

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 24.2.2011
SEC(2011) 223 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

**Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
tot wijziging van de Richtlijnen 89/666/EEG, 2005/56/EG en 2009/101/EG
wat de koppeling van centrale, handels- en vennootschapsregisters betreft**

SEC(2011) 222 definitief
COM(2011) 79 definitief

1. INLEIDING

De huidige financiële crisis heeft opnieuw duidelijk gemaakt hoe belangrijk transparantie op de financiële markten is, onder meer wat het bestuur en de bedrijfsactiviteiten van vennootschappen betreft. De Raad Concurrentievermogen van 25 mei 2010 bevestigde in zijn conclusies dat het toegankelijker maken van actuele en betrouwbare informatie over vennootschappen het vertrouwen in de markt kan vergroten, tot het economische herstel kan bijdragen en het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven kan bevorderen¹.

Ondernemingsregisters spelen in dit verband een essentiële rol, omdat zij vennootschapsinformatie registreren, onderzoeken en opslaan, zoals informatie over de rechtsvorm van een vennootschap, haar zetel, kapitaal, wettelijke vertegenwoordigers en jaarrekeningen, en deze informatie beschikbaar stellen voor het publiek.

Ondernemingen maken in toenemende mate gebruik van de door de interne markt geboden mogelijkheden om zich over de nationale grenzen heen uit te breiden. Daarom is er een groeiende behoefte aan grensoverschrijdende samenwerking tussen ondernemingsregisters en een stijgende vraag naar toegang tot informatie over vennootschappen in een grensoverschrijdende context, hetzij voor commerciële doeleinden, hetzij om de toegang tot de rechter te vergemakkelijken.

Op 5 november 2009 heeft de Commissie een groenboek² over de koppeling van ondernemingsregisters aangenomen, dat vergezeld ging van een voortgangsrapport³. Tijdens de openbare raadpleging die op basis van dit groenboek is gehouden, hebben bijna alle respondenten hun steun uitgesproken voor het verbeteren van de koppeling van ondernemingsregisters in de EU⁴.

Op 25 mei 2010 heeft de Raad Concurrentievermogen conclusies aangenomen waarin hij het initiatief van de Commissie om de koppeling van ondernemingsregisters te verbeteren, verwelkomt. Ook het Europees Parlement heeft de Commissie en de lidstaten in zijn resolutie met klem verzocht om op dit terrein vorderingen te maken⁵. Tot slot hebben ook het Europees Economisch en Sociaal Comité⁶ en het Comité van de Regio's⁷ in hun adviezen hun krachtige steun betuigd voor het initiatief van de Commissie.

Het effectbeoordelingsverslag is door de Effectbeoordelingsraad via de schriftelijke procedure bestudeerd. Deze raad heeft op 15 september 2010 een positief advies afgegeven. Naar aanleiding van dat advies is een aantal verbeteringen in het verslag aangebracht.

¹ 9678/10.

² COM(2009) 614 definitief.

³ SEC(2009) 1492.

⁴ Feedbackverklaring: http://ec.europa.eu/internal_market/company/business_registers/index_en.htm

⁵ 2010/2055(INI).

⁶ INT/517.

⁷ CdR 20/2010.

2. CONTEXT

In elke lidstaat bestaan ondernemingsregisters, die op nationaal, regionaal of lokaal niveau zijn georganiseerd. In 1968 werden via Europese regelgeving gemeenschappelijke minimumnormen voor openbaarmaking (registratie en publicatie) van bedrijfsinformatie vastgesteld⁸. Sinds 1 januari 2007 moeten de lidstaten ook elektronische ondernemingsregisters aanhouden⁹ en derden de mogelijkheid bieden deze registers online in te zien.

Betrouwbare en actuele informatie over vennootschappen is voor consumenten, bestaande of potentiële zakelijke partners, de overheid en justitie ook in een grensoverschrijdende context van cruciaal belang. Bovendien is de samenwerking tussen ondernemingsregisters uit verschillende lidstaten de laatste tien jaar uitdrukkelijk in Europese wetgevingsinstrumenten verplicht gesteld voor het faciliteren van grensoverschrijdende fusies van kapitaalvennootschappen¹⁰ en grensoverschrijdende verplaatsingen van de zetel van Europese vennootschappen (SE's)¹¹ en Europese coöperatieve vennootschappen (SCE's)¹².

