



## EU-regler om ideella organisationer med gränsöverskridande verksamhet

---

Justitiedepartementet

2023-10-10

### Dokumentbeteckning

COM(2023) 515

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordningarna (EU) nr 1024/2012 och (EU) 2018/1724 vad gäller användning av informationssystemet för den inre marknaden och den gemensamma digitala ingången för vissa krav som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU).../...om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar (COM[2023]516)

COM(2023) 516

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar

### Sammanfattning

Europeiska kommissionen har presenterat ett förslag till direktiv för att underlätta för ideella organisationer att verka gränsöverskridande inom EU. Enligt förslaget ska det införas en ny rättslig form för europeiska gränsöverskridande sammanslutningar (European cross-border association, ECBA) i EU-medlemsstaternas rättssystem. Syftet med förslaget är att undanröja rättsliga och administrativa hinder för ideella organisationer som verkar i mer än en medlemsstat. Förslaget ska därmed förbättra den inre marknads funktionssätt. Direktivet föreslås vara genomfört i nationell rätt senast två år efter att det antagits av Europaparlamentet och rådet.

Tillsammans med förslaget till direktiv har kommissionen också presenterat ett förslag till en teknisk förordning om ändring av förordningarna om informationssystemet för den inre marknaden och om den gemensamma digitala ingången. Syftet är att möjliggöra informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och underlätta för ideella organisationer att genomföra administrativa förfaranden digitalt.

Regeringen välkomnar målsättningen med förslaget och ser att etablerandet av en ny associationsform skulle kunna bidra till ideella organisationers möjlighet att verka över gränserna. Det är dock viktigt att regelverket inte utformas så att det verkar hämmande på dessa organisationers möjligheter att utöva verksamhet. Det ska även eftersträvas att regelverket inte föranleder omotiverade kostnader eller omotiverad administration för det offentliga. Om en medlemsstat har en välfungerande ordning för ideella organisationer, så bör den så långt som möjligt värnas.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska ideella organisationer kan skapa ekonomiskt och samhällligt värde genom att förbättra medborgarnas tillgång till sociala tjänster i sektorer i medlemsstaterna (till exempel hälso- och sjukvård och sociala tjänster, samhällstjänster och socialt arbete, allmän utbildning och yrkesutbildning, arbetsförmedling etc.) Det finns i dag 3,8 miljoner ideella organisationer i medlemsstaterna och de står för 2,9 % av EU:s BNP.

För närvarande finns det 24 olika nationella regelverk för ideella organisationer i EU, vilka bland annat täcker etablering, styrning och administrativa kostnader. Enligt kommissionen innebär den regelfragmentering som råder i dag ett hinder för dessa organisationers möjligheter till etablering, fri rörlighet för kapital (inklusive friheten att mottaga kapital) och fri rörlighet för varor och tjänster.

Förslaget är framtaget för att svara mot behovet av att skapa en gynnsam miljö för den ideella sektorn. Det har sin bakgrund i Europaparlamentets resolution av den 17 februari 2022 med rekommendationer till kommissionen om en stadga för europeiska gränsöverskridande sammanslutningar och ideella organisationer. Europaparlamentet konstaterade i denna resolution att rättsliga, kulturella, politiska och ekonomiska skillnader mellan medlemsstaterna komplicerar den gränsöverskridande verksamheten för ideella organisationer. Den nuvarande administrativa och skattemässiga behandlingen av sådana organisationers gränsöverskridande verksamhet leder till högre transaktionskostnader än på nationell nivå. Europaparlamentet betonade vidare att det nuvarande rättsliga ramverket på unionsnivå och nationell nivå är otillräckligt för att skapa och stödja ett starkt alleuropeiskt civilsamhälle samt underströk vikten av att säkerställa samordning på unionsnivå. Europaparlamentet ansåg att unionslagstiftning till stöd för ideella organisationer också behövs för att fullborda den inre marknaden.

Förslaget bidrar till de bredare politiska målen för den europeiska gröna given och det digitala decenniet 2030 och stöder prioriteringen av en ekonomi för människor. Förslaget bidrar även till målen i handlingsplanen för den sociala ekonomin och är kopplat till vissa av åtgärderna i den, till exempel förslaget till rådets rekommendation om ramvillkor för den sociala ekonomin i medlemsstaterna och kommissionens två arbetsdokument om relevanta skatteregler för enheter i den sociala ekonomin och icke-diskriminerande beskattning av välgörenhetsorganisationer och deras givare.

