



Europeiska stiftelser

Justitiedepartementet

2012-03-28

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 35

Förslag till rådets förordning om stadga för europeiska stiftelser (FE)

Sammanfattning

I förslaget till förordning om stadga för europeiska stiftelser föreslår kommissionen att en ny stiftelseform inrättas, en s.k. europeisk stiftelse. I Sverige kallas den föreslagna stiftelseformen oftast europastiftelse. Det övergripande syftet är att underlätta gränsöverskridande allmännyttig verksamhet. En europastiftelse ska ha sådan verksamhet som ändamål. I förordningen finns en uttömmande uppräkningslista av vad som är allmännyttiga ändamål. Det är bl.a. socialvård, sjukvård, miljöskydd, kultur, forskning och djurskydd. Ändamålet kan ändras under särskilda förutsättningar. En europastiftelse måste bedriva verksamhet i minst två medlemsstater eller ha för avsikt att göra det. Den kan bildas genom ett förordnande av en fysisk eller juridisk person, genom ombildning av ett organ med allmännyttigt ändamål eller genom fusion av organ med samma ändamål inom en eller flera medlemsstater. Stiftelseförmögenheten måste uppgå till minst 25 000 euro. I och med att stiftelsen registreras blir den en juridisk person med rättskapacitet inom hela EU. Den kan flytta sitt säte från en medlemsstat till en annan. En europastiftelse ska beskattas på samma sätt som andra organ med allmännyttigt ändamål i respektive medlemsstat. Donatorer och förmånstagare ska beskattas på samma sätt som vid donationer till eller förmåner från ett annat organ med allmännyttigt ändamål som är etablerat i den egna medlemsstaten.

Regeringen är tveksam till om det finns behov av ännu en form av europeisk juridisk person. På nationell nivå måste förordningen kompletteras med regler om bl.a. registrering, tillsyn och sanktioner. Förslaget medför sannolikt att det också blir nödvändigt att ändra de svenska reglerna om beskattning av vanliga stiftelser. Sammantaget kan det befaras att behovet och nyttan av att inrätta europastiftelsen inte står i proportion till de åtgärder som krävs på

EU-nivå och nationell nivå för genomförandet och de negativa effekter som uppkommer genom att den rättsliga situationen på nationell nivå kompliceras.

2011/12:FPM123

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Underlaget till förordningsförslaget kommer huvudsakligen från en omfattande studie (feasibility study) som kommissionen lät utföra 2008. I studien presenteras flera olika alternativ till hur gränsöverskridande verksamhet med allmännyttiga ändamål kan underlättas. Studien förordar inrättandet av en särskild europeisk stiftelse som det lämpligaste alternativet. Vidare har kommissionen hämtat information genom bl.a. svaren från nationella myndigheter på en frågeenkät och de diskussioner som förts inom kommissionens expertgrupp för bolagsrätt (CLEG) åren 2009–2011. Det finns ingen grönbok.

Kommissionen presenterade förslaget till förordning den 8 februari 2012.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens motiv för förordningen

Det övergripande syftet med att införa en stadga om europeiska stiftelser är att underlätta gränsöverskridande verksamhet med allmännyttiga ändamål. Det ska uppnås genom att inrätta en ny form av europeisk juridisk person, en europastiftelse, med rättskapacitet i alla medlemsstaterna. Genom att stadgans regler gäller i alla medlemsstaterna ska gränsöverskridande verksamhet som i dag är dyr och omständlig på grund av skillnader i medlemsstaternas civilrättsliga och skatterättsliga regler underlättas. Genom att undanröja hindren blir det lättare att såväl göra gränsöverskridande donationer som att ta emot donationer, vilket innebär att det blir mer pengar över till allmännyttig verksamhet. I dag råder rättsosäkerhet och delar av pengarna som skulle kunna gå till verksamheten spenderas på juridisk rådgivning samt att uppfylla medlemsstaters skiftande rättsliga och administrativa krav.

Europastiftelserna kan verka under enhetliga regler, expandera sin verksamhet och få lägre kostnader. För donatorerna blir det billigare, enklare och tillförlitligare att donera. Tack vare lägre driftskostnader blir det möjligt att kanalisera mera pengar till de ändamål stiftelserna bildats för. Medlemsstaterna får större bidrag till bl.a. sjukvård, socialvård, forskning, miljöskydd och djurskydd.

Vilka är förutsättningarna för att bilda en europastiftelse?

En europastiftelse kan bildas genom

- att en fysisk person förordnar om det i ett testamente,
- att en eller flera fysiska eller juridiska personer eller offentligrättsliga organ skriftligen förordnar om det,
- fusion av organ med allmännyttiga ändamål i en eller flera medlemsstater, eller
- ombildning av ett nationellt organ med allmännyttigt ändamål.

Förordningen innehåller regler om ombildning och gränsöverskridande fusioner, medan fusioner av organ inom samma medlemsstat regleras i nationell rätt.

För att vara en europastiftelse krävs att stiftelsen har allmännyttig verksamhet enligt någon eller några av de ändamål som förordningen listar och har verksamhet i minst två medlemsstater eller har som målsättning att ha det. Stiftelseförmögenheten ska motsvara minst 25 000 euro. Summan är satt relativt lågt för att inte hindra mindre organ eller andra att bilda europastiftelser samtidigt som den anses tillräckligt hög för att donatorer, förmånmottagare och myndigheter ska kunna ha tilltro till stiftelsen.

Reglerna för en europastiftelse finns huvudsakligen i förordningen

I förordningen finns regler som gäller i alla medlemsstater om hur en europastiftelse bildas, minsta stiftelseförmögenhet, vilka ändamål som är allmännyttiga, att verksamheten ska vara gränsöverskridande, vad som måste anges i stiftelseförordnandet, organisation, registrering, tillsyn och upplösning.

I de avseenden nationell rätt gäller för europastiftelsen beror det antingen på att förordningen, som i fråga om t.ex. skatter och offentliggörande av information om stiftelsen, hänvisar till nationell rätt eller för att förordningen och stiftelseförordnandet lämnar vissa områden helt eller delvis oreglerade.

En europastiftelse får bedriva affärsverksamhet

En europastiftelse ska kunna bedriva affärsverksamhet, t.ex. genom att erbjuda sjukvårdstjänster, om all vinst oavkortat går till stiftelsens allmännyttiga ändamål. Affärsverksamheten behöver inte i alla delar vara relaterad till ändamålet. Orelaterad verksamhet får svara för upp till tio procent av europastiftelsens årliga nettoomsättning och resultat av sådan verksamhet ska redovisas separat i stiftelsens bokföring.

För en europastiftelse gäller samma skatteregler som gäller för andra organ som är etablerade och utövar allmännyttig verksamhet i medlemsstaten där stiftelsen är registrerad. Andra medlemsstater ska ge stiftelsen samma beskattning som de tillämpar för organ med allmännyttig verksamhet etablerade i dessa stater. För donatorer och förmånstagare blir de skatteregler tillämpliga som gäller för donationer till eller förmåner från ett organ med allmännyttigt ändamål i deras egen medlemsstat.

En europastiftelse ska stå under tillsyn av en myndighet

I varje medlemsstat ska det finnas en registreringsmyndighet och en tillsynsmyndighet. Det överensstämmer med vad som gäller för en vanlig svensk stiftelse. Tillsynsmyndigheten ska utöva kontroll över att styrelsen förvaltar stiftelsen i enlighet med stiftelseförordnandet, förordningen och gällande nationella regler och göra de ingripanden som behövs. För att garantera att tillsynsmyndigheten ska kunna utföra sina uppgifter anger förordningen ett minimum av befogenheter. Tillsynsmyndigheten har enligt förordningen befogenhet

- att begära in underlag och undersöka en europastiftelses affärer,
- att utse en oberoende sakkunnig att undersöka stiftelsens affärer,
- att meddela styrelsen varningar och förelägga den att fullgöra sina skyldigheter,
- att hos domstol begära att en styrelseledamot ska entledigas, och
- att hos domstol begära att stiftelsen ska träda i likvidation.

Europeiskt företagsråd

Enligt den föreslagna förordningen ska en europastiftelse i vissa fall inrätta ett s.k. europeiskt företagsråd, för information till och samråd med anställda och volontärer som är verksamma i stiftelsen.

Hur upplöses en europastiftelse?

En europastiftelse kan upplösas genom att den antingen ombildas till en vanlig nationell stiftelse med allmännyttigt ändamål eller träder i likvidation.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Reglerna om vanliga svenska stiftelser finns huvudsakligen i stiftelselagen (1994:1220) och stiftelseförordningen (1995:1280).

Enligt förslaget ska europastiftelserna verka parallellt med vanliga nationella stiftelser. Förordningen är bindande och gäller direkt i hela EU. I motiveringen till förordningen uttalas att syftet är att inrätta en ny rättslig

form och lämna de befintliga nationella lagarna oförändrade. I förordningen finns det regler av innebörd att en europastiftelse ska regleras, förutom av förordningen och sitt stiftelseförordnande, av kompletterande regler och regler som gäller för vanliga nationella stiftelser. Medlemsstaterna ska införa sanktionsregler mot överträdelse av förordningens regler. Kompletterande regler om registrerings- och tillsynsmyndigheternas och Skatteverkets tillkommande uppgifter kommer också att bli nödvändiga. Bestämmelserna om företagsråd kan föranleda vissa kompletterande regler i svensk rätt.

Förordningens definition av vad som är allmännyttiga ändamål är vidare än ändamålskraven för vanliga svenska stiftelser med inskränkt skattskyldighet. Det förhållandet medför sannolikt att det blir nödvändigt att göra ändringar i skattelag för att undvika att strängare skatteregler gäller för vanliga stiftelser än för europastiftelser. I skattedelen blir det fråga om tillnärmning av svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

De kompletteringar och ändringar i svensk lag som förslaget kommer att föranleda om det antas kommer att få konsekvenser för statens budget. Registrerings- och tillsynsmyndigheterna och Skatteverket får nya uppgifter. Det är enligt regeringens bedömning sannolikt att ett antagande av förordningen kommer att leda till att svenska skatteregler måste anpassas på ett sådant sätt att skatteintäkterna minskar. Storleken på de tillkommande kostnaderna och minskade intäkterna går för närvarande inte att bedöma. Förslaget påverkar enligt kommissionen inte EU:s budget.

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys.¹ Den bygger i huvudsak på 2008 års studie (feasibility study) som kommissionen låtit utföra. I analysen uttrycker kommissionen fördelarna med förslaget i förhållande till andra alternativ enligt följande. Förslaget uppnår alla målen genom att i stor utsträckning undanröja både de civilrättsliga och skatterättsliga hindren och kostnaderna. Dessutom medför en icke-diskriminerande beskattning att kostnaderna för efterlevnad och rådgivning om civil- och skatterätt, som i dag uppgår till kostnader om 90–102 miljoner euro per år, minskar. Dessutom minskar rättsosäkerheten genom bl.a. att den allmännyttiga europeiska stiftelsen från skattesynpunkt erkänns inom hela EU. Förslaget erbjuder de bästa villkoren för stiftelser som vill utveckla sin gränsöverskridande verksamhet inom viktiga samhällsområden, de bästa incitamenten till donationer och större fördelar för förmånstagarna och EU-medborgarna i form av sociala, ekonomiska och miljömässiga förmåner. Mellan 25 000 och 30 000 nationella stiftelser är intresserade av att utvidga sin gränsöverskridande verksamhet. Om bara hälften av dem behöver

¹ SWD(2012) 1 final

anställa en person innebär det 15 000 nya arbeten. Konsekvenserna av förslaget är förstås beroende av antalet europeiska stiftelser som bildas och antalet donationer det leder till. Medlemsstaterna behöver anpassa sina nationella förfaranden och utbilda personalen vid sina registrerings-, tillsyns- och skattemyndigheter, så att den kan hantera frågor om europeiska stiftelser. Det bör inte leda till några större administrativa kostnader, enligt kommissionen. Kommissionens bedömning är att förslaget inte leder till några ändringar i nationell lag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till kommissionens intentioner att underlätta gränsöverskridande verksamhet med allmännyttiga ändamål. Mot bakgrund av det svaga intresse som hittills visats för europeiska juridiska personer som europabolag och europakooperativ måste det dock ifrågasättas om det finns ett verkligt praktiskt behov av lagstiftningsåtgärden. Det kan vara så att åtgärden trots sin betydande inverkan i mycket ringa grad kommer att uppnå sitt syfte. Det kan alltså sättas ifråga om förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Det kan befaras att behovet och nyttan av att införa europastiftelser inte står i proportion till de åtgärder som förslaget kommer att medföra. Regeringen anser att de föreslagna ändringarna är mer omfattande än vad som är motiverat. Det finns betydande risk för negativa effekter som uppkommer genom att den rättsliga situationen på nationell nivå kompliceras när ytterligare en form av juridisk person tillkommer.

Förordningens definition av vad som är allmännyttiga ändamål är vidare än de ändamålskrav som gäller för vanliga svenska stiftelser med inskränkt skattskyldighet. Det kan utgöra incitament att bilda europastiftelser i syfte att undgå svensk beskattning. Den svenska skattebasen blir då mindre. Den vidare definitionen av allmännyttiga ändamål föranleder i praktiken sannolikt att svensk skattelag måste ändras. En åtgärd med denna konsekvens, som också kommer att leda till skattebortfall för staten, kan vara oförenligt med principen om varje medlemsstats suveränitet i fråga om direkta skatter.

Kommissionen åberopar samma grund för förslaget som användes vid införandet av europabolag och europakooperativ (numera artikel 352 i EUF-fördraget). Det kan ifrågasättas om den grunden är tillämplig i ett fall som detta, när det för vissa medlemsstater i praktiken sannolikt kommer att bli fråga om tillnärmning av skatteregler.

Vidare kan det ifrågasättas om det finns behov av en särskild associationsform för allmännyttiga ändamål, när det i dessa fall oftast är fråga om service och tjänster som inrättas för att tillgodose behoven hos invånarna i en medlemsstat, men gränsöverskridande verksamhet sannolikt är mindre efterfrågad.

Med hänsyn till att kraven för bildande av en europastiftelse är lägre satta än för en stiftelse enligt den svenska stiftelselagen samt att det räcker med endast en avsikt att bedriva verksamhet i minst två medlemsstater, förefaller det finnas risk för en flykt till en sådan associationsform som europastiftelse. Förutom den nämnda effekten att skattebasen blir lägre, finns stora risker för konkurrensnedvridning gentemot verksamheter som bedrivs i andra associationsformer såsom t.ex. svensk stiftelse och aktiebolag.

I förslaget om att inrätta europeiska företagsråd i europastiftelser finns flera rättsliga oklarheter.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Utöver kommissionens ståndpunkt är institutionernas inställning till förslaget ännu inte kända. Som framgår av motiveringen till förslaget har Europaparlamentet tidigare uttalat sig för införandet av en lämplig rättslig ram för stiftelser.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Efter inbjudan har yttranden över förslaget kommit in från ett antal berörda myndigheter och intresseorganisationer.

Kammarrätten i Stockholm har efterlyst ett förtydligande av om det kan finnas flera tillsynsmyndigheter i en medlemsstat och om tillsynsmyndighet och registreringsmyndighet kan vara en och samma myndighet. *Förvaltningsrätten i Stockholm* har pekat på skillnader som kan uppstå mellan olika typer av stiftelser vid beskattningen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har invänt att förslaget inte medger anknuten förvaltning, dvs. att en juridisk person handhar förvaltningen, och att detta innebär att en betydande del av de befintliga svenska allmännyttiga stiftelserna inte kan vara europastiftelser. Länsstyrelsen pekar också på att kraven är sådana att frekvensen av befintliga svenska stiftelser som omvandlas till eller slås samman till europastiftelser kommer att bli mycket låg. Länsstyrelsen

förutspår att regelverket kommer att leda till önskemål om förändringar av regelverket för nationella stiftelser. *Länsstyrelsen i Skåne län* har bl.a. lämnat synpunkter på att miniminivån för stiftelsens tillgångar kan ha konsekvensen att en stiftelse bildas trots att tillgångarna är otillräckliga för att uppfylla ändamålet och på tillämpningsproblem som kan uppstå vid värderingen. Länsstyrelsen anser att tillsynsmyndigheten bör ges möjlighet att godkänna en ändring av en europastiftelses ändamål. Länsstyrelsen noterar att förslaget utgår från att tillsyn sker om det finns skäl att anta att stiftelsen inte handlar i överensstämmelse med stiftelseförordnandet, men att det är inte är ovanligt att länsstyrelsen upptäcker felaktigheter när tillsyn sker utan att det förekommit indikationer på misskötsel. *Ekobrottsmyndigheten* har pekat på att förslaget i de delar som behandlar flyttning av säte och gränsöverskridande sammanslagningar kan leda till minskad kontroll av den verksamhet som bedrivs i stiftelserna. *Kronofogdemyndigheten* har uttryckt en förhoppning om att möjligheten till gränsöverskridande stiftelsebildningar inte ska leda till ett ökat antal gäldenärer som blir föremål för indrivning. Myndigheten noterar att införandet medför att verkställighetsförfarandet i vissa fall blir mer komplicerat. *Kronofogdemyndigheten* har även synpunkter på vissa använda begrepp och frågor om registreringen. *Kronofogdemyndigheten* pekar vidare på att det närmare bör belysas att stiftelseformen kan vara ett sätt att tvätta pengar som kommer från brottslig verksamhet och att det är av vikt att en stiftare kan identifieras. *Bokföringsnämnden* har lämnat synpunkter på oklarheter i förordningens bestämmelser om bl.a. redovisning och pekat på att den administrativa bördan för europastiftelser i viss del blir tyngre än för stiftelser bildade enligt svensk lag. *Revisorsnämnden* har i sitt yttrande väckt frågan om vilken kompletterande reglering som kan behövas för att skydda fordringsägare och anställda vid bildande av europeiska stiftelser genom sammanslagning. *Svenska Bankföreningen* har anført att förslaget är ett viktigt steg för att förenkla för stiftelser att etablera sig på den inre marknaden. Föreningen anser att minimigränsen för tillgångarna vid bildandet bör gå vid 100 000 euro och att den kortaste tid en europastiftelse ska kunna inrättas för bör vara fem år. *FAR* har ifrågasatt kommissionens bedömning av hur många europastiftelser som kan komma att bildas och anført att det är anmärkningsvärt att kommissionen inte tycks ha identifierat några direkta problem när det gäller de associationsrättsliga olikheterna i medlemsstaternas lagstiftning som motiverar förslaget. *FAR* har svårt att se att kommissionens har lagt sådana beaktansvärda skäl för förslaget att det kan anses nödvändigt att anta förordningen. *Chalmers tekniska högskola AB* har välkomnat förslaget och ser med en europeisk stiftelseform utökade förutsättningar för tillförsel av medel till utbildning och forskning.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen åberopar artikel 352 EUF-fördraget. Artikeln är tillämplig när det inte finns någon annan rättsregel i fördragen som ger EU-institutionerna tillräcklig befogenhet att anta en rättsakt (restkompetensen). Tillämpningen av artikel 352 förutsätter Europaparlamentets godkännande och ett enhälligt beslut i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför om förslaget till förordningen att det är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom EU-åtgärder är nödvändiga för att undanröja nationella hinder och begränsningar som stiftelser möter när de bedriver verksamhet inom hela EU. Kommissionen anser att den rådande situationen visar att problemet inte kan lösas helt på nationell nivå och att situationens gränsöverskridande karaktär kräver en gemensam ram för att underlätta stiftelsers rörlighet.

Kommissionen anser vidare att förslaget är lämpligt och att det inte går utöver det som är nödvändigt för att på ett tillfredsställande sätt uppnå de fastställda målen. Kommissionen anser alltså att förslaget överensstämmer även med proportionalitetsprincipen.

Regeringens bedömning i detta skede – innan förhandlingarna inletts – är att förslaget till förordning är förenligt med subsidiaritetsprincipen men att det kan ifrågasättas om förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Det kan vara så att åtgärden trots sin betydande inverkan i mycket ringa grad kommer att uppnå sitt syfte. Det kan befaras att behovet och nyttan av att införa europastiftelser inte står i proportion till de åtgärder som förslaget kommer att medföra. Regeringen anser att de föreslagna ändringarna är mer omfattande än vad som är motiverat. Det finns betydande risk för negativa effekter som uppkommer genom att den rättsliga situationen på nationell nivå kompliceras när ytterligare en form av juridisk person tillkommer.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna kommer inledas i rådet i början av april 2012, i arbetsgruppen för bolagsrätt.