Sinds 1992 bestaat er een mechanisme voor vrijwillige samenwerking tussen de ondernemingsregisters in Europa. Dit zogeheten Europees ondernemingsregister (EBR)¹³ koppelt intussen de officiële ondernemingsregisters van negentien lidstaten en zes andere Europese rechtsgebieden. Tussen 2006 en 2009 heeft het EBR deelgenomen aan het onderzoeksproject BRITE¹⁴, dat als doelstelling had een technologisch platform voor de interoperabiliteit van ondernemingsregisters in heel Europa te ontwikkelen. Het EBR staat echter voor grote uitdagingen wat uitbreiding, financiering en bestuur ervan betreft. Het huidige samenwerkingsmechanisme is immers onbevredigend voor potentiële gebruikers.

Een ander relevant project is het informatiesysteem voor de interne markt (IMI). Het IMI is een elektronisch instrument voor het ondersteunen van de dagelijkse administratieve samenwerking tussen overheden in de context van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG) en de richtlijn inzake beroepskwalificaties (2005/36/EG). IMI-diensten zouden ook de uitvoering van andere richtlijnen kunnen ondersteunen.

⁸ Richtlijn 2009/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 48 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken (PB L 258 van 1.10.2009, blz. 11).

⁹ Richtlijn 2003/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2003 tot wijziging van Richtlijn 68/151/EEG van de Raad met betrekking tot de openbaarmakingsvereisten voor bepaalde soorten ondernemingen (PB L 221 van 4.9.2003, blz. 13).

¹⁰ Richtlijn 2005/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende grensoverschrijdende fusies van kapitaalvennootschappen (PB L 310 van 25.11.2005, blz. 1).

¹¹ Verordening (EG) nr. 2157/2001 van de Raad van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE) (PB L 294 van 10.11.2001, blz. 1).

¹² Verordening (EG) nr. 1435/2003 van de Raad van 22 juli 2003 betreffende het statuut voor een Europese Coöperatieve Vennootschap (SCE) (PB L 207 van 18.8.2003, blz. 1).

¹³ <http://www.ebr.org/>.

¹⁴ <http://www.briteproject.eu>.

Tot slot wordt het Europees portaal voor e-justitie het centrale toegangspunt voor juridische informatie, juridische en overheidsinstellingen, registers, databanken en andere diensten, zodat burgers, juridische en andere deskundigen en het gerechtelijk apparaat hun dagelijkse werkzaamheden sneller kunnen uitvoeren.

3. SUBSIDIARITEIT

Bijna twintig jaar ervaring met het EBR leert dat de doelstellingen van dit initiatief met zelfregulering alleen niet worden gehaald. Evenmin kunnen die doelstellingen door de lidstaten worden gerealiseerd, omdat voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale ondernemingsregisters een gemeenschappelijke reeks van regels en voorwaarden moet worden vastgesteld. Wanneer zulke regels en voorwaarden op nationaal niveau worden vastgesteld, zijn zij mogelijk onverenigbaar met elkaar en niet geschikt voor het bereiken van de gestelde doelen. Actie op EU-niveau is derhalve noodzakelijk en gerechtvaardigd.

4. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstellingen van dit initiatief zijn het vertrouwen in de interne markt te vergroten, het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven te bevorderen en de overheidsprestaties te verbeteren door het bevorderen van samenwerking tussen de ondernemingsregisters in Europa. De specifieke doelstellingen zijn onder meer in een veiliger ondernemingsklimaat voor consumenten, crediteuren en andere zakelijke partners, meer rechtszekerheid, minder administratieve lasten voor vennootschappen en snellere procedures te voorzien.

Meer in het bijzonder is dit initiatief gericht op het volgende:

- ervoor zorgen dat het ondernemingsregister waar een vennootschap staat ingeschreven, het (de) ondernemingsregister(s) overal in Europa waar het (de) buitenlandse bijkanto(o)ren van die vennootschap staat/staan ingeschreven, actuele informatie verstrekt over de status van de vennootschap;
- ontwikkelen van een samenwerkingskader tussen ondernemingsregisters voor gegevensoverdracht bij procedures voor grensoverschrijdende fusies en zetelverplaatsingen;
- vergemakkelijken van grensoverschrijdende toegang tot officiële bedrijfsinformatie door een gemeenschappelijke minimumreeks van actuele bedrijfsgegevens vast te stellen die in elke lidstaat via het netwerk aan derden beschikbaar moeten worden gesteld.