Kommissionen presenterade förslaget till nya regler för att underlätta gränsöverskridande verksamhet i ideella organisationer den 5 september 2023.

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag till direktiv innebär att det ska införas en ny rättslig form för europeiska gränsöverskridande sammanslutningar i EU-medlemsstaternas rättssystem (European cross-border association, ECBA). Den nya associationsformen är särskilt utformad för att göra det lättare att bedriva gränsöverskridande verksamhet och den antas komma att minska såväl den rättsliga som den administrativa bördan när det gäller erkännande och etablering av ideella organisationer i en annan EU-medlemsstat. Direktivet föreslås endast omfatta organisationer som verkar eller vill verka i mer än en medlemsstat och bygger på frivillighet, vilket innebär att en ideell organisation med gränsöverskridande verksamhet inte är tvungen att bilda en ECBA.

Enligt förslaget ska en ECBA registreras i en medlemsstat. Föreningen ska bestå av minst tre medlemmar och måste vid bildandet, genom medlemmarna, ha koppling till minst två medlemsstater. Såväl fysiska som juridiska personer kan bilda en ECBA. Juridiska personer i form av fackföreningar, politiska partier, religiösa organisationer eller sammanslutningar av sådana organisationer kan dock inte bilda en ECBA. Samma sak gäller fysiska personer som har dömts för penningtvätt, därtill sammankopplad brottslighet eller finansiering av terrorism. Personer som på grund av ovan angiven brottslighet är föremål för förbud att bedriva verksamhet i en medlemsstat kan inte heller bilda en ECBA.

Enligt förslaget måste en ECBA ha ett ideellt syfte och det föreskrivs även krav på vad organisationens stadgar ska innehålla. De ska bland annat innehålla uppgift om organisationens syfte, grundarnas namn och adress, organisationens tillgångar vid registreringstillfället, medlemmarnas rättig-

heter och skyldigheter, omröstningsregler samt förfarandet för att ändra stadgarna. En ECBA ska ha ett beslutande och ett verkställande organ. Styrelsen ska bestå av minst tre medlemmar. Fysiska personer som har dömts för särskilt allvarlig brottslighet får inte sitta i styrelsen och sådana personer får heller inte representera en juridisk person som kan sitta i styrelsen. Vid registrering ska det vidtas en kontroll av att den organisation som söker registrering uppfyller kraven för att kunna utgöra en ECBA.

Efter godkänd registrering av en ECBA ska ett certifikat utfärdas. När en ECBA väl har etablerats i en EU-medlemsstat kommer den automatiskt att erkännas och kunna bedriva verksamhet i alla EU-medlemsstater, även ekonomisk verksamhet. De europeiska gränsöverskridande sammanlutningarna kommer att existera parallellt med andra ideella organisationer på nationell nivå. Det åligger medlemsstaterna att tillse att en ECBA inte behandlas sämre än liknande nationella ideella organisationer.

Tillsammans med förslaget till direktiv presenterade kommissionen en teknisk förordning om ändring av förordningarna om informationssystemet för den inre marknaden och om den gemensamma digitala ingången. Syftet är att möjliggöra samarbete och informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och att underlätta för ideella organisationer att genomföra administrativa förfaranden digitalt, samtidigt som information om organisationerna blir tillgänglig på nätet. Ändringen innebär att de informationsområden och förfaranden som ska tillgängliggöras för företag till följd av förordningen om den gemensamma digitala ingången även ska omfatta ideella organisationer. Beroende på vilka nationella organ som ansvarar för informationen, förfarandena och tillhörande bevisutbyte kan nya behöriga myndigheter tillkomma som ett resultat av de föreslagna ändringarna.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I Sverige bedrivs ideell verksamhet i huvudsak genom ideella föreningar. I Sverige saknas i dagsläget lagstiftning kring dessa, vilka enbart regleras genom allmänna principer och rättspraxis. En ideell förening ska dock ansöka om registrering vid Skatteverket om föreningen önskar erhålla ett organisationsnummer. Det finns inget krav på att en ideell förening ska ha ett organisationsnummer, men den måste ha ett sådant om den till exempel ska öppna ett bankkonto, hyra en lokal, ansöka om bidrag eller utföra uppdrag åt företag eller kommuner. Det krävs att minst tre personer går samman och bildar en förening för att föreningen ska kunna registreras vid Skatteverket.

Ideella föreningar beskattas på samma sätt som andra juridiska personer, till exempel aktieföretag och ekonomiska föreningar. För ideella föreningar med ett allmännyttigt ändamål finns dock undantagsregler som innebär att sådana

föreningar som uppfyller vissa krav blir skattskyldiga bara för vissa inkomster. Vad som räknas som allmännyttigt ändamål följer av 7 kap. 4 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Förslaget innehåller en utförlig reglering avseende gränsöverskridande ideella organisationer och kan medföra att Sverige måste anta ny lagstiftning i fråga om sådana ideella föreningar. Eftersom de gränsöverskridande ideella sammanslutningarna ska existera parallellt med nationella ideella föreningar kommer de senare även fortsättningsvis regleras genom allmänna principer och rättspraxis. Förslaget är inte ämnat att få några skatterättsliga konsekvenser, men det kan inte uteslutas att vissa justeringar kan behöva göras av 7 kap. inkomstskattelagen för att anpassa bestämmelserna till den nya associationsformen.

#### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har upprättat en konsekvensanalys (SWD [2023] 293 final). Kommissionen bedömer att förslaget inte kommer att medföra några kostnader för berörda organisationer. De ideella organisationerna kommer möjligen drabbas av vissa obetydliga kostnader i samband med registrering. Obetydliga kostnader kan även uppkomma för det offentliga på ett administrativt plan ifall ett digitalt register behöver upprättas eller anpassas. Kommissionen menar dock att förslaget huvudsakligen kommer att innebära minskade kostnader och har beräknat att med de nya reglerna kan de administrativa kostnaderna minska med upp till 770 miljoner euro per år för de ca 310 000 ideella organisationer som påverkas av de identifierade hindren som förslaget avser att undanröja. Enligt kommissionen innebär det en besparing på upp till 8,5 miljarder euro under en femtonårsperiod. Dessutom förväntas ytterligare över 100 000 ideella organisationer kunna bedriva gränsöverskridande verksamhet om de hinder som tas upp i förslaget undanröjs. Kommissionen bedömer att detta skulle kunna generera upp till 4,2 miljarder euro i mervärde under en period på femton år. Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

Regeringen ser, i likhet med kommissionen, inte att ett regelverk som är utformat som det aktuella förslaget bör få några effekter på statsbudgeten eller på EU:s budget. Den myndighet som berörs kan få vissa kostnader för en initial anpassning av system och för att bibehålla dessa. Sådana kostnader bör dock kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Om nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader för statsbudgeten skulle uppstå ska de som utgångspunkt finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen har beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar målsättningen att underlätta gränsöverskridande verksamhet i ideella organisationer inom EU. Ideella organisationer spelar en viktig roll i samhället för att värna och utveckla demokratiska och kulturella värden. Det är därför viktigt att sådana organisationer kan verka fritt på den inre marknaden.

Regeringen ser att etablerandet av en ny associationsform skulle kunna bidra positivt till ideella organisationers möjligheter att verka över gränserna inom EU. Det är samtidigt viktigt att ett europeiskt regelverk för en sådan associationsform inte utformas så att det verkar hämmande på möjligheten att etablera, driva och delta i icke-vinstdrivande verksamhet inom ramen för ideella organisationer. Det är också viktigt att regelverket inte skapar omotiverade administrativa bördor eller kostnader för berörda organisationer samt att det tillser att utnyttjandet av ideella organisationer i illegala syften kan motverkas. Det ska även eftersträvas att regelverket inte föranleder omotiverade kostnader eller omotiverad administration för det offentliga.

I den utsträckning det i medlemsstater redan finns en välfungerande ordning för ideella organisationers struktur och verksamhet bör denna så långt som möjligt värnas.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

### 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ett antal myndigheter, branschorganisationer och representanter för civilsamhället har inbjudits att lämna synpunkter. De intressenter som har yttrat sig har huvudsakligen ställt sig positiva till förslaget. Bland de synpunkter som har lämnats kan följande nämnas.

*Svenskt Näringsliv* framför att inte bara personer med hemvist inom EU, utan även inom EES bör kunna bilda en ECBA. Det bör inte vara ett krav att de grundande medlemmarna ska ha koppling till två medlemsstater, utan det bör vara tillräckligt att organisationens syfte är att ha aktivitet i mer än en medlemsstat. *Svenskt Näringsliv* invänder mot förslaget att endast unionsmedborgare ska få ingå i organisationens ledning. Det bör inte heller föreskrivas hur rösträtt ska fördelas inom organisationen.

Såväl Svenskt Näringsliv som *Bolagsverket* ifrågasätter nödvändigheten av att personuppgifter så som namn och postadress till stiftarna ska anges i stadgarna.

Enligt Bolagsverket behöver definitionerna av en icke-vinstdrivande organisation och av icke-vinstdrivande syfte förtydligas. Dessutom behöver det tydliggöras hur den tänkta kontrollen av om styrelseledamöterna har begått viss brottlighet ska gå till. Enligt förslaget ska en ECBA registreras inom 30 dagar utan möjlighet till förlängning, vilket Bolagsverket riktar invändningar emot.

*Svenska Bankföreningen* framhåller att en ECBA måste vara beredd att tillhandahålla information till samtliga banker i EU som organisationen har förbindelser med, detta för att bankerna ska kunna uppfylla sina skyldigheter avseende bland annat kundkännedom. Svenska Bankföreningen ser det vidare som en brist att kommissionen inte har lämnat en konsekvensanalys för förslaget i fråga om möjligheten att hantera risker för penningtvätt och terrorfinansiering i EU.

*Polismyndigheten* framför att det kan bli svårare att upprätthålla en överblick av aktiva ideella organisationer som är verksamma i Sverige. Den bristande överblicken kan leda till högre risk för felaktiga utbetalningar av offentliga medel och bidrag samt förskingring. Förslaget kan även göra ideella organisationer till mer intressanta verksamheter för kriminella aktörer att utnyttja genom att rörligheten för dessa organisationer inom EU underlättas.

*Säkerhetspolisen* anser att det bör övervägas om även kopplingar till annan terroristbrottslighet än finansiering ska kunna diskvalificera sökanden från att etablera en ECBA.

*Riksidrottsförbundet* påtalar att det inte är önskvärt med nationell lagstiftning avseende de gränsöverskridande ideella organisationerna, eftersom det skulle kunna leda till en önskan om nationell lagstiftning även för de föreningar som endast verkar nationellt. Enligt förslaget ska den myndighet som registrerar organisationen samla in dokumentation och information om denna. Det skulle sannolikt innebära att handlingarna blir offentliga, vilket Riksidrottsförbundet ifrågasätter lämpligheten av.

*Giva Sverige* framför att det bör undersökas om förslaget innebär att även stiftelser kan söka certifikat, eftersom stiftelser stöter på samma problem som föreningar som verkar gränsöverskridande.

Såväl *Landsorganisationen i Sverige (LO)* som *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* framhåller att det är bra att fackföreningar inte omfattas av förslaget.

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras på artiklarna 50 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i rådet och Europaparlamentet gemensamt och med kvalificerad majoritet i rådet.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att det finns ett klart värde i att hantera frågan på EU-nivå eftersom det problem förslaget avser att åtgärda har starka gränsöverskridande inslag. Kommissionen pekar på att det i dag råder brist på koordination mellan medlemsstaterna för att underlätta ideella organisationers gränsöverskridande verksamhet. Med undantag för ett fåtal medlemsstater är de åtgärder som vidtagits i medlemsstaterna i fråga om ideella organisationer enbart inriktade på organisationerna i deras nationella kontext och en gränsöverskridande dimension saknas. Direktivet, med tillhörande ändringsförordning, har ett rent gränsöverskridande fokus. Kommissionen framhåller att det är sannolikt att de hinder som de gränsöverskridande organisationerna möter skulle bestå om frågan blir kvar hos de enskilda medlemsstaterna. Det skulle resultera i fortsatt osäkerhet för de ideella organisationerna på den inre marknaden. Genom direktivet kommer EU att tillhandhålla ett klart och förutsägbart ramverk som möjliggör för de ideella organisationerna att dra nytta av den inre marknaden när de verkar över gränserna. Kommissionen anser därför att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen anser vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Förslaget innebär inte att medlemsstaterna nödvändigtvis måste vidta ändringar i den befintliga nationella lagstiftningen för ideella organisationer. Förslaget kommer inte heller ha någon inverkan på de ideella organisationer som inte vill verka gränsöverskridande. Förslagets innehåll och form är därför proportionerligt i förhållande till de problem ideella organisationer möter när de vill verka gränsöverskridande.

Regeringen delar kommissionens bedömning i fråga om förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.



### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Tidsplanen för ärendets behandling i rådet är okänd. Det är heller inte känt i vilken rådsarbetsgrupp förslaget kommer att behandlas.

### 4.2 Fackuttryck/termer