



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.4.2014 r.
SWD(2014) 123 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek

**DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością**

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

1. Określenie problemu

Jedynie 2 % małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) inwestuje za granicą, zakładając spółki w innych państwach. Ten niski poziom inwestycji można wyjaśnić wieloma czynnikami, w tym rozbieżnością przepisów w poszczególnych krajach i brakiem zaufania do spółek zagranicznych wśród potencjalnych klientów i partnerów handlowych. MŚP i inne przedsiębiorstwa często decydują się na prowadzenie działalności za pośrednictwem spółek zależnych, w których posiadają wszystkie udziały, aby zdobyć zaufanie zagranicznych klientów i być bliżej rynku lokalnego, na którym prowadzą działalność¹. Zakładanie spółek zależnych za granicą jest jednak często uciążliwe.

Z powodu różnic językowych, administracyjnych i prawnych między państwami członkowskimi założenie i prowadzenie spółek zależnych za granicą może być kosztowne. Po pierwsze, koszty bezpośrednie (ponoszone w związku z obowiązkowymi wymogami w zakresie założenia spółki²) mogą być wyższe niż w kraju pochodzenia spółki. Po drugie, różnice między przepisami krajowymi³ często skutkują zwiększonym zapotrzebowaniem na korzystanie z doradztwa prawnego, co wiąże się z dodatkowymi kosztami. Korzystanie z takiego doradztwa prawnego nie byłoby konieczne, gdyby w całej UE obowiązywały bardziej zbliżone wymogi. Wszystkie tego rodzaju koszty są zwykle szczególnie wysokie dla grup kapitałowych, ponieważ spółka dominująca musi obecnie spełniać różne wymogi w odniesieniu do każdego państwa, w którym pragnie założyć spółkę zależną.

Komisja Europejska podjęła próbę usunięcia przeszkód, które napotykają spółki zainteresowane prowadzeniem działalności transgranicznej, w swoim wniosku z 2008 r. w sprawie statutu europejskiej spółki prywatnej (SPE). Do przyjęcia tego wniosku konieczna była jednak jednomyślna zgoda wszystkich państw członkowskich i w związku z brakiem postępów w trakcie negocjacji Komisja podjęła decyzję o wycofaniu wniosku (decyzja podjęta w kontekście programu REFIT⁴). Komisja zapowiedziała, że w miejsce wycofanego wniosku przedstawi alternatywne środki mające na celu rozwiązanie niektórych problemów, z którymi borykają się MŚP i inne spółki, które próbują prowadzić działalność za granicą. Podejście to jest spójne z Planem działania: Europejskie prawo spółek i ład korporacyjny⁵ z 2012 r., w którym Komisja potwierdziła swoje zobowiązanie do rozpoczęcia innych inicjatyw, dodatkowych w stosunku do wniosku w sprawie statutu SPE, w celu zwiększenia możliwości MŚP w zakresie prowadzenia działalności poza granicami swojego rodzimego państwa. Niniejsza ocena skutków wpisuje się w ten kontekst i dotyczy przede wszystkim trudności napotykaných przy zakładaniu spółek zależnych za granicą.

2. Zapotrzebowanie na inicjatywę UE

¹ Spółki zależne posiadają odrębną osobowość prawną i stosują się do przepisów państwa rejestracji. Dlatego też oferując klientom markę i reputację spółki dominującej, spółki zależne jednocześnie zapewniają im bezpieczeństwo, jakie daje prowadzenie interesów z przedsiębiorstwem posiadającym status prawny przedsiębiorstwa krajowego, a nie zagranicznego.

² Np. minimalne wymogi kapitałowe, koszty rejestracji lub opłaty notarialne.

³ Np. różnice występujące w umowie spółki, organizacji i strukturze spółek lub pod względem wymogów w zakresie sprawozdawczości.

⁴ Wycofanie wniosku w sprawie statutu SPE zostało zapowiedziane w załączniku do komunikatu „Sprawność i wydajność regulacyjna (REFIT): Wyniki oraz dalsze kroki”, COM(2013) 685 z 2.10.2013.

⁵ COM(2012) 740.

Rozwiązania przyjęte dotychczas przez państwa członkowskie w celu uproszczenia procesu zakładania spółki i ograniczenia kosztów założenia spółki są dostosowane do specyfiki krajowej (tj. obowiązujących przepisów krajowych) i nie są koordynowane z rozwiązaniami innych państw członkowskich. Dlatego też nadal utrzymują się różnice między przepisami krajowymi i mało prawdopodobne jest, aby w niedalekiej przyszłości państwa członkowskie z własnej inicjatywy dążyły do wprowadzenia w krajowych systemach prawnych identycznych wymogów w odniesieniu do określonej formy spółki przewidzianej w prawie spółek. Nie można natomiast wykluczyć, że działania podejmowane przez poszczególne państwa członkowskie będą nadal prowadzić do powstawania rozbieżnych zbiorów podejść krajowych. Konieczność dostosowania się do tych różnych systemów w dalszym ciągu wiązałaby się zatem z dodatkowymi kosztami dla MŚP i zniechęcałaby je do podejmowania większej aktywności za granicą. W takiej sytuacji jedynym możliwym sposobem pokonania przeszkód napotykanych obecnie przez spółki jest podjęcie działania na szczeblu unijnym.

3. Cele inicjatywy UE

Celem ogólnym przedmiotowej inicjatywy UE byłoby wspieranie przedsiębiorczości dzięki ułatwieniu przedsiębiorstwom, w szczególności MŚP, zakładania spółek za granicą, tak aby pobudzić wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i innowacyjność w UE. *Celem szczegółowym* byłoby ograniczenie niektórych kosztów, które zwykle wiążą się z założeniem i funkcjonowaniem spółek zależnych za granicą. *Celem operacyjnym* byłoby ujednolicenie niektórych istotnych aspektów przepisów krajowych, tak aby ułatwić zakładanie spółek za granicą.

4. Warianty strategiczne

Ponieważ celem przedmiotowej inicjatywy byłoby usunięcie przeszkód napotykanych przez przedsiębiorstwa, w szczególności MŚP, podobnie jak w ramach wniosku z 2008 r. w sprawie statutu SPE, w niniejszej ocenie skutków rozważa się podobne warianty strategiczne, odrzucając jednak na samym początku wszelkie warianty, które wydają się nierealistyczne, które nie są bezpośrednio związane z tworzeniem spółek zależnych lub które spowodowałyby nieuzasadnioną dyskryminację jednych spółek w stosunku do innych. W związku z powyższym odrzucono wariant zakładający ustanowienie przepisów mających zastosowanie wyłącznie do MŚP, ponieważ przepisy takie byłoby trudno wdrożyć i spowodowałyby one niepotrzebne ograniczenie zakresu inicjatywy. Celem inicjatywy byłoby natomiast ustanowienie przepisów ukierunkowanych przede wszystkim na MŚP i grupy kapitałowe należące do MŚP, z których mogłyby jednak korzystać także większe przedsiębiorstwa. Ponadto w ocenie skutków odrzucono możliwość utworzenia nowej europejskiej formy prawnej *sensu stricto* lub harmonizacji obszaru prawa spółek dotyczącego procesu zakładania spółek zależnych zarówno w formie spółek akcyjnych, jak i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

Rozważane warianty strategiczne dotyczą jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, ponieważ jest to forma spółki najczęściej stosowana przy zakładaniu spółek zależnych. Proponowana harmonizacja przedmiotowego obszaru prawa spółek wymagałaby od państw członkowskich uwzględnienia w ich prawie krajowym przepisów w zakresie krajowej formy spółki, która we wszystkich państwach członkowskich posiadałaby

taką samą definicję prawną i wspólny skrót – SUP (*Societas Unius Personae*). Bardziej szczegółowe warianty strategiczne rozważono w odniesieniu do następujących kwestii:

- 1) rejestracji,
- 2) minimalnego wymogu kapitałowego.

Dokonano przeglądu różnych modeli procesu rejestracji, rozważając możliwe warianty konkretnych aspektów modelu i wzajemne oddziaływanie między takimi aspektami, na przykład między rejestracją online (rejestracja możliwa wyłącznie online lub możliwość rejestracji zarówno online, jak i z wykorzystaniem dokumentów w formie papierowej) a stosowaniem wzoru umowy spółki (obowiązkowe w przypadku rejestracji online).

Dokonano również przeglądu różnych modeli minimalnego wymogu kapitałowego, ponownie analizując wzajemne oddziaływanie między różnymi aspektami, na przykład między minimalnym wymogiem kapitałowym (ustanowienie minimalnego wymogu kapitałowego równego średniemu minimalnemu wymogowi kapitałowemu w państwach UE lub wynoszącego 1 EUR) a stosowaniem instrumentów ochrony wierzycieli (ustanowienie minimalnego wymogu kapitałowego na poziomie 1 EUR, uzupełnionego jednak o dodatkowy wymóg uzyskania pozytywnego wyniku testu bilansowego i wydania oświadczenia o wypłacalności).

5. Warianty preferowane i ich skutki

Rejestracja

Wariant „brak działania” nie pozwoliłby zrealizować celów inicjatywy UE, ponieważ koszty związane z zakładaniem jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością nie zostałyby ograniczone. Ponadto ewentualne zmiany w krajowym prawie spółek nieskoordynowane na szczeblu unijnym nie przyniosłyby wystarczającej spójności lub zgodności przepisów krajowych państw członkowskich z zakresu prawa spółek.

Najlepszym sposobem zrealizowania tych celów byłoby stworzenie możliwości rejestracji online z zastosowaniem jednolitego wzoru umowy spółki. Spośród wszystkich rozważanych wariantów powyższe rozwiązanie doprowadziłoby do największego ograniczenia kosztów, przy czym oszczędności wynikałyby zarówno z procedury bezpośredniej rejestracji online, jak i ze stosowania przez spółki dokonujące rejestracji online jednego ogólnounijnego wzoru. Wariant ten byłby spójny z innymi strategiami UE⁶. Zapewniłby dostępność procedury rejestracji online, na potrzeby której określono by ogólnounijny wzór, nie zmuszając jednak państw członkowskich i spółek do zaakceptowania jej jako jedynej procedury rejestracji SUP. Omawiany wariant przyniósłby największe pozytywne skutki dla założycieli spółek, nie wywierając przy tym większego negatywnego wpływu na inne zainteresowane strony niż inne rozpatrywane warianty. Aby szacunkowo określić zakres potencjalnych oszczędności kosztów dla założycieli jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, dokonano obliczeń

⁶ W przypadku wszystkich rozważanych wariantów osiągnięcie celów zawsze wiązałoby się z pewnymi dodatkowymi wydatkami dla państw członkowskich, których zakres byłby uzależniony od obecnie stosowanych rozwiązań krajowych w zakresie rejestracji spółki. Warianty przewidujące zarówno rejestrację online, jak i z wykorzystaniem dokumentów w formie papierowej byłyby zgodne z Europejską agendą cyfrową, ponieważ wprowadzają one możliwość, a nie obowiązek, rejestracji spółki online.

w ramach scenariuszy zakładających duże i małe oszczędności. Oszczędności kosztów dla założycieli SUP w UE mogłyby wynieść w ciągu jednego roku od 21 mln EUR w przypadku scenariusza pesymistycznego do 58 mln EUR w przypadku scenariusza optymistycznego.

Spośród środków zaproponowanych w ramach różnych wariantów największy wpływ na państwa członkowskie i inne zainteresowane strony wywarłoby wprowadzenie procedury rejestracji online. Poziom wpływu byłby jednak różny w poszczególnych państwach członkowskich, w zależności od aktualnego stopnia digitalizacji procesu rejestracji na szczeblu krajowym, a także od dostępności zasobów ludzkich oraz od tego, w jaki sposób państwo członkowskie zamierza dostosować się do standardu wyznaczonego w ramach inicjatywy, ponieważ państwom członkowskim nie narzucono by żadnej konkretnej metody ani sposobu osiągnięcia pożądanego „efektu końcowego”. Państwa członkowskie nadal ponosiłyby pełną odpowiedzialność za jakość niezbędnych kontroli, którymi objęci są wnioskodawcy, a w ramach inicjatywy nie obniżono by żadnych istniejących standardów dotyczących takich kontroli. Takie rozwiązanie powinno rozwiązać obawy niektórych grup zainteresowanych stron, takich jak notariusze, że poziom kontroli sprawowanej w państwach członkowskich ulegnie zmniejszeniu. Tak jak ma to już miejsce w wielu państwach członkowskich, procedurę rejestracji można skutecznie kontrolować nawet bez wymogu osobistego stawienia się założyciela spółki przed notariuszem w tych państwach członkowskich, w których taki wymóg istnieje. Większość państw członkowskich musiałaby raczej dostosować swoje obecne krajowe systemy rejestracji online, a nie tworzyć nowe, zaś jedynym kosztem związanym z jednolitym wzorem umowy spółki byłby koszt udostępnienia go online. Ponadto koszty poniesione przez państwa członkowskie byłyby jednorazowe, natomiast korzyści dla założycieli spółek miałyby trwały charakter.

Minimalny wymóg kapitałowy

Wariant „brak działania” nie pozwoliłby na skuteczną realizację celów inicjatywy UE, ponieważ środki krajowe mogą prowadzić państwa członkowskie w różnych kierunkach, co widać na przykładzie reform przeprowadzonych na Węgrzech, w Republice Czeskiej i na Słowacji⁷. Ponadto tego rodzaju reformy przyjmowane na szczeblu krajowym dotyczą zazwyczaj sytuacji krajowej i nie byłyby wystarczająco skoordynowane w całej UE.

Najlepszym sposobem zrealizowania tych celów byłoby ustanowienie minimalnego wymogu kapitałowego wynoszącego 1 EUR, bez żadnych dodatkowych środków służących ochronie wierzycieli. Obniżyłoby to koszty związane ze spełnieniem minimalnego wymogu kapitałowego, które ponoszą spółki w wielu państwach członkowskich, bez nakładania żadnych kosztów dodatkowych. Wariant ten nie jest jednak równie skuteczny pod względem realizacji celów i nie zapewnia tego samego poziomu spójności z innymi strategiami UE co wariant zakładający zmniejszenie minimalnego wymogu kapitałowego i jednocześnie nałożenie na spółki wymogu uzyskania pozytywnego wyniku testu bilansowego i wydania oświadczenia o wypłacalności. Ten drugi wariant nadal przynosiłby korzyści spółkom, choć w mniejszym stopniu, a zarazem leżałby w interesie wierzycieli. Wpływ obu wariantów na państwa członkowskie nie różniłby się znacznie, jeżeli chodzi o wprowadzenie nowych przepisów do ich krajowych systemów prawnych. Wariant preferowany (minimalny wymóg kapitałowy wynoszący 1 EUR i wymóg uzyskania pozytywnego wyniku testu bilansowego i

⁷ Zob. pełny tekst oceny skutków.

wydania oświadczenia o wypłacalności) mógłby przynieść założycielom spółek w UE oszczędności rzędu 215–595 mln EUR w ciągu jednego roku⁸ (odliczając wszelkie koszty wydania oświadczeń o wypłacalności w przypadku dokonania wypłaty zysku), jednocześnie gwarantując odpowiedni poziom ochrony wierzycieli.

Wariant ten miałby wpływ na te państwa członkowskie, które obecnie nie posiadają minimalnego wymogu kapitałowego równego 1 EUR lub nie stosują oświadczeń o wypłacalności do celów regulacji wypłaty zysku w swoim prawie krajowym. Z tego względu te państwa członkowskie mogą nie popierać przedmiotowej inicjatywy. Kwestia minimalnego wymogu kapitałowego wynoszącego 1 EUR byłaby jednak omawiana w innym kontekście instytucjonalnym niż wycofany wniosek w sprawie statutu SPE i nie wiązałaby się z innymi delikatnymi kwestiami, takimi jak partycypacja pracowników i przenoszenie siedziby statutowej spółki. Powyższe rozwiązanie oraz wprowadzenie solidniejszej ochrony wierzycieli w porównaniu z ochroną przewidzianą we wniosku w sprawie statutu SPE powinny zwiększyć szanse na osiągnięcie porozumienia między państwami członkowskimi, zwłaszcza że brak obowiązkowych środków służących ochronie wierzycieli jest jedną z przyczyn, dla których wiele państw członkowskich jest raczej przeciwnych obniżeniu minimalnego wymogu kapitałowego. W zamian za niski minimalny wymóg kapitałowy spółki musiałyby zwrócić większą uwagę na zapewnienie odpowiedniego poziomu płynności przed wypłatą zysku (tj. przed wypłatą dywidend lub zysków na rzecz jedyne go wspólnika).

Preferowane połączenie wariantów

Połączenie wariantów preferowanych w odniesieniu do każdego z powyższych punktów – rejestracji online SUP, jednolitego ogólnounijnego wzoru umowy spółki, minimalnego wymogu kapitałowego wynoszącego 1 EUR i wymogu uzyskania pozytywnego wyniku testu bilansowego i wydania oświadczenia o wypłacalności – wywarłoby pozytywny wpływ na korzystanie z praw podstawowych, w szczególności wzmocniłoby zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej, zapewniając inny sposób korzystania z tego prawa i dając założycielom spółek większy wybór sposobów prowadzenia działalności gospodarczej.

Warianty preferowane wywarłyby również pozytywne skutki gospodarcze i społeczne. Dzięki wspieraniu przedsiębiorczości omawiane warianty powinny doprowadzić do zwiększenia oferty towarów i usług dla konsumentów, stworzenia większej liczby nowych miejsc pracy i ustanowienia systemu ochrony wierzycieli, który byłby lepiej dostosowany do dzisiejszego otoczenia biznesu. Ponieważ warianty preferowane nie miałyby żadnego wpływu na kwestię przenoszenia siedziby statutowej lub partycypacji pracowników, wprowadzenie środków służących ograniczeniu potencjalnego obchodzenia mających zastosowanie praw socjalnych i innych praw nie byłoby konieczne, ponieważ w stosownych przypadkach środki zapobiegające nadużyciom są ustanawiane w prawie krajowym.

Połączenie wariantów preferowanych mogłoby przynieść założycielom spółek w UE oszczędności rzędu **236–653 mln EUR w ciągu jednego roku**. Trudno jest przewidzieć względny udział w tych oszczędnościach w przypadku zagranicznych i krajowych założycieli spółek, ogólne oszczędności powinny jednak pozwolić w szczególności MŚP na skorzystanie w większym stopniu z możliwości prowadzenia działalności gospodarczej poza granicami rodzimego kraju. Chociaż przedsiębiorstwa nadal miałyby obowiązek przestrzegać innych

⁸ Zob. obliczenia zawarte w załączniku do oceny skutków.

(niż w zakresie prawa spółek) przepisów w państwach członkowskich, w których prowadziłyby działalność, uproszczenie otoczenia regulacyjnego pod względem różnych kwestii, których dotyczą preferowane warianty strategiczne, powinno stworzyć korzystniejsze niż obecnie warunki prowadzenia działalności.

6. Monitorowanie i ocena

Komisja Europejska dokonywałaby oceny postępów poczynionych w zakresie osiągnięcia wyznaczonych celów. Na początku monitorowanie koncentrowałoby się na wdrożeniu wniosku, po czym gromadzono by bardziej szczegółowe informacje dotyczące jego skutków, na przykład monitorując liczbę utworzonych spółek jednoosobowych (w tym SUP), tendencje w zakresie działalności transgranicznej takich spółek, koszty założenia i koszty operacyjne oraz dostępność rejestracji online. Następnie przeprowadzono by ocenę sposobów wdrożenia wniosku w przepisach krajowych oraz wpływu, jaki wniosek wywarł na typowe koszty założenia i prowadzenia spółki za granicą, jak również zgłoszono by wszystkie nierozwiązane dotychczas problemy praktyczne.