5. PROBLEEMOMSCHRIJVING, OPTIES EN EFFECTEN

De kwesties die bij de koppeling van ondernemingsregisters spelen, kunnen worden onverdeeld in drie categorieën: ontbreken van actuele bedrijfsinformatie in het register van buitenlandse bijkantoren; moeilijkheden in de samenwerking bij procedures voor grensoverschrijdende fusies en zetelverplaatsingen; en moeilijke grensoverschrijdende toegang tot bedrijfsinformatie.

Het effect van de mogelijke beleidsopties werd beoordeeld op basis van de volgende criteria: effectiviteit, gevolgen voor belanghebbenden (consumenten, crediteuren, enz.), vermindering van de administratieve lasten, rechtszekerheid, flexibiliteit en kosten.

5.1. Kostenscenario's

De kosten zijn afhankelijk van de technologische oplossing die wordt gekozen. Aangezien de keuze van de ICT-instrumenten in de implementatiefase moet worden gemaakt, heeft het onderhavige initiatief slechts indirecte implicaties op het terrein van ICT. Bij de effectbeoordeling is een algemene kostenanalyse gemaakt op basis van verschillende technologieën. Het belangrijkste verschil tussen de technologie die bij het EBR en die welke bij het IMI wordt gebruikt, is dat de eerste automatische gegevensuitwisseling mogelijk maakt en geschikt is voor het gelijktijdig verwerken van grote hoeveelheden data, terwijl bij de tweede de gegevensuitwisseling handmatig gebeurt en deze technologie geschikt is voor het elektronisch verzenden van kleine hoeveelheden data.

Het IMI wordt beheerd door de Commissie. De kosten van de IMI-diensten komen bijgevolg ten laste van de Commissie. De uitbreiding van EBR/BRITE zou gefinancierd moeten worden door de lidstaten, tenzij hiervoor EU-middelen beschikbaar komen.

In *scenario 1* wordt voortgebouwd op het EBR- en BRITE-project en wordt de huidige samenwerking uitgebreid tot de overige acht lidstaten. De totale kosten van de uitbreiding zouden 164 472 EUR belopen. De jaarlijkse onderhoudskosten zouden oplopen tot 495 000 EUR.

In *scenario 2* is uitgegaan van een oplossing waarbij gebruik wordt gemaakt van het IMI. De lidstaten delen niet in de onderhouds- of hostingkosten van het IMI, die geheel voor rekening van de Commissie komen en in 2009 ongeveer 518 000 EUR bedroegen. De invoering van een nieuw terrein zou van de kant van de Commissie investeringen in ontwikkeling en ondersteuning vereisen.

In *scenario 3* is uitgegaan van het opzetten van een nieuw netwerk van ondernemingsregisters, waarbij de kosten zijn berekend op basis van de ontwikkelings- en onderhoudskosten van het IMI en het EBR. Tot 2009 bedroegen de totale ontwikkelingskosten van het IMI bijna 2 miljoen EUR en de onderhoudskosten bijna 770 000 EUR (exclusief personeelskosten). Om uit het niets een EBR-achtig netwerk op te zetten, zou 11,6 miljoen EUR zijn vereist. De jaarlijkse onderhoudskosten van een dergelijk netwerk zouden kunnen oplopen tot 405 000 EUR. Vanwege de hoge kosten van deze optie en de wens van de lidstaten om voort te bouwen op eerdere resultaten (EBR, BRITE en IMI), is dit scenario verder buiten beschouwing gelaten.

5.2. Ontbreken van actuele bedrijfsinformatie in het ondernemingsregister van buitenlandse bijkantoren

De elfde richtlijn vennootschapsrecht verplicht vennootschappen een aantal gegevens en akten openbaar te maken wanneer zij in een andere lidstaat een bijkantoor openen. Vennootschappen actualiseren deze informatie echter vaak niet. Dit verzuim kan ernstige gevolgen hebben voor de bescherming van consumenten en zakelijke partners, met name wanneer het register van het bijkantoor niet in kennis wordt gesteld van de ontbinding of het faillissement van de vennootschap (vijftien procent van de onderzochte gevallen). Aangezien

in Europa in totaal meer dan 112 000 buitenlandse bijkantoren zijn ingeschreven, zouden 16 800 bijkantoren in deze situatie kunnen verkeren.

