

Brüssel, 9.4.2014
SWD(2014) 123 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV
ühe osanikuga osaühingute kohta

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

1. Probleemi määratlus

Ainult 2% väikestest ja keskmise suurusega ettevõtetest (VKEd) investeerivad välismaale, asutades äriühinguid teistes riikides. Investeeringute niivõrd madalat taset saab selgitada hulga teguritega, mille hulka kuuluvad erinevused liikmesriikide õiguses ning vähene usaldus välismaiste ettevõtete vastu võimalike klientide ja äripartnerite hulgas. Selleks et võita välismaiste klientide usaldus ja olla kohalikule turule lähemal, otsustavad VKEd ja muud ettevõtted sageli tegutseda 100% neile kuuluvate tütarettevõtjate kaudu¹. Tütarettevõtja asutamine välismaal on aga tihti päris keeruline.

Kuna liikmesriikides räägitakse erinevaid keeli ning seal kehtivad erinevad haldus- ja õigusnormid, võib tütarettevõtja asutamine ja juhtimine välismaal osutuda kulukaks. Esiteks võivad otsesed kulud (mis tekivad äriühingu asutamisega seotud kohustuslike nõuete tõttu²) olla suuremad kui äriühingu koduriigis. Teiseks viivad erinevused liikmesriikide õiguses³ sageli selleni, et äriühingu asutajal on vaja rohkem õigusnõustamist, mis omakorda tekitab täiendavaid kulusid. Kui õigusnormide nõuded oleksid liidu liikmesriikides sarnasemad, ei oleks ettevõtjatel lisanõustamist vaja. Kõik need kulud on tõenäoliselt eriti suured kontsernide puhul, sest emaettevõtja peab täitma erinevaid nõudeid igas riigis, kus ta tahab tütarettevõtja asutada.

Euroopa Komisjon soovis 2008. aasta ettepanekuga Euroopa osaühingu (SPE) põhikirja kohta kõrvaldada takistusi nende äriühingute teelt, kes tahavad piiriüleselt tegutseda. Ettepaneku vastuvõtmiseks oli aga vajalik liikmesriikide ühehäälnene nõusolek ja võttes arvesse asjaolu, et läbirääkimistel ei õnnestunud kuidagi edasi liikuda, otsustas komisjon ettepaneku tagasi võtta (REFIT programmi raames⁴). Teatati, et komisjon teeb ettepaneku alternatiivsete meetmete kohta, millega saaks lahendada mõned probleemid, millega VKEd ja muud äriühingud piiriülesel tegutsemisel kokku puutuvad. See lähenemisviis on kooskõlas 2012. aasta tegevuskavaga Euroopa äriühinguõiguse ja äriühingu üldjuhtimise valdkonnas,⁵ milles kinnitati komisjoni tahet tulla välja lisaks Euroopa osaühingu ettepanekule muude algatustega, mis annaksid äriühingutele rohkem võimalusi piiriüleseks tegutsemiseks. Käesolev mõjuhindang asetub eeltoodud konteksti ja käsitleb eelkõige välismaal tütarettevõtjate asutamisel esinevaid probleeme.

2. Vajadus ELi algatuse järele

Siiani on liikmesriikide lahendused äriühingu asutamise lihtsustamiseks ja sellega seotud kulude alandamiseks keskendunud liikmesriikide sisesele olukorrale (st nende kehtivale siseriiklikule õigusele) ning neid ei ole teiste liikmesriikidega koordineeritud. Seetõttu on liikmesriikide õigusnormides jätkuvalt lahknevusi ja on ebatõenäoline, et liikmesriigid ise

¹ Tütarettevõtja on eraldi juriidiline isik ja tema suhtes kohaldatakse selle riigi norme, kus ta on registreeritud. Seega pakub tütarettevõtja kliendile emaettevõtja kaubamärki ja tuntust, aga samal ajal ka turvatunnet, kuna klient saab suhelda ettevõttega, mis on asutatud tema koduriigi õiguse alusel, mitte välismaise ettevõttega.

