

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 89/666/EØF, 2005/56/EF og 2009/101/EF for så vidt angår sammenkobling af centrale registre og handels- og selskabsregistre«

KOM(2011) 79 endelig — 2011/0038 (COD)

(2011/C 248/20)

Ordfører: **Miklós PÁSZTOR**

Den 8. og den 16. marts 2011 besluttede henholdsvis Europa-Parlamentet og Rådet under henvisning til artikel 50, stk. 2 (g) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 89/666/EØF, 2005/56/EF og 2009/101/EF for så vidt angår sammenkobling af centrale registre og handels- og selskabsregistre

KOM(2011) 79 endelig - 2011/0038 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 26. maj 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 472. plenarforsamling den 15.-16. juni 2011, mødet den 15. juni 2011, følgende udtalelse med 144 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU glæder sig over offentliggørelsen af direktivet, som det anser for at være et væsentligt skridt fremad i udviklingen af det indre marked. Det gør det muligt at realisere erhvervslivets, lønmodtagernes, forbrugernes og EU-borgernes overordnede mål, som forudset i Europa 2020-strategien og SMV-initiativet (»Small Business Act«). I sin nuværende form, hvor målet er at standardisere de vigtigste oplysninger og dokumenter og at erstatte det frivillige samarbejde med en juridisk forpligtelse i hele EU, opfylder forslaget kun nogle af de fremsatte grundlæggende krav.

1.2 Samtidig indeholder forslaget mange usikkerhedsmomenter omkring gennemførelsen. Det overlades til Kommissionen at løse en lang række problemer i en fremtidig regulering. EØSU udtrykker håb om, at det ligeledes vil blive inddraget i de kommende lovgivningsfaser og fortsat vil være en partner for Kommissionen i udmøntningen af de delegerede beføjelser.

1.3 EØSU ville have foretrukket, at man med forslaget konsoliderede de tre ændrede direktiver og gav entydigt udtryk for EU's krav på dette område⁽¹⁾. Med ændringen og de delegerede retsakter, som vil blive vedtaget senere, skabes der klarhed om gennemførelsen. Af denne grund fastholder EØSU i denne forbindelse de standpunkter, det gav udtryk for i forbindelse med grønbogen, og håber, at de bliver medtaget i den fremtidige lovgivning.

1.4 Udvalget anser det for en alvorlig mangel, at man i forordningen ikke tager stilling til spørgsmålet om flytning af

hjemsted, der som anført i grønbogen bliver stadig mere afgørende på et stadig tættere integreret indre marked. EØSU betragter det som en forspildt mulighed, at lovgiver ikke har forsøgt at anvende det i øvrigt nævnte princip om åbenhed om værdipapirer som model.

1.5 EØSU støtter de foreslåede ændringer af direktiv 89/666/EØF og 2005/56/EF.

1.6 Med hensyn til ændringerne af direktiv 2009/101/EF anser udvalget det for væsentligt:

— at oplysningerne offentliggøres hurtigst muligt, dvs. med den kortest mulige frist ud fra de tekniske og juridiske begrænsninger,

— at anmodningen om basisoplysninger er gratis under det fælles europæiske system – en anbefaling EØSU allerede har givet udtryk for.

— at spørgsmålet om udgifterne i forbindelse med opbygningen og udnyttelsen af systemet klarlægges, hvilket ikke er tilfældet i øjeblikket. På dette punkt beklager udvalget manglen på konsekvensanalyser i forslaget. Det fremhæver imidlertid nødvendigheden af, at EU afsætter midler til at dække disse udgifter,

— at systemet giver den mest direkte adgang til informationer, og at offentliggørelsen af informationer på papir minimeres mest muligt.

⁽¹⁾ Det første og det ellefte direktiv kan i praksis let kombineres, da de har det samme mål (virksomheders oplysningspligt), mens direktivet om grænseoverskridende fusioner begrænser sig til et specifikt aspekt, nemlig kravene til selskabsregistre i forbindelse med grænseoverskridende operationer.

1.7 EØSU accepterer, at fristen for EU's og medlemsstaternes gennemførelse af de nødvendige love og administrative bestemmelser er den 1. januar 2014. Det anser det imidlertid for nødvendigt, at EU fastsætter en intern frist for gennemførelsen af de foranstaltninger, der vedtages i de delegerede retsakter.

2. Direktivforslagets indhold

2.1 Direktivet søger at skabe større åbenhed om de juridiske og skattemæssige bestemmelser for virksomheder, som i stigende grad gør brug af fordelene ved det indre marked, og således øge tilliden til dette marked for at fremme udnyttelsen af de konkurrencemæssige fordele, som forholdet mellem handelspartnere skaber.

2.2 På grundlag af direktivet skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for i hele EU at give forretningspartnere og tredjemand let adgang til officielle dokumenter og andre oplysninger om virksomheder og de forbindelser, de opretholder med hinanden. Hidtil har der nemlig ikke været nogen forpligtelse hertil eller mulighed herfor. Problemet med gennemsigtighed er særlig akut og aktuelt i forbindelse med grænseoverskridende fusioner og opsplittings af virksomheder eller i tilfælde af filialer af en virksomhed, der er underlagt en anden medlemsstats lovgivning.

2.3 Som løsning foreslår Kommissionen at ændre visse tidligere direktiver:

- direktiv 89/666/EØF om offentlighed vedrørende filialer oprettet i en anden medlemsstat (ellefte direktiv),
- direktiv 2005/56/EF om grænseoverskridende fusioner af selskaber,
- direktiv 2009/101/EF om garantier til selskabsdeltagere og tredjemand (nyt direktiv om adgang til selskabsoplysninger, som erstatter det første direktiv).

Disse direktiver dækker kun delvist det voksende behov for information.

2.4 Med det nye direktiv bliver de eksisterende krav og procedurer udvidet og præciseret, og Kommissionen får beføjelse til i forbindelse med gennemførelsen af direktivet, at tilføje yderligere præciseringer og udvidelser. Hovedformålet med denne foranstaltning er at sikre, at alle selskaber, filialer eller grupper af økonomiske aktører kan identificeres tydeligt og så hurtigt som muligt og således, at eventuelle ændringer umiddelbart registreres og er tilgængelige. Det bedste instrument til at opnå dette er den elektroniske lagring og offentliggørelse af dokumenter og oplysninger, og endvidere skal medlemsstaterne via den planlagte fælles europæiske platform sørge for digitaliseringen og adgangen til data.

2.5 De fleste af de ændringer, Kommissionen foreslår, vedrører direktiv 2009/101/EF:

- fristen for offentliggørelse af data er fastsat til højst 15 kalenderdage,

— enhver virksomhed skal have en unik identifikator, der sikrer deres entydige identificering i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsråd,

— de krævede formaliteter i medlemsstaterne skal være forenelige med tilgængeligheden via en fælles europæisk elektronisk platform,

— medlemsstaterne skal sikre dokumenternes og oplysningernes troværdighed,

— offentliggørelsesomkostningerne bør ikke overstige de nødvendige administrative udgifter,

— med henblik på gennemførelsen af disse bestemmelser kan Europa-Kommissionen på grundlag af delegerede beføjelser vedtage tekniske regler for forvaltningen, sikkerheden og udformningen af den unikke identifikator, anvendelsen af sprog, metoder og tekniske normer for offentliggørelse og eventuelle sanktioner ved manglende overholdelse af bestemmelserne.

2.6 Ændringerne af direktiverne fra 1989 og 2005 vedrører den unikke identifikationskode for filialer eller kapital-selskaber, der har været genstand for en grænseoverskridende fusion samt kravet om elektronisk forenelighed med andre registreringsaktiviteter.

2.7 Direktivet, der træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen, er rettet til medlemsstaterne, som skal gennemføre det senest den 1. januar 2014.

3. Den juridiske baggrund for udtalelsen

3.1 Gennemsigtigheden af selskabsregistre er ikke blot et vigtigt mål i sig selv, men er også en af de nødvendige forudsætninger for den yderligere harmonisering af selskabsretten. Interoperabiliteten mellem de nationale registre er i det væsentlige et it-relateret og økonomisk spørgsmål, men forslaget skal offentliggøres i juridisk form, da man ikke kan se bort fra de lovmæssige krav. Uden over behovet for at finde den rette juridiske form skal man også se indgående på den juridiske baggrund for harmoniseringen.

3.1.1 I denne sammenhæng er det i første omgang et spørgsmål om, hvordan man kan forene interesserne mellem de lande, der traditionelt er kapitalgivende og dem, der er modtagere. Tabellen nedenfor viser hovedlinjerne i deres tilgange. På grundlag af disse tilgange udgør medlemsstaternes underliggende interesser på længere sigt en væsentlig hindring for en gennemgribende harmonisering. Den kendsgerning, at debatten kun drejer sig om et teknisk spørgsmål som sammenkoblingen af selskabsregistre, ændrer ikke ved dette.

	Kapitalgivende medlemsstat	Kapitalmodtagende medlemsstat
1. Legitimering af virksomheder (juridisk personlighed)	Fiktionsprincippet (universalitet)	Realitetsprincippet (specifikke forhold)
2. Den juridiske persons identificerbarhed	Registreringssted	Det faktiske administrative sæde
3. Retskompetence	Individualitetsprincippet	Territorialitetsprincippet
4. Princippet om økonomisk ret	Retssikkerhed	Forebyggelse af misbrug af loven
5. Princippet om EU-lovgivning (politikken for det indre marked)	Forbud mod at begrænse af de grundlæggende friheder	Forbud mod forskelsbehandling

3.2 I lande hvor fiktionsprincippet finder anvendelse (anerkendelsen af virksomheder på nationalt plan er i princippet automatisk, hvis de opfylder visse formelle krav), findes der få hindringer for den nationale registrering af virksomheder. I andre (hvor det også drejer sig om at beskytte de lokale samfund omkring virksomheden) er der langt flere hindringer, da virksomheden, der ønsker registrering, har et større ansvar end staten. Med andre ord vejer privatretten tungere end den offentlige ret, når det drejer sig om registrering.

3.3 I visse lande kan virksomheder slet ikke ændre deres status, mens det i andre i tilfælde af flytning af det faktiske administrative sæde er nødvendigt at ændre identiteten og dermed registreringen for at blive anerkendt rent selskabsretligt. Dette har skabt forskellige problemer på det indre marked (som f.eks. *Überseering*-sagen). Dette udelukker nemlig hverken dobbelt identitet eller den mareridtsagtige situation med dobbelt manglende identitet (som det skete med en tysk-irsk sammenslutning).

3.4 Visse lande ser verden som en helhed og betragter virksomhedernes aktivitet som en helhed, uanset om den udøves inden for landets grænser eller i udlandet (individualitetsprincippet). I andre lande baseres retskompetencen på territorialitetsprincippet. Det, der tæller, er hvor virksomheden er placeret, og der er derfor en afgørende forskel mellem det nationale territorium og udlandet. Der er således et reelt behov for harmonisering. I det første tilfælde (individualitetsprincippet) falder interoperabiliteten mellem selskabsregistre hovedsagelig ind under privatretten, og selskabsretten beskæftiger sig med virksomhedernes egne interesser. I det andet tilfælde er det nødvendigt med offentlige foranstaltninger. Man kan således forestille sig, at i det første tilfælde er f.eks. BRITE-projektet en bedre løsning for kapitalgivende lande end positiv harmonisering.

3.5 Kendetegnende for kapitalgivende lande er, at de er tilbageholdende med at ændre den identificeringskode, der på basis af selskabsretten blev opnået ved registreringen, da retssikkerheden for dem er vigtigere end alt andet. Andre lande anser

derimod beskyttelsen af de lokale samfund omkring virksomheden for altafgørende og tøver ikke, hvor det er nødvendigt, med at anfægte en virksomheds juridiske status. Det er grunden til, at artikel 11 i det første direktiv (artikel 12 i det nye), der indgående beskriver årsagerne til afviklingen af en virksomhed, kan blive gennemført meget forskelligt fra land til land i lyset af dets fortolkning af, hvordan en virksomhed skal oprettes (jf. f.eks. sagerne *Ubbink* eller *Marleasing*).

3.6 De lande, der i princippet ikke skelner mellem interne og eksterne aktiviteter, drager generelt størst fordel af det indre markeds muligheder, og de virksomheder, der er registreret i disse lande, kan let få den opfattelse, at de foranstaltninger, som værtslandet træffer, skader dem, da deres EU-friheder begrænses. I de lande, der derimod anvender realitetsprincippet (dvs. territorialitetsprincippet), kan der i højere grad lægges vægt på spørgsmålet om den diskriminerende behandling af udenlandske virksomheder. Det er således klart de kapitalgivende lande, der har interesse i en standardisering af registre, men reguleringen på området er en større udfordring for de kapitalmodtagende lande.

4. Generelle bemærkninger

4.1 EØSU glæder sig over offentliggørelsen af direktivet, som det anser for at være et væsentligt skridt fremad i udviklingen af det indre marked. Det gør det muligt at realisere erhvervslivets, lønmodtagernes, forbrugernes og EU-borgernes overordnede mål, som det tidligere har givet udtryk for i forbindelse med grønbogen: »Sammenkoblingen af selskabsregistre bør afspejle målene i to strategiske dokumenter, nemlig *Europa 2020-strategien* og *En Small Business Act* for Europa. Sammenkobling af selskabsregistre må forventes at øge gennemsigtigheden og lette samarbejdet mellem virksomhederne samt mindske barriererne for grænseoverskridende erhvervsaktiviteter og reducere de administrative byrder, navnlig for de små og mellemstore virksomheder. Alt dette er nødvendigt, hvis man skal styrke det indre marked og fremme en afbalanceret og bæredygtig økonomisk og social fremgang, som fremhævet i Kommissionens meddelelse »Tænk småt først« – En »Small Business Act« for Europa – KOM(2008) 394 endelig⁽²⁾.

4.2 Udvalget bemærker endvidere, at i sin nuværende form, hvor målet er at standardisere de vigtigste oplysninger og dokumenter og at erstatte det frivillige samarbejde med en juridisk forpligtelse i hele EU, opfylder forslaget kun nogle af de fremsatte grundlæggende krav. Desuden anser det den generelle holdning i reguleringen til spørgsmålet om administrative omkostninger og databeskyttelsen for acceptabel, men mener dog, at mange punkter kræver en præcisering.

4.3 Det må dog konstateres, at forslaget stadig indeholder mange usikkerhedsmomenter, hvad angår gennemførelsen. Som helhed vil de nærmere bestemmelser først blive fastlagt i en fremtidig regulering. Det ville dog have været hensigtsmæssigt, at man allerede nu blev informeret herom. Det foreliggende forslag kunne således have indeholdt yderligere oplysninger om visse normer og indhold i betragtning af, at en del omtales i grønbogen og krævede et svar. Man burde derfor have udtalt sig

⁽²⁾ EUT C 48 af 15.2.2011, s. 120, pkt. 1.2.

om deres praktiske aspekter. Af denne grund fastholder EØSU i denne forbindelse de standpunkter, det gav udtryk for i forbindelse med grønbogen, og håber, at de bliver medtaget i den fremtidige lovgivning.

4.4 EØSU føler således, at EU har forspildt en mulighed for at tage et større skridt i retning af en tættere harmonisering af selskabsretten som beskrevet i afsnit 3. Udvalget er klar over, at mange juridiske og institutionelle forskelle gør det vanskeligt at gøre betydelige fremskridt inden for dette bredere spørgsmål, og at harmoniseringen af selskabsretten kunne tage et årti. Registrering er imidlertid en del af processen og ved at undlade at behandle spørgsmålet i detaljer, har vi forpasset en mulighed for at finde fælles formuleringer og indlede en debat. I øvrigt illustrerer Brite-programmet klart, at de berørte parter til almindelig tilfredshed kan løse mange detailspørgsmål gennem selvregulering.

4.5 Udvalget anser det for en alvorlig mangel, at man i denne lovgivning ikke tager stilling til spørgsmålet om flytning af hjemsted, der som anført i grønbogen bliver stadig mere afgørende på et stadig tættere integreret indre marked. EØSU betragter det som en forspildt mulighed, at lovgiver ikke har forsøgt at anvende det i øvrigt nævnte princip om åbenhed om værdipapirer som model.

4.6 Som led i denne proces kunne det have været nyttigt, at man med forslaget konsoliderede de tre ændrede direktiver og gav entydigt udtryk for EU's krav på dette område⁽³⁾. Med ændringen og de delegerede retsakter, som vil blive vedtaget senere, skabes der uklarhed om gennemførelsen, især fordi det foreliggende forslag ikke uddyber de administrative udfordringer i forbindelse med forvaltningen og samarbejdet mellem medlemsstaternes handelsregistre.

4.7 Udvalget mener, at der vil opstå nye problemer i forbindelse med de tilstræbte mål, da de instanser, der hidtil har arbejdet sammen om registreringer på europæisk plan – hvad enten de er officielle, arbejder på frivillig basis eller udsprunget af markedet – ifølge forslaget ordlyd og forhåbentlig ikke som oprindelig tiltænkt – ikke vil have nogen plads inden for rammerne af det nye samarbejde. EØSU er også enig i, at EU's fælles juridiske portal - e-Justiceportalen – bør være den centrale adgang til juridiske oplysninger, men anser det for vigtigt, at der er tilstrækkelige muligheder for initiativer, der forfølger andre og eventuelt mere vidtgående målsætninger. Udvalget understreger også, at »det er særlig vigtigt, at de nationale institutioner og EU-institutionerne samarbejder med arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet på dette område«⁽⁴⁾. EØSU håber, at det ligeledes vil blive inddraget i de kommende lovgivningsfaser og fortsat vil være en partner for Kommissionen i forberedelsen af en fremtidig regulering.

⁽³⁾ Det første og det ellefte direktiv kan i praksis let kombineres, da de har det samme mål (virksomheders oplysningspligt), mens direktivet om grænseoverskridende fusioner begrænser sig til et specifikt aspekt, nemlig kravene til selskabsregistre i forbindelse med grænseoverskridende operationer.

⁽⁴⁾ EUT C 48 af 15.2.2011, s. 120, pkt. 6.7.

5. Særlige bemærkninger

5.1 EØSU støtter de foreslåede ændringer af direktiv 89/666/EØF og 2005/56/EF.

5.2 Hvad angår ændringen af direktiv 2009/101/EF, finder udvalget det vigtigt, at oplysningerne offentliggøres hurtigst muligt, dvs. med den kortest mulige frist ud fra de tekniske og juridiske begrænsninger. EØSU mener, at det på kort sigt er muligt at afkorte den foreslåede frist drastisk. Det påpeger imidlertid, at selv denne frist kan vise sig at være for lang i visse tilfælde, og at der derfor kan være et potentielt behov for, at anmeldelsen af ændringer sker meget hurtigere, med andre ord via den fælles europæiske platform i form af en »offentliggørelse⁽⁵⁾« umiddelbart efter en lokal anmeldelse, og som kunne blive certificeret på et senere tidspunkt. De aktuelle it-systemer gør dette muligt.

5.3 Det skal klart angives, om det alene er anmelderen, der skal dække alle udgifterne til denne informationstjeneste, eller om den part, der anmoder om oplysninger, også skal betale. På dette punkt er der forskel på de nationale systemer. I øjeblikket er det sådan, at der kun skal betales for oplysninger, som kommer fra et andet lands handelsregister. EØSU fastholder sit tidligere udtrykte håb om, at anmodningen om basisoplysninger bliver gratis under det fælles europæiske system⁽⁶⁾.

5.3.1 Udvalget mener, at især oplysninger om forretningssted, virksomhedens ejere og vigtigste ledere, selskabets økonomiske og juridiske situation, dets soliditet samt præcise data om regnskab og balance skal betragtes som nødvendige basisoplysninger for forretningspartnere, aktionærer, kreditorer og medarbejdere.

5.3.2 I denne forbindelse understreger udvalget, at spørgsmålet om udgifterne til systemets opbygning og drift ikke er blevet afklaret. Det beklager, at der ikke foreslås konsekvensanalyser til at foretage en vurdering heraf. Det fremhæver imidlertid nødvendigheden af, at EU afsætter midler til at dække sådanne udgifter.

5.4 EØSU glæder sig over, at dataene vil være tilgængelige elektronisk. Det håber imidlertid, at driften af systemet giver så direkte adgang til information som muligt. Det erkender dog, at det her er væsentligt at finde en balance mellem krav til offentlighed og hurtig og sikker drift. Udvalget er overbevist om, at et tilfredsstillende kompromis er muligt, og at kravet til offentlighed i sidste ende vil blive styrket. Udvalget nærer endvidere

⁽⁵⁾ Det drejer sig om meddelelser eller informationer, der offentliggøres på det europæiske elektroniske net, og som er direkte tilgængelige for de interesserede parter.

⁽⁶⁾ EUT C 48 af 15.2.2011, s. 120, pkt. 1.5.

den grundlæggende forventning til det fælles system, at det vil minimere offentliggørelsen af informationer på papir og dermed omkostningerne ved offentliggørelsen.

5.4.1 EØSU henleder opmærksomheden på, at der kan opstå modsætninger mellem anmeldelsespligten på EU-plan og de juridiske krav, der fortsat er national kompetence (f.eks. spørgsmålet om autenticitet). Denne situation er uholdbar på lang sigt.

5.5 Udvalget mener ligeledes, at der findes enkle tekniske løsninger på sprogproblemerne, som blot kræver betydelige forberedelser. Med moderne oversættelsessoftware kan man let offentliggøre standardiserede dokumenter til et hvilket som helst andet sprog, forudsat at disse er tilgængelige og er blevet

godkendt efter en passende høring. Denne form for standardisering er især egnet til basisoplysninger og regnskabsdokumenter.

5.6 Med hensyn til databeskyttelse anser EØSU det for hensigtsmæssigt, at direktiv 95/46/EF om beskyttelse af personoplysninger finder anvendelse på selskabsregistre.

5.7 EØSU accepterer, at fristen for EU's og medlemsstaternes gennemførelse af de nødvendige love og administrative bestemmelser er den 1. januar 2014. Det anser det imidlertid for nødvendigt, at EU fastsætter en intern frist for gennemførelsen af de foranstaltninger, der vedtages i de delegerede retsakter. Således vil en velfungerende struktur sikre, at der er hurtig og ensartet adgang til informationer om selskaber i hele EU.

Bruxelles, den 15. juni 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