Het ontbreken van geactualiseerde informatie in het ondernemingsregister van een buitenlands bijkantoor maakt het voor consumenten en crediteuren riskanter om zaken te doen en vermindert hun rechtszekerheid. Bovendien zorgt het gebrek aan samenwerking tussen ondernemingsregisters voor extra administratieve lasten voor vennootschappen, die door dit initiatief met 69 miljoen EUR zouden kunnen verminderen¹⁵.

De volgende vier opties werden onderzocht:

- *Optie A1*: geen beleidswijziging
- *Optie A2*: aanbevelen van gedetailleerde regels voor ondernemingsregisters betreffende de wijze waarop bij het actualiseren van informatie over grensoverschrijdende bijkantoren moet worden samengewerkt
- *Optie A3*: wettelijk vastleggen van de verplichting voor ondernemingsregisters om met betrekking tot het actualiseren van de inschrijving van buitenlandse bijkantoren via elektronische middelen samen te werken en specificeren van de technische bijzonderheden van deze samenwerking
- *Optie A4*: wettelijk vastleggen van de verplichting voor ondernemingsregisters om met betrekking tot het actualiseren van de inschrijving van buitenlandse bijkantoren via elektronische middelen samen te werken en de technische bijzonderheden van deze samenwerking in een gedelegeerde handeling/governanceovereenkomst opnemen

De conclusie van de effectbeoordeling is dat optie A4 de voorkeur verdient. Hoewel de opties A2, A3 en A4 allemaal tot een efficiëntieverbetering kunnen leiden, kan optie A2 niet zorgen voor rechtszekerheid en evenmin verzekeren dat de regels in alle lidstaten worden toegepast. De opties A3 en A4 kunnen wel voor rechtszekerheid zorgen en verminderen daarenboven de administratieve lasten. Optie A3 zorgt weliswaar voor de grootste uniformiteit, maar is volstrekt niet flexibel. In optie A4, daarentegen, wordt de wetgeving aangevuld met een gedelegeerde handeling, waardoor rekening kan worden gehouden met de specifieke kenmerken van de verschillende registers. De kosten van optie A3 en A4 zijn gelijk.

5.3. Moeilijkheden in de samenwerking tussen ondernemingsregisters bij procedures voor grensoverschrijdende fusies en zetelverplaatsingen

De grensoverschrijdende samenwerking van ondernemingsregisters bij procedures voor grensoverschrijdende fusies en zetelverplaatsingen wordt door de EU-wetgeving uitdrukkelijk voorgeschreven. Er wordt echter niet aangegeven op welke wijze kennisgevingen moeten worden verstuurd. In de praktijk worden kennisgevingen tussen ondernemingsregisters gewoonlijk via de reguliere post verstuurd en zijn zij opgesteld in de taal van de instantie die de kennisgeving doet. Doordat het aantal procedures nog vrij klein is, zijn

¹⁵ Cf. Cap Gemini, Deloitte, Ramboll Management: Final Report for Priority Area Annual Accounts / Company Law, EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs.

ondernemingsregisters momenteel nog in staat de kennisgevingen handmatig af te handelen. Wanneer dit aantal in de toekomst echter toeneemt, worden problemen verwacht.

De moeilijkheden in de samenwerking tussen ondernemingsregisters bij grensoverschrijdende fusies en zetelverplaatsingen tasten de rechtszekerheid aan. Wanneer voor de gevallen waarin door een grensoverschrijdende fusie een SE of SCE ontstaat, een samenwerkingsverplichting zou gelden, zou niet alleen de rechtszekerheid worden vergroot maar zouden ook de administratieve lasten voor deze vennootschappen worden verminderd.

De volgende vier opties werden onderzocht:

- *Optie B1*: geen beleidswijziging
- *Optie B2*: aanbevelen van gedetailleerde regels voor ondernemingsregisters betreffende de wijze waarop bij procedures voor grensoverschrijdende fusies en zetelverplaatsingen moet worden samengewerkt
- *Optie B3*: wettelijk vastleggen van de technische bijzonderheden van de samenwerking tussen ondernemingsregisters bij procedures voor grensoverschrijdende fusies en zetelverplaatsingen
- *Optie B4*: wettelijk vastleggen van een samenwerkingsverplichting en de technische bijzonderheden van de samenwerking bij procedures voor grensoverschrijdende fusies en zetelverplaatsingen in een gedelegeerde handeling/governanceovereenkomst opnemen