² Nt miinimumkapitalinõuded, registreerimiskulud või notaritasud.

³ Nt erinevused põhikirjas, äriühingute juhtimises ja struktuuris ning aruandluskohustustes.

⁴ Euroopa osaühingu ettepaneku tagasivõtmisest teatati teatise „Õigusloome kvaliteet ja tulemuslikkus (REFIT): saavutused ja järgmised sammud” lisas, COM(2013) 685, 2.10.2013.

⁵ COM (2012) 740.

hakkaksid lähitulevikus oma õigussüsteemidesse sisse viima ühe äriühinguõigusliku vormi suhtes identseid nõudeid. Selle asemel on tõenäoline, et liikmesriikide eraldi võetud meetmed viivad jätkuvalt erinevate lähenemisviisideni eri liikmesriikides. Eri õiguskordade nõuete täitmine tekitaks ka edaspidi VKEdele täiendavaid kulusid ja takistaks neid välismaal aktiivsemalt tegutsemast. Seda olukorda arvesse võttes on ainus võimalus praegu äriühingute tegevust segavate takistuste kõrvaldamiseks sekkumine ELi tasandil.

3. ELi algatuse eesmärgid

ELi algatuse *üldeesmärk* oleks ergutada ettevõtlust, andes ettevõtjatele ja eriti VKEdele võimaluse välismaal lihtsamalt äriühinguid asutada eesmärgiga edendada majanduskasvu, töökohtade loomist ja innovatsiooni ELis. *Konkreetne eesmärk* oleks vähendada teatavaid välismaal tütarettevõtja asutamise ja juhtimisega tavapäraselt seostatavaid kulusid. *Tegevuseesmärk* oleks ühtlustada liikmesriikide õiguse mõned asjakohased aspektid selleks, et teha välismaal äriühingute asutamine lihtsamaks.

4. Tegevusvariandid

Arvestades, et käesoleva algatuse eesmärk on lahendada äriühingute, eelkõige VKEde ees seisvaid samalaadseid probleeme nagu käsitles 2008. aastal Euroopa osaühingu ettepanek, kaalutakse käesolevas mõjuhinnangus sarnaseid tegevusvariante. Algusest peale on jäetud kõrvale sellised variandid, mille teostamine tundub ebarealistlik, mis ei ole otseselt seotud tütarettevõtjate asutamisega või mis viiksid põhjendamatu diskrimineerimiseni äriühingute vahel. Seetõttu ei ole kaalutud võimalust kehtestada norme, mida kohaldataks ainult VKEde suhtes, kuna neid ei oleks otstarbekas rakendada ja nad piiraksid põhjendamatult algatuse kohaldamisala. Algatuse eesmärk on kehtestada selle asemel sellised normid, mis on eriti sobivad VKEdele ja kontsernidele, mis kuuluvad VKEdele, kuid mis ei takista ka suuremaid äriühinguid neid kasutamast. Lisaks on mõjuhinnangus kõrvale jäetud uue Euroopa õigusliku vormi loomine kitsamas tähenduses ja tütarettevõtjate asutamise korra ühtlustamine äriühinguõiguses nii aktsiaseltside kui ka osaühingute puhul.

Edasi kaaluti ühe osanikuga osaühinguga seotud tegevusvariante, kuna seda äriühingu vormi kasutatakse tütarettevõtja asutamisel kõige sagedamini. Äriühinguõiguse asjaomase valdkonna kavandatav ühtlustamine näeb ette, et liikmesriigid kehtestavad oma õiguses siseriikliku äriühinguõigusliku vormi, mis oleks kõigis liikmesriikides juriidiliselt ühtmoodi defineeritud ja mille puhul kasutataks ühist lühendit „SUP” (*Societas Unius Personae*). Üksikasjalikumaid valikuvõimalusi kaaluti seoses järgmiste teemadega:

- 1) äriühingu registreerimine,
- 2) miinimumkapitalinõue.

