



## **GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG**

### **Kommissionens forslag til direktiv om europæiske grænseoverskridende foreninger, KOM (2023/516)**

Nyt notat.

#### **1. Resumé**

*Kommissionen præsenterede den 5. september 2023 forslag til direktiv om europæiske grænseoverskridende foreninger. Dansk sprogversion blev modtaget den 23. september 2023.*

*Formålet med forslaget er bl.a. at fastsætte foranstaltninger til at ensrette betingelserne for oprettelse og drift af europæiske grænseoverskridende foreninger med henblik på at lette den faktiske udøvelse af deres rettigheder i forbindelse med etableringsfriheden, frie kapitalbevægelser, fri udveksling og modtagelse af tjenesteydelser og fri bevægelighed for varer i det indre marked.*

*Vedtagelsen af direktivforslaget vil medføre behov for lovændringer, idet der vil skulle indføres bestemmelser om registrering af europæiske foreninger, som ikke findes i dansk ret i dag. Det forventes, at danske foreninger kan fortsætte som hidtil.*

*Forslaget om etablering af europæiske foreninger vil have statsfinansielle konsekvenser, da forslaget medfører omkostninger for Erhvervsstyrelsen i form af udvikling af eksisterende, statslige it-systemer samt drift og vedligehold heraf. Forslaget vurderes ikke at medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser.*

*Regeringen støtter generelt formålet om, at initiativet skal medvirke til at forbedre det indre markeds funktion ved at fjerne administrative og lovgivningsmæssige hindringer for almenyttige foreninger, der opererer på tværs af grænserne.*

*Det har tidligere vist sig, at europæiske virksomhedsformer, såsom Europæiske selskaber (SE), Europæiske Økonomiske Firmagrupper (EØFG) og Europæiske Andelsselskaber (SCE), ikke har haft den ønskede succes, idet de*

*alene er blevet anvendt i begrænset omfang. Regeringen er derfor bekymret for, at forslaget forventede nyttevirkninger ikke kommer til at opveje omkostningerne ved at indføre en ny retlig form. Forslaget bør ikke medføre omkostninger, der ikke står mål med fordelene.*

## **2. Baggrund**

Direktivforslaget er fremsat på baggrund af Europa-Parlamentets resolution af 17. februar 2022, der sigter mod at fremme foreninger og andre non-profit organisationer i EU i at deltage i det indre marked, beskyttelse af deres fundamentale frihedsrettigheder og fremme til et demokratisk EU-rum. Europa-Parlamentet anmodede Kommissionen om i henhold til artikel 225 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF") at fremsætte to nye lovgivningsforslag: en forordning (i henhold til artikel 352 i TEUF), som skaber den retlige form af "europæiske sammenslutninger" og et direktiv om harmonisering af fælles minimumsstandarder for non-profitorganisationer (i henhold til artikel 114 i TEUF).

Forslaget understøttes af kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 og forordning (EU) 2018/1724 for så vidt angår anvendelse af informationssystemet for det indre marked og den fælles digitale portal med henblik på visse krav, der er fastsat ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) .../... om europæiske grænseoverskridende foreninger (KOM(2023/515), som blev fremsat samme dag. Forordningen har til formål at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om implementering af direktivforslaget om europæiske grænseoverskridende foreninger samt sikre de grænseoverskridende foreningers adgang til den fælles digitale portals fordele. Forslaget er beskrevet i et separat grund- og nærhedsnotat.

## **3. Formål og indhold**

Det overordnede mål med initiativet er at forbedre det indre markeds funktion ved at fjerne administrative og lovgivningsmæssige hindringer for almentnyttige foreninger, der opererer på tværs af grænserne, for at frigøre deres fulde potentiale til at skabe økonomisk og samfundsmæssig værdi i EU. Med forslaget fastsættes foranstaltninger til at ensrette betingelserne for oprettelse og drift af europæiske grænseoverskridende foreninger med henblik på at lette den faktiske udøvelse af deres rettigheder i forbindelse med etableringsfriheden, frie kapitalbevægelser, fri udveksling og modtagelse af tjenesteydelser og fri bevægelighed for varer i det indre marked. Forslaget er baseret på artikel 50 i TEUF og artikel 114 i TEUF.

