberne og samtidig varetage kreditorernes interesser. De to løsningsmodellers indvirkning på medlemsstaterne, for så vidt angår indførelse af nye regler i deres nationale retssystemer, vil ikke være væsentligt forskellig. Den foretrukne løsning (et minimumskapitalkrav på 1 EUR plus kravet om at opfylde en balanceprøve og afgive en solvenserklæring) kan give selskabsstiftere i EU besparelser på mellem 215 mio. EUR og 595 mio. EUR på ét år⁸ (med fradrag af eventuelle omkostninger til afgivelse af solvenserklæringer i tilfælde af udlodninger) og samtidig sikre kreditorerne et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

Denne løsningsmodel vil have en indvirkning på de medlemsstater, som ikke på nuværende tidspunkt har et minimumskapitalkrav på 1 EUR og/eller ikke anvender solvenserklæringer til at regulere udlodninger i deres nationale lovgivning, hvorfor disse medlemsstater muligvis ikke støtter dette initiativ. Spørgsmålet om minimumskapitalkravet på 1 EUR vil imidlertid blive drøftet i en anden institutionel sammenhæng, end det tilbagetrukne SPE-forslag blev drøftet i, og vil ikke blive knyttet sammen med andre følsomme spørgsmål som f.eks. medarbejderdeltagelse og flytningen af et selskabs vedtægtsmæssige hjemsted. Dette bør

⁷ Se den fulde ordlyd af konsekvensanalysen.

⁸ Se beregninger i bilaget til konsekvensanalysen.

sammen med indførelsen af en mere solid beskyttelse af kreditorerne end i SPE-forslaget forbedre mulighederne for, at medlemsstaterne kan nå til enighed om en aftale, navnlig eftersom manglende kompenserende foranstaltninger til beskyttelse af kreditorerne er en af grundene til, at mange medlemsstater generelt er imod at sænke minimumskapitalkravet. Til gengæld for et lavt minimumskapitalkrav vil selskaberne skulle være mere opmærksomme på at sikre et tilstrækkeligt likviditetsniveau, inden de foretager udlodninger (f.eks. udbetaling af udbytte eller overskud til selskabsdeltageren).

Foretrukken kombination af løsninger

Kombinationen af de foretrukne løsninger fra hvert af ovenstående punkter – onlineregistrering af SUP-selskaber, en ensartet vedtægtsmodel på EU-plan, et minimumskapitalkrav på 1 EUR og et krav om at opfylde en balanceprøve og afgive en solvenserklæring – vil have en positiv indvirkning på udøvelsen af grundlæggende rettigheder og vil navnlig styrke princippet om frihed til at drive egen virksomhed ved at give mulighed for at udøve denne ret på en anden måde og ved at give selskabsstiftere større muligheder for at vælge, hvordan de udøver forretningsaktiviteter.

De foretrukne løsninger vil også have positive økonomiske og sociale virkninger. Ved at tilskynde til iværksætteraktiviteter bør disse løsningsmuligheder give forbrugerne et større udvalg af varer og tjenesteydelser, skabe flere nye job og føre til et beskyttelsessystem for kreditorer, som vil være bedre tilpasset det aktuelle erhvervmiljø. Da de foretrukne løsninger ikke vil have nogen indflydelse på spørgsmålet om flytningen af det vedtægtsmæssige hjemsted eller om medarbejderdeltagelse, vil det ikke være nødvendigt at indføre foranstaltninger til at minimere muligheden for omgåelse af de gældende sociale rettigheder og andre rettigheder, da der om nødvendigt er fastsat foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug i national ret.

Kombinationen af foretrukne løsninger kan give selskabsstiftere i EU besparelser på mellem **236 mio. EUR og 653 mio. EUR på ét år**. Det er vanskeligt at forudsige den forholdsvise andel af disse besparelser for udenlandske og indenlandske stiftere, men de samlede besparelser bør give navnlig SMV'er mulighed for i højere grad at udnytte mulighederne for at drive forretning på tværs af de nationale grænser. Selv om de stadig vil skulle overholde andre love end selskabsloven i de medlemsstater, hvori de vil drive virksomhed, bør forenklingen af lovrammerne for de forskellige spørgsmål, der behandles i de foretrukne løsningsmodeller, skabe mere gunstige vilkår for erhvervslivet end de nuværende.

6. Overvågning og evaluering

Europa-Kommissionen vil vurdere de opnåede fremskridt ud fra de fastsatte mål. Overvågningen vil i begyndelsen have fokus på gennemførelsen af forslaget, hvorefter der vil blive indsamlet mere specifikke oplysninger om dets virkninger, f.eks. ved at overvåge antallet af oprettede enkeltmandsselskaber (herunder SUP-selskaber), tendenserne for deres grænseoverskridende aktiviteter, deres oprettelses- og driftsomkostninger og adgangen til onlineregistrering. I en efterfølgende evaluering gennemgås de måder, hvorpå forslaget er blevet gennemført i national lovgivning, og den virkning, det har haft på de typiske omkostninger forbundet med at oprette og drive et selskab i udlandet, samt rapportering om eventuelle endnu uløste praktiske problemer.