Läbi vaadati registreerimismenetluse erinevad mudelid ning käsitleti eri võimalusi mudelite konkreetsete aspektide ja nende koostoime puhul, nt veebipõhine registreerimine (registreerimine võimalik ainult interneti teel või nii interneti teel kui ka paberkandjal dokumente esitades) ja näidis põhikirja kasutamine (veebipõhisel registreerimisel kohustuslik).

Samuti vaadati läbi erinevad mudelid miinimumkapitalinõude osas, kaaludes eri aspektide koostoimet, nt miinimumkapitalinõue (miinimumkapitalinõude kehtestamine ELi riikide

keskmise miinimumkapitalinõude tasemel või selle võrdsustamine 1 euroga) ja meetmete kasutamine võlausaldajate kaitseks (miinimumkapitalinõude kehtestamine 1 euro tasemel, kuid lisades täiendavad nõuded, et tuleb läbida bilansitest ja välja anda maksevõimet kinnitav tõend).

5. Väljavalitud variandid ja nende mõju

Äriühingu registreerimine

Kui EL meetmeid ei võta, ei õnnestuks ELi algatuse eesmärki saavutada, kuna sel teel ei saa ühe osanikuga osaühingu asutamisega seotud kulusid vähendada. Ka võimalikud muudatused liikmesriikide äriühinguõiguses, mida ei koordineerita ELi tasemel, ei tooks kaasa piisavat sidusust ja kooskõla liikmesriikide äriühinguõiguse vahel.

Eesmärke saaks kõige paremini saavutada järgmise variandiga: võimalus kasutada veebipõhist registreerimist koos ühtse näidispõhikirjaga. Kõigist kaalutud variantidest tooks see kaasa kulude suurima vähenemise, sest kokku saaks hoida nii vahetu veebipõhise registreerimismenetluse kui ka interneti teel registreeritud äriühingute puhul ühtse üle-euroopalise põhikirjavormi kasutamise arvel. See variant oleks kooskõlas muude ELi tegevuspõhimõtetega⁶. Selle variandiga saaks tagada, et ettevõtjatel on võimalik kasutada veebipõhist registreerimismenetlust, mille jaoks kehtestatakse üle-euroopaline vorm, samal ajal sundimata neid ja liikmesriike pidama seda ainsaks võimaluseks SUPi registreerida. Sellel variandil on kõige suurem positiivne mõju äriühingute asutajatele, ilma et tal oleks suuremat negatiivset mõju teistele huvirühmadele kui teiste variantide puhul. Selleks et hinnata võimaliku kokkuhoiu ulatust ühe osanikuga osaühingu asutajate jaoks koostati kalkulasioonid vastavalt suure säästu ja väikese säästu stsenaariumitele. ELis SUPide asutajate kulud võivad ühe aasta jooksul väheneda alates 21 miljonist eurost väikese säästu stsenaariumi puhul kuni 58 miljoni euronni suure säästu stsenaariumi puhul.

Eri variantide raames välja pakutud meetmetest oleks veebipõhise registreerimismenetluse kehtestamisel kõige suurem mõju liikmesriikidele ja muudele huvirühmadele. Mõju ulatus oleks aga eri liikmesriikides erinev, sõltuvalt sellest, mil määral on registreerimismenetlus juba praegu liikmesriikides elektrooniline, kui palju töötajaid selle teemaga tegeleb ja mil viisil otsustab liikmesriik ettepanekuga kehtestatud nõudeid täita, kuna liikmesriikidele ei kirjutata ette, millise meetodi või vahenditega nad soovitud tulemuse saavutama peavad. Liikmesriigid oleksid endiselt täiel määral vastutavad potentsiaalsete äriühingu asutajate kontrollimise kvaliteedi eest ja ettepanekuga ei leevendataks kontrolli suhtes kohaldatavaid nõudeid. See peaks vähendama teatavate huvirühmade, nagu näiteks notarid, muret selle üle, et äriühingu asutajate kontrollimise tase liikmesriikides muutuks kehvemaks. Nagu on juba näha paljudes liikmesriikides, saab registreerimismenetlust tõhusalt kontrollida ka ilma, et äriühingu asutaja peaks isiklikult notari juurde tulema nendes liikmesriikides, kus see on nõutud. Enamik liikmesriike peaks oma kehtivat veebipõhist registreerimissüsteemi kohandama, mitte uuesti looma ja ainus kulu, mis on seotud ühtse näidispõhikirja vormiga, on selle internetti ülespaneku kulu. Lisaks peaksid liikmesriigid kandma neid kulusid ainult ühe

