



Brussel, 9.4.2014
SWD(2014) 123 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
inzake besloten eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid**

{ COM(2014) 212 final }

{ SWD(2014) 124 final }

1. Definitie van het probleem

Slechts 2% van de kleine en middelgrote ondernemingen investeert in het buitenland door in andere landen bedrijven op te richten. Dit lage investeringsniveau kan uit verschillende factoren worden verklaard, waaronder de verschillen in nationale wetgeving en het gebrek aan vertrouwen in buitenlandse bedrijven bij potentiële afnemers en zakenpartners. Teneinde het vertrouwen van buitenlandse klanten te winnen en dichterbij hun lokale markt te komen, kiezen kleine, middelgrote en andere ondernemingen er vaak voor om te handelen via dochterondernemingen in ‘volledige eigendom’.¹ Maar het oprichten van dochterondernemingen in het buitenland is vaak omslachtig.

Taalkundige, bestuurlijke en wettelijke verschillen tussen de lidstaten kunnen het oprichten en exploiteren van dochterondernemingen in het buitenland tot een kostbare zaak maken. Ten eerste kunnen de directe kosten (in verband met wettelijke vereisten voor oprichting van een onderneming²) hoger zijn dan in het land van oorsprong. Ten tweede leiden de verschillen tussen nationale rechtsstelsels³ vaak tot een grotere behoefte aan juridisch advies en daardoor tot extra kosten. Als de vereisten in de EU meer overeenstemming zouden vertonen, zou een dergelijke behoefte aan extra advies niet bestaan. Al deze kosten zijn waarschijnlijk met name hoog voor groepen ondernemingen, omdat een moederbedrijf momenteel aan verschillende voorschriften moet voldoen al naar gelang het land waar het een dochteronderneming wil vestigen.

De Europese Commissie heeft in 2008 geprobeerd de belemmeringen voor ondernemingen die grensoverschrijdend willen opereren, weg te nemen met haar voorstel betreffende een statuut van de Europese besloten vennootschap (SPE). Dit voorstel moest echter door de lidstaten unaniem worden goedgekeurd en gezien het gebrek aan vooruitgang tijdens de onderhandelingen besloot de Commissie het in te trekken (een besluit dat werd genomen in het kader van de Refit-exercitie⁴). De Commissie maakte bekend in plaats daarvan alternatieve maatregelen te zullen voorstellen ter bestrijding van bepaalde problemen waarmee kleine, middelgrote en andere ondernemingen worden geconfronteerd wanneer zij over nationale grenzen heen actief trachten te zijn. Deze benadering is in overeenstemming met het actieplan uit 2012 inzake Europees vennootschapsrecht en corporate governance⁵, waarin opnieuw het voornemen van de Commissie werd uitgesproken om naar aanleiding van het SPE-voorstel andere initiatieven te ontplooiën teneinde voor ondernemingen de mogelijkheden om grensoverschrijdend te opereren, te vergroten. Deze effectbeoordeling past in die context en is met name gericht op de problemen bij het oprichten van dochterondernemingen in het buitenland.

¹ De dochters hebben een aparte rechtspersoonlijkheid en vallen onder de regels van het land van inschrijving. Hoewel zij afnemers het merk en de reputatie van het moederbedrijf kunnen bieden, verschaffen zij ook de zekerheid van het zakendoen met een bedrijf dat wettelijk gezien geen buitenlandse maar een binnenlandse onderneming is.

² Bijv. minimumkapitaalvereisten, inschrijvingskosten of honoraria van notarissen.

³ Bijv. verschillen in statutaire bepalingen, in de organisatie en structuur van ondernemingen of in de verslagleggingseisen.

⁴ De intrekking van het SPE-voorstel werd gemeld in de bijlage bij de mededeling “Gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): resultaten en volgende stappen”, COM(2013) 685 van 2.10.2013.

⁵ COM(2012) 740.

2. De noodzaak van een EU-initiatief

Tot nu toe zijn de door de lidstaten vastgestelde oplossingen voor vereenvoudiging van het proces van en verlaging van de kosten voor oprichting van een onderneming gericht geweest op hun respectieve nationale situaties (d.w.z. hun bestaande nationale wetten) en niet gecoördineerd met andere lidstaten. Daardoor zijn de verschillen tussen nationale regels blijven bestaan en is het onwaarschijnlijk dat de lidstaten uit zichzelf zullen streven naar de invoering in nationale rechtsstelsels van identieke voorschriften voor een bepaalde vennootschapsrechtsvorm in de nabije toekomst. Het is juist waarschijnlijk dat afzonderlijke maatregelen van lidstaten zullen blijven leiden tot divergerende nationale benaderingen. De inachtneming van deze verschillende systemen zou daarom blijven leiden tot extra kosten voor kleine en middelgrote ondernemingen en hen ervan weerhouden actiever in het buitenland te zijn. In het licht van deze situatie is een aanpak op EU-niveau de enige mogelijke manier om de huidige belemmeringen voor ondernemingen weg te nemen.

3. Doelstellingen van het EU-initiatief

De *algemene doelstelling* van het EU-initiatief is het stimuleren van ondernemingsactiviteiten, door het ondernemers, en met name kleine en middelgrote ondernemingen, gemakkelijker te maken bedrijven in het buitenland op te richten, met als oogmerk groei, werkgelegenheid en innovatie in de EU te bevorderen. De *specifieke doelstelling* is het verlagen van bepaalde kosten die gewoonlijk aan de oprichting en exploitatie van dochterondernemingen in het buitenland zijn verbonden. De *operationele doelstelling* bestaat in het harmoniseren van een aantal relevante aspecten van nationale wetgevingen teneinde het oprichten van ondernemingen in het buitenland gemakkelijker te maken.

4. Beleidsopties

Aangezien dit initiatief gericht is op het wegnemen van soortgelijke belemmeringen voor ondernemingen, met name kleine en middelgrote ondernemingen, als die waarop het SPE-voorstel in 2008 was gericht, worden in deze effectbeoordeling soortgelijke beleidsopties overwogen. Om te beginnen worden echter alle opties verworpen die onrealistisch schijnen, die niet direct verband houden met de oprichting van dochterondernemingen of die ongerechtvaardigde discriminatie tussen ondernemingen veroorzaken. In dit licht is de optie verworpen om regels op te stellen die alleen gelden voor kleine en middelgrote ondernemingen, omdat deze niet praktisch uitvoerbaar zouden zijn en het toepassingsgebied van het initiatief onnodig zouden verkleinen. In plaats daarvan moet het doel zijn om regels op te stellen die met name geschikt zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen en groepen ondernemingen die eigendom zijn van kleine en middelgrote ondernemingen, maar die niet uitsluiten dat ook grotere ondernemingen ervan profiteren. In de effectbeoordeling is verder de mogelijkheid verworpen om een nieuwe Europese rechtsvorm in engere zin in het leven te roepen of om het terrein van het vennootschapsrecht te harmoniseren met betrekking tot de oprichting van dochterondernemingen, zowel in de vorm van naamloze als in de vorm van besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid.

De nader overwogen beleidsopties hebben betrekking op besloten eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, omdat dat de

ondernemingsvorm is die het vaakst wordt gebruikt bij het oprichten van dochterondernemingen. De voorgestelde harmonisatie van het relevante terrein van het vennootschapsrecht vereist dat de lidstaten in hun nationale wetgeving bepalingen opnemen voor een nationale vennootschapsrechtsvorm die in alle lidstaten op dezelfde wijze is gedefinieerd en dezelfde afkorting heeft: SUP (*Societas Unius Personae*). Ten aanzien van de volgende kwesties zijn meer gedetailleerde beleidsopties overwogen:

- 1) inschrijving,
- 2) minimumkapitaalvereiste.