De conclusie van de effectbeoordeling is dat optie B4 de voorkeur verdient. Omdat ondernemingsregisters nu al wettelijk verplicht zijn om bij grensoverschrijdende procedures samen te werken – behalve bij de vorming van een SE of SCE door een grensoverschrijdende fusie – is alleen een wettelijke bepaling nodig waarin aan de Commissie de nodige bevoegdheden worden gedelegeerd. Optie B3 lijkt te weinig flexibel. De opties B2 en B4 bieden de lidstaten wel de nodige flexibiliteit. Daarvan is optie B4 (gedelegeerde handeling) de meest geschikte oplossing, omdat in die optie alle lidstaten verplicht moeten deelnemen, terwijl in optie B2 de deelname vrijwillig blijft. De opties B3 en B4 kunnen allebei de administratieve lasten van vennootschappen verminderen die middels een grensoverschrijdende fusie een SE of SCE vormen. De kosten zouden beperkt kunnen zijn, afhankelijk van de ICT-instrumenten die worden gekozen.

5.4. Moeilijke grensoverschrijdende toegang tot bedrijfsinformatie

Hoewel bedrijfsinformatie over vennootschappen gemakkelijk verkrijgbaar is in het land waar de vennootschap is geregistreerd, kan de toegang tot deze informatie vanuit een andere lidstaat door technische of taalbarrières worden belemmerd. Bovendien bestrijkt het EBR niet alle 27 lidstaten en is de informatie die via dit netwerk toegankelijk is, per land verschillend.

Door het ontbreken van een unieke identificatiecode voor vennootschappen kunnen vennootschappen in een grensoverschrijdende situatie (bijv. een fusie of concern) moeilijk worden geïdentificeerd en opgespoord. Ook is de regelmaat waarmee bedrijfsinformatie wordt geactualiseerd, thans niet geharmoniseerd en wordt aan de gebruiker ervan geen informatie verstrekt over de betrouwbaarheid ervan in de verschillende lidstaten.

De beperkte grensoverschrijdende toegang tot bedrijfsinformatie creëert voor consumenten en voor bestaande en potentiële zakelijke partners een onzekerder ondernemingsklimaat. Dit probleem tast ook de rechtszekerheid aan.

De volgende vier opties werden onderzocht:

- *Optie C1*: geen beleidswijziging
- *Optie C2*: aanbevelen van gedetailleerde regels voor ondernemingsregisters om de grensoverschrijdende toegang tot informatie te verbeteren
- *Optie C3*: de lidstaten wettelijk verplichten om aan een elektronisch netwerk van ondernemingsregisters deel te nemen en de lijst van gegevens die via dit netwerk moeten worden doorgegeven, de frequentie waarmee de geregistreerde gegevens moeten worden geactualiseerd en de technische bijzonderheden van de samenwerking vastleggen in wetgeving
- *Optie C4*: de lidstaten wettelijk verplichten om aan een elektronisch netwerk van ondernemingsregisters deel te nemen, de lijst van gegevens die via dit netwerk moeten worden doorgegeven en de frequentie waarmee de geregistreerde gegevens moeten worden geactualiseerd bij wetgeving vaststellen, en de technische bijzonderheden van de samenwerking in een gedelegeerde handeling/governanceovereenkomst opnemen

De conclusie van de effectbeoordeling is dat optie C4 de voorkeur verdient. Optie C2 heeft weliswaar potentie, maar de opties C3 en C4 verschaffen belanghebbenden meer rechtszekerheid met betrekking tot de toegang tot informatie. Niet-wetgevingsmaatregelen (optie C2) kunnen die rechtszekerheid niet verschaffen. De opties C3 en C4 creëren weliswaar een duidelijk wetgevingskader, maar in optie C3 is een wetswijziging nodig wanneer de technische details veranderen. Optie C4 biedt daarentegen de nodige flexibiliteit. Genoemde opties hebben geen gevolgen voor de administratieve lasten, maar er zijn mogelijk wel aanzienlijke kosten mee gemoeid.

6. MONITORING EN EVALUATIE

De Commissie ziet toe op de implementatie van de bepalingen en zorgt voor een discussieplatform voor overleg met nationale deskundigen (bijv. workshops) over de bijzonderheden van de gedelegeerde handeling. Vijf jaar nadat de bepalingen in nationaal recht zijn omgezet, moet het effect van de maatregelen worden geëvalueerd.