⁶ Kõigi kaalutud variantide puhul tekitaks eesmärkide saavutamise liikmesriikidele teatavaid täiendavaid kulusid, mille suurus sõltub sellest, milline on äriühingute registreerimise kehtiv kord liikmesriikides. Variandid, mille puhul pakutakse nii veebipõhist kui ka paberkandjal registreerimist, on kooskõlas ELi digitaalarengu tegevuskavaga, kuna annavad võimaluse, kuid ei kehtesta kohustust, äriühing interneti teel registreerida.

korra, samal ajal kui äriühingute asutajad saaksid kavandatavatest muudatustest kasu ka jätkuvalt tulevikus.

Miinimumkapitalinõue

Kui EL meetmeid ei võta, ei õnnestuks ELi algatuse eesmärki saavutada, kuna siseriiklikke meetmeid võttes võivad liikmesriigid liikuda eri suundades, nagu on näha Ungaris, Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias toimunud reformide näitel⁷. Samuti on liikmesriikides toimunud reformid tavaliselt seotud riigisisese olukorraga ja need ei ole ELi tasandil piisavalt koordineeritud.

Eesmärkide saavutamiseks parim variant oleks 1 eurone miinimumkapitalinõue ilma täiendavate meetmeteta võlausaldajate kaitseks. See aitaks vähendada miinimumkapitalinõude täitmisega seotud kulusid äriühingute jaoks mitmes liikmesriigis ilma täiendavaid kulusid tekitamata. Kuid selle variandi puhul ei oleks eesmärkide saavutamine nii tulemuslik ja see ei oleks tegevusega teistes ELi poliitikavaldkondades nii kooskõlas kui variant, millega ühest küljest alandatakse miinimumkapitalinõuet ja teisest küljest pannakse äriühingutele kohustus läbida bilansitest ja anda välja maksevõimet kinnitav tõend. Viimane variant oleks äriühingutele ikkagi kasulik (kuigi vähemal määral) ja samal ajal aitaks kaitsta võlausaldajate huve. Nende kahe variandi mõju liikmesriikidele nende õiguskorda uute normide kehtestamise osas ei oleks oluliselt erinev. Eelisvariant (1 eurone miinimumkapitalinõue kehtestamine pluss kohustus läbida bilansitest ja anda välja maksevõimet kinnitav tõend) aitaks äriühingu asutajatel ELis kokku hoida 215 miljonist eurost 595 miljoni euroni aastas⁸ (arvates maha maksevõimet kinnitava tõendi väljaandmisega seotud kulud väljamaksete tegemise korral) ja tagaks samal ajal võlausaldajatele piisava kaitse taseme.

See variant avaldaks suuremat mõju nendele liikmesriikidele, kelle õiguses praegu ei kehti 1 eurone miinimumkapitalinõue ja/või ei kasutata maksevõimet kinnitavat tõendit väljamaksete reguleerimiseks. Võimalik, et need liikmesriigid ei ole seetõttu käesoleva ettepaneku poolt. 1 eurose miinimumkapitalinõude küsimust arutatakse aga teistsuguses institutsionaalses kontekstis, kui seda tehti tagasivõetud Euroopa osaühingu ettepanekuga ning see ei oleks seotud muude tundlike küsimustega, nagu näiteks töötajate kaasamine ja äriühingu registrijärgse asukoha vahetus. Kui sellele lisada rangemad meetmed võlausaldajate kaitseks, kui olid ette nähtud Euroopa osaühingu ettepanekus, võib loota, et kokkulepe liikmesriikide vahel saavutatakse kergemini, eriti arvestades, et kompenseerivate võlausaldajate kaitse meetmete puudumine on üks põhjuseid, miks paljud liikmesriigid kipuvad olema miinimumkapitalinõude alandamise vastu. Vastukaaluks väikesele miinimumkapitalinõudele peavad äriühingud rohkem tähelepanu pöörama piisava likviidsustaseme tagamisele enne väljamaksete tegemist (st ainuosanikule dividendide või kasumi väljamaksmist).