Er zijn verschillende modellen voor het inschrijvingsproces onderzocht, waarbij is gekeken naar de mogelijke opties voor bepaalde aspecten van het model en de interactie van deze aspecten, bijvoorbeeld online-inschrijving (inschrijving alleen online mogelijk of inschrijving zowel online als op papier) en het gebruik van een model voor de statutaire bepalingen (verplicht bij inschrijving online).

Verder zijn verschillende modellen voor het minimumkapitaalvereiste overwogen, eveneens met aandacht voor de interactie tussen de verschillende aspecten, zoals het minimumkapitaalvereiste (minimumkapitaalvereiste gelijk aan het gemiddelde minimumkapitaalvereiste van de EU-landen of gelijk aan 1 EUR) en het gebruik van instrumenten voor crediteurenbescherming (minimumkapitaalvereiste van 1 EUR maar met het aanvullende vereiste van een doorstane balansoets en de afgifte van een solvabiliteitsverklaring).

5. Voorkeursopties en hun gevolgen

Inschrijving

Het "nulscenario" (geen maatregelen) zou de doelstelling van het EU-initiatief niet verwezenlijken omdat het niet zou leiden tot verlaging van de kosten in verband met de oprichting van besloten eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Bovendien zouden mogelijke wijzigingen in het nationale vennootschapsrecht zonder coördinatie op EU-niveau niet voldoende consistentie of verenigbaarheid tussen dat recht in de verschillende lidstaten tot stand brengen.

De optie waarmee de doelstellingen het beste worden gerealiseerd, is de beschikbaarstelling van online-inschrijving en een uniform model voor de statutaire bepalingen. Van alle overwogen opties zou deze tot de grootste kostenverlaging leiden met besparingen als gevolg van zowel de directe online-inschrijvingsprocedure als het gebruik van één EU-breed formulier door ondernemingen die kiezen voor online-inschrijving. Deze optie is consistent met het overige EU-beleid.⁶ Zij waarborgt de beschikbaarheid van een online-inschrijvingsprocedure waarvoor een EU-breed formulier wordt aangeboden, zonder dat de lidstaten en ondernemingen worden gedwongen deze als de enige inschrijvingsprocedure voor

⁶ Bij alle overwogen opties kunnen de doelstellingen alleen worden bereikt tegen enige extra kosten voor de lidstaten, waarvan de hoogte afhangt van de huidige nationale inschrijvingsprocedures. Opties die voorzien in inschrijving online én op papier stemmen overeen met de digitale agenda van de EU, omdat ze de mogelijkheid – niet de verplichting – bieden om een onderneming online in te schrijven.

SUP's te aanvaarden. Deze optie heeft de grootste positieve gevolgen voor de oprichters van ondernemingen zonder grotere negatieve gevolgen te hebben voor andere belanghebbenden dan de overige opties. Om een indicatie te geven van de omvang van de potentiële kostenbesparingen voor oprichters van besloten eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, zijn scenario's met grote en kleine besparingen berekend. De kostenbesparingen voor oprichters van SUP's in de EU zouden uiteen kunnen lopen van 21 miljoen EUR in geval van het lage scenario tot maximaal 58 miljoen EUR in geval van het hoge scenario per jaar.

Van de binnen de verschillende opties voorgestelde maatregelen heeft de invoering van een online-inschrijvingsprocedure het grootste effect op de lidstaten en andere belanghebbenden. De omvang van het effect zal echter per lidstaat verschillen en afhankelijk zijn van de mate waarin het inschrijvingsproces nu op nationaal niveau is gedigitaliseerd, van de beschikbare menskracht en van de wijze waarop een lidstaat besluit aan de door het initiatief geïntroduceerde norm te voldoen, omdat aan de lidstaten niet een bepaalde methode of manier wordt opgelegd om het gewenste 'eindresultaat' te bereiken. Ze blijven volledig verantwoordelijk voor de kwaliteit van de nodige controles waaraan aanvragers worden onderworpen en het initiatief verlaagt de normen met betrekking tot dergelijke controles niet. Dit moet de zorgen wegnemen van bepaalde groepen belanghebbenden, zoals notarissen, over een daling van het niveau van de controle die in de lidstaten wordt uitgeoefend. Zoals in veel lidstaten al het geval is, kan de inschrijvingsprocedure nog altijd doeltreffend gecontroleerd worden zonder dat de oprichter van de vennootschap in persoon bij de notaris hoeft te verschijnen in die lidstaten waar een dergelijk voorschrift bestaat. De meeste lidstaten zouden geen nieuwe nationale systemen voor online-inschrijving hoeven op te zetten, maar kunnen volstaan met een aanpassing van hun bestaande systeem, terwijl de enige kosten in verband met het model voor de statuten de kosten van de online-beschikbaarstelling zouden zijn. Bovendien zijn dit voor de lidstaten eenmalige kosten, terwijl de voordelen voor de oprichters van vennootschappen in de toekomst blijven bestaan.

Minimumkapitaalvereiste

Het "nulscenario" zou niet doeltreffend zijn om de doelstellingen van het EU-initiatief te verwezenlijken, omdat nationale maatregelen de lidstaten in verschillende richtingen kunnen sturen, zoals blijkt uit voorbeelden van hervormingen in Hongarije, Tsjechië en Slowakije⁷. Bovendien hebben dergelijke hervormingen op nationaal niveau gewoonlijk betrekking op een nationale context en zullen ze onvoldoende worden gecoördineerd in de EU.

De optie waarmee de doelstellingen het beste worden gerealiseerd, is een minimumkapitaalvereiste van 1 EUR zonder aanvullende maatregelen ter bescherming van crediteuren. Hiermee zouden de kosten voor het voldoen aan het minimumkapitaalvereiste voor ondernemingen in een aantal lidstaten omlaag gaan zonder dat aanvullende kosten worden opgelegd. Deze optie is echter niet zo doeltreffend als het gaat om het bereiken van de doelstellingen en biedt niet dezelfde mate van consistentie met het overige EU-beleid als een optie waarin niet alleen de minimumkapitaalvereiste wordt verlaagd maar ook van ondernemingen wordt verlangd dat ze een balansstoets doorstaan en een

⁷ Zie de volledige tekst van de effectbeoordeling.

solvabiliteitsverklaring afgeven. Laatstgenoemde optie zou ook gunstig zijn, zij het in mindere mate, voor ondernemingen en tegelijkertijd in het belang van crediteuren zijn. Het effect van de beide opties op de lidstaten in termen van de invoering van nieuwe regels in hun nationale wetgeving zou niet aanmerkelijk verschillen. De voorkeursoptie (een minimumkapitaalvereiste van 1 EUR plus de verplichting om een balanstoets te doorstaan en een solvabiliteitsverklaring af te geven) zou oprichters van vennootschappen in de EU tussen 215 miljoen en 595 miljoen EUR per jaar kunnen besparen⁸ (met aftrek van de kosten van de afgifte van solvabiliteitsverklaringen in geval van verrichte uitkeringen) en tegelijkertijd een toereikend beschermingsniveau voor crediteuren waarborgen.

Deze optie heeft gevolgen voor die lidstaten die momenteel in hun nationale wetgeving geen minimumkapitaalvereiste van 1 EUR kennen en/of geen gebruikmaken van solvabiliteitsverklaringen voor de regulering van uitkeringen. Deze lidstaten zouden daarom wellicht gekant kunnen zijn tegen dit initiatief. De kwestie van het minimumkapitaalvereiste van 1 EUR zal echter worden behandeld in een andere institutionele context dan het ingetrokken SPE-voorstel en niet worden gekoppeld aan andere gevoelige kwesties zoals werknemersparticipatie en verplaatsing van de statutaire zetel. Dit moet, met de introductie van een meer robuuste bescherming voor crediteuren dan in het SPE-voorstel was opgenomen, de kansen op overeenstemming tussen de lidstaten vergroten, vooral ook omdat het ontbreken van compenserende maatregelen ter bescherming van crediteuren een van de redenen is waarom veel lidstaten tegen verlaging van het minimumkapitaalvereiste zijn. In ruil voor een laag minimumkapitaalvereiste zouden ondernemingen meer aandacht moeten besteden aan het toezicht op een adequaat liquiditeitsniveau alvorens uitkeringen te verrichten (bijv. dividend of winst uit te keren aan de enige vennoot).

Voorkeurscombinatie van opties

De combinatie van de voorkeursopties uit elk van de voorgaande paragrafen — online-inschrijving van SUP's, een uniform EU-breed model voor de statuten, een minimumkapitaalvereiste van 1 EUR en de verplichting om een balanstoets te doorstaan en een solvabiliteitsverklaring af te geven — zou een positief effect hebben op de uitoefening van fundamentele rechten en zou met name een versterking betekenen van het beginsel van de vrijheid van bedrijfsuitoefening door een andere manier mogelijk te maken om van dit recht gebruik te maken en door oprichters van ondernemingen meer keuze te bieden voor de wijze waarop zij bedrijfsactiviteiten uitoefenen.

De voorkeursopties zouden ook positieve economische en sociale gevolgen hebben. Door ondernemingsactiviteiten aan te moedigen, kunnen deze opties leiden tot een ruimere keuze van goederen en diensten voor consumenten, tot het ontstaan van meer nieuwe werkgelegenheid en tot een beschermingssysteem voor crediteuren dat beter aansluit bij het tegenwoordige ondernemingsklimaat. Omdat de voorkeursopties niet relevant zijn voor de kwestie van de verplaatsing van statutaire zetels of van werknemersparticipatie, zou het niet nodig zijn om maatregelen te treffen die de mogelijke ontwijking van toepasselijke sociale en andere rechten minimaliseren, aangezien maatregelen tegen misbruik, waar noodzakelijk, al in het nationale recht zijn opgenomen.

⁸ Zie de berekeningen in de bijlage van de effectbeoordeling.

De combinatie van voorkeursopties zou voor oprichters van ondernemingen in de EU kunnen leiden tot besparingen van **236 miljoen tot 653 miljoen EUR per jaar**. Het is moeilijk te voorspellen wat het relatieve voordeel van deze besparingen voor buitenlandse en binnenlandse oprichters zal zijn, maar de totale besparingen moeten met name kleine en middelgrote ondernemingen in staat stellen meer te profiteren van de mogelijkheden om grensoverschrijdend actief te zijn. Hoewel ze nog altijd zullen moeten voldoen aan andere wetten dan het vennootschapsrecht in de lidstaten waarin ze opereren, zou de vereenvoudiging van het wettelijke klimaat ten aanzien van de verschillende zaken die met de geprefereerde beleidsopties worden aangepakt, gunstiger omstandigheden voor bedrijven moeten scheppen dan de huidige.

6. Toezicht en evaluatie

De Europese Commissie zal de voortgang ten opzichte van de geformuleerde doelstellingen beoordelen. Het toezicht zal in eerste instantie gericht zijn op de uitvoering van het voorstel, waarna meer specifieke informatie over de effecten zal worden verzameld, bijvoorbeeld door toezicht op de aantallen opgerichte eenpersoonsvennootschappen (inclusief SUP's), de trends in hun internationale activiteiten, hun inrichting en bedrijfskosten en de mogelijkheid van online-inschrijving. Een volgende evaluatie zal gericht zijn op de manieren waarop het voorstel is omgezet in nationale wetgeving en het effect dat het heeft gehad op de gemiddelde kosten voor de oprichting en exploitatie van een onderneming in het buitenland, en op het melden van nog onopgeloste praktische problemen.