### *Oprettelse af europæiske grænseoverskridende forening (ECBA)*

Forslaget indebærer indførelse af en ny retlig form i medlemsstaternes nationale lovgivning, som kaldes en europæisk grænseoverskridende forening (ECBA). En ECBA er en medlemsskabsbaseret retlig form, som er oprettet

ved en frivillig aftale mellem fysiske personer, der er unionsborgere eller har lovligt ophold i EU, eller juridiske enheder med et almennyttigt formål, som er lovligt etableret i Unionen. Følgende er dog undtaget:

- a) fagforeninger, politiske partier, religiøse organisationer og sammenlutninger af sådanne enheder
- b) personer, der er blevet dømt for hvidvask af penge, tilknyttede underliggende forbrydelser eller finansiering af terrorisme
- c) personer, der er omfattet af foranstaltninger, der forbyder deres aktiviteter i en medlemsstat i forbindelse med hvidvaskning af penge, tilknyttede underliggende forbrydelser eller finansiering af terrorisme.

En ECBA skal have et almennyttigt formål og ethvert eventuelt overskud må alene anvendes til at forfølge dens formål, som det er beskrevet i dens vedtægter, og uden udlodning til dens medlemmer. En ECBA skal i dens navn benytte forkortelsen "ECBA".

Kommissionen foreslår endvidere, at en ECBA udfører eller i sin vedtægt har til formål at udføre aktiviteter i mindst to medlemsstater og/eller har stiftende medlemmer med tilknytning til mindst to medlemsstater, enten som statsborgerskab eller lovligt ophold for fysiske personers vedkommende, eller på grundlag af deres vedtægtsmæssige hjemsted, hvis der er tale om juridiske enheder. En ECBA's vedtægtsmæssige hjemsted skal være beliggende inden for Unionen.

#### *Status som juridisk person samt rets- og handleevne*

En ECBA opnår status som juridisk person og rets- og handleevne ved registrering, hvilket skal anerkendes af medlemsstaterne uden at stille yderligere krav til registrering. Dette indebærer bl.a., at en ECBA har ret til at indgå aftaler, være part i retssager, eje løsøre og fast ejendom, udføre økonomiske aktiviteter, ansætte personale m.v.

#### *Ledelse, stemmeret og ansvar*

En ECBA skal have et beslutningstagende organ og et udøvende organ. Det udøvende organ kan alene bestå af fysiske personer, der er unionsborgere, eller har lovligt ophold i Unionen, og juridiske enheder - gennem deres repræsentanter - med et almennyttigt formål, der er etableret i Unionen. En ECBA's udøvende organ skal bestå af mindst tre personer.

Fysiske personer, der er blevet dømt for særligt alvorlige strafbare handlinger, må ikke være medlemmer af det udøvende organ eller repræsentanter for en juridisk enhed, der er medlem af det udøvende organ.

#### *Engangsregistrering*

En ECBA er kun forpligtet til at lade sig registrere én gang, og medlemsstater må derfor ikke kræve, at en ECBA skal afgive en erklæring, oplysninger eller anmode om eller indhente tilladelse til at indgå i bestemt aktiviteter, medmindre dette er:

- a) foreskrevet ved lov,
- b) begrundet i tvingende almene hensyn eller
- c) egnet til at sikre virkeliggørelsen af det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

#### *Stiftelse og registrering*

En ECBA stiftes ved registreringen og skal have mindst tre stiftende medlemmer, som skal udtrykke ønske om stifte en ECBA enten ved skriftlig aftale mellem de stiftende medlemmer eller ved aftalte på det stiftende møde, som dokumenteres i et skriftligt referat, som underskrives af de stiftende medlemmer.

#### *Ansøgning om registrering*

Ansøgning om registrering af en ECBA skal indgives til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor den pågældende ECBA har til hensigt at have sit vedtægtsmæssige hjemsted.