Väljavalitud variantide kombinatsioon

Kõigi eespool käsitletud küsimuste (SUPi veebipõhine registreerimine, ühtne üle-euroopaline näidisvorm, 1 eurone miinimumkapitalinõue ning kohustus läbida bilansitest ja anda välja maksevõimet kinnitav tõend) puhul väljavalitud eelisvariantide kombinatsioon mõjutaks

⁷ Vt mõjuhinna täistekst

⁸ Vt kalkulatsioonid mõjuhinna lisas

põhiõiguste teostamist positiivselt ning tugevdaks eelkõige ettevõtlusvabadust, luues veel ühe võimaluse seda õigust teostada ja pakkudes äriühingu asutajatele suuremat valikuvõimalust selles osas, kuidas nad ettevõtlusega tegelevad.

Eelisvariantide majanduslik ja sotsiaalne mõju oleks samuti positiivne. Ettevõtluse soodustamise kaudu viiksid need variandid kokkuvõttes selleni, et tarbijatel oleks suurem valik kaup ja teenuseid, loodaks rohkem uusi töökohti ning tekiks võlausaldajate kaitse süsteem, mis sobiks tänapäeva ettevõtluskeskkonda paremini. Kuna eelisvariandid ei ole üldse seotud registrijärgse asukoha vahetuse ja töötajate kaasamise küsimustega, ei oleks nende kehtestamise puhul vaja võtta meetmeid kohaldatavate sotsiaalsete ja muude õiguste võimaliku rikkumise ärahoidmiseks, kuna kuritarvituste vastased meetmed selles valdkonnas on vajaduse korral kehtestatud liikmesriikide poolt.

Valitud variantide kombinatsioon võib aidata äriühingu asutajatel ELis säästa **236 miljonist eurost kuni 653 miljoni euroni aastas**. Raske on hinnata, kuidas need säästud jagunevad nende vahel, kes asutavad äriühingu oma koduriigis, ja nende vahel, kes asutavad selle välisriigis, kuid kogusääst peaks aitama eelkõige VKEdel paremini ära kasutada võimalusi piiriüleseks äritegevuseks. Kuigi ettevõtjad peaksid endiselt täitma lisaks äriühinguõigusele ka teisi õigusnorme nendes liikmesriikides, kus nad tegutsevad, peaks regulatiivse keskkonna lihtsustamine küsimustes, mida on eelistatud tegevusvariantides käsitletud, looma ettevõtluseks soodsamad tingimused kui praegu.

6. Järelevalve ja hindamine

Euroopa Komisjon hindab seatud eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme. Järelevalve keskenduks esialgu ettepaneku rakendamisele, hiljem kogutaks konkreetsemaid andmeid selle mõju kohta, nt jälgides seda, kui palju ühe osanikuga osaühinguid (sh SUPE) luuakse, suundumusi nende piiriüleses tegevuses, nende asutamise ja tegevusega seotud kulusid ja veebipõhise registreerimise kättesaadavust. Järgneva hindamise käigus vaadatakse läbi, mil viisil on ettepanek liikmesriikide õigusesse üle võetud, millist mõju on see avaldanud keskmistele kuludele, mis on seotud äriühingu asutamise ja juhtimisega välismaal, ning uuritakse võimalikke praktilisi probleeme, mis lahendamist vajavad.