Ansøgningen skal vedlægges en række dokumenter og oplysninger på et officielt sprog i den pågældende medlemsstat eller et andet sprog, der er tilladt i den pågældende medlemsstat.

#### *Procedure for registrering*

Medlemsstaterne har en frist på 30 dage til at registrere en ECBA fra indgivelse af en fuldstændig ansøgning, hvorefter registreringen er gyldig i hele Unionen. Den kompetente myndighed i hjemlandet skal straks underrette de kompetente myndigheder i alle øvrige medlemsstater om enhver registrering af en ny ECBA. Såfremt en ansøgning om registrering er mangelfuld, skal den kompetente myndighed anmode om en berigtigelse heraf med en rimelig frist, som ikke må være mindre end 15 dage.

#### *Register*

Medlemsstaterne skal oprette et nationalt register, der har til formål at registrere ECBA'er. Følgende dokumenter og oplysninger skal være opbevaret i registeret og ajourføres:

- a) ECBA'ens vedtægter,
- b) en kopi af ECBA-attesten,
- c) navn og adresse på de personer, der er bemyndiget til at repræsentere ECBA'en over for tredjemand og i retssager, samt alle andre oplysninger, der er nødvendige i henhold til gældende national ret for at identificere dem, og en angivelse af, om disse personer kan gøre det alene eller skal handle i fællesskab, og
- d) afvikling og opløsning af en ECBA.

I registret skal følgende oplysninger være offentligt tilgængelige online:

- a) ECBA-attesten
- b) afvikling af en ECBA
- c) opløsning af en ECBA.

Oplysningerne må ikke være offentligt tilgængelige i mere end seks måneder efter opløsningen af en ECBA, og personoplysninger må ikke lagres i registret i mere end 2 år efter opløsningen. Senest 30 dage efter en ændring af oplysningerne i registret underretter ECBA'en den kompetente myndighed i deres hjemland herom.

#### *ECBA-attest*

Den kompetente myndighed skal udstede et ECBA-certifikat både digitalt og i papirform inden for fem dage fra registreringen af en ECBA eller ændringer i registreringen heraf. ECBA-attesten anerkendes som bevis for registreringen. Kommissionen udarbejder modellen for ECBA-attesten og dets tekniske specifikationer ved en gennemførelsesretsakt.

#### *Mobilitet - flytning af det vedtægtsmæssige hjemsted*

En ECBA har ret til at flytte sit vedtægtsmæssige hjemsted fra en medlemsstat til en anden, uden at dette medfører opløsning eller oprettelsen af en ny juridisk person i den medlemsstat, hvortil hjemstedet flyttes. Beslutning herom træffes med to tredjedele af stemmerne, der repræsenterer mindst halvdelen af alle medlemmer. Derudover må hjemstedsflytningen ikke berøre nogen af ECBA'ens aktiver eller passiver, som eksisterede før flytningen, herunder kontraktbestemmelser, eller kreditter, rettigheder og forpligtelser. Hjemstedsflytningen får virkning på datoen for registrering af ECBA'en i det hjemland, hvortil den flyttes.

#### *Opløsning*

En ECBA kan opløses ved beslutning truffet af dens medlemmer. Det beslutningstagende organ har ret til at beslutte at opløse en ECBA udelukkende ved afgørelse truffet med to tredjedele af stemmerne, der repræsenterer mindst halvdelen af det samlede antal medlemmer.

En ECBA kan derudover opløses, hvis;

- a) ECBA'en ikke overholder det almennyttige formål,
- b) ECBA'ernes aktiviteter forårsager en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, eller
- c) der afsiges dom for en alvorlig strafbar handling begået af ECBA'en eller medlemmerne af dens udøvende organ.

Opløsningen af en ECBA medfører, at den afvikles. Det betyder, at alle aktiver i den opløste ECBA, der resterer efter eventuelle kreditors finans

sielle interesser, diskonteres og overføres til en almennyttig enhed, der udøver en aktivitet svarende til den opløste ECBA, eller at aktiverne overføres til en lokal myndighed, som er forpligtet til at anvende dem til en aktivitet, der svarer til den, der udøvedes af den opløste ECBA.

#### *Omdannelse af almennyttige foreninger til en ECBA*

Forslaget indebærer derudover, at almennyttige foreninger, der er etableret i Unionen, kan konverteres til en ECBA inden for samme medlemsstat. Beslutning om omdannelse skal træffes af det beslutningstagende organ. Omdannelsen må ikke medføre opløsning af den almennyttige forening, der er under omdannelse, ligesom den skal bevare sin status som juridisk person gennem omdannelsen.

Alle aktiver og passiver overføres til den nystiftede ECBA. Omdannelsen får virkning ved registreringen af den nyoprettede ECBA, og derefter skal oplysningerne vedrørende fra den omdannede almennyttige forening slettes fra ethvert register.

#### *Kompetencespørgsmål m.v.*

En ECBA er underlagt lovgivningen i den medlemsstat, den er registreret i eller driver virksomhed i. For spørgsmål om etablering eller drift, der ligger udover direktivforslaget, skal medlemsstaternes nationale regler om tilsvarende almennyttige foreninger finde anvendelse for en ECBA.

Senest to år efter ikrafttræden af direktivet skal medlemsstaterne identificere den mest lignende juridiske form for almennyttige foreninger og underrette Kommissionen herom og om den nationale lovgivning herom.

#### *Ligebehandling, finansiering m.v.*

ECBA'er må ikke i forbindelse med nogen del af deres aktiviteter behandles mindre gunstigt end almennyttige foreninger under national ret. Offentlige myndigheder må endvidere inden for direktivforslagets anvendelsesområde ikke diskriminere nogen gruppe eller enkeltpersoner på grund af f.eks. afstamning, alder, køn, seksuel orientering, kønsidentitet, helbredsforhold m.fl.

Derudover skal en ECBA have fri og ikke-diskriminerende adgang til finansiering fra en offentlig kilde i overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten. Denne adgang kan alene begrænses, hvis det er:

- a) foreskrevet ved lov,
- b) begrundet i tvingende almene hensyn eller
- c) egnet til at sikre virkeliggørelsen af det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

#### *Domstolskontrol*

Alle afgørelser truffet af de kompetente myndigheder, der påvirker en ECBA's rettigheder og forpligtelser eller andre personers rettigheder og forpligtelser i forbindelse med en ECBA's aktiviteter, er underlagt effektiv domstolskontrol i overensstemmelse med artikel 47 om adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

#### *Kompetente myndigheder og administrativt samarbejde*

Hver medlemsstat skal udpege en kompetent myndighed, der er ansvarlig for anvendelsen af dette direktiv, som skal meddeles til Kommissionen. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne skal samarbejde med og bistå hinanden på en effektiv måde, hvilket bl.a. indebærer, at der skal ske udveksling af en række oplysninger i medfør af forordning 1024/2012 om det indre markeds informationssystem (IMI-forordningen).

#### *Rapportering og implementering*

Senest syv år efter implementeringsfristen og derefter hvert femte år aflægger Kommissionen rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen og anvendelsen af direktivforslaget.

Det foreslås, at direktivets implementeringsfrist er to år.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at der er en klar merværdi ved at handle på EU-plan, fordi de problemer, som dette forslag tackler, har en stærk grænseoverskridende dimension.

Medlemsstaternes lovgivning på området fokuserer primært på at regulere nonprofitorganisationer i deres specifikke nationale kontekst og tager ikke fat på den grænseoverskridende dimension med undtagelse af nogle få medlemsstater. Direktivet har derimod et grænseoverskridende fokus, da det etablerer en juridisk form rettet mod nonprofitorganisationer, der er interesseret i at operere i mere end én medlemsstat (den europæiske grænseoverskridende forening). Målet for dette initiativ kan derfor ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan bedre nås på EU-plan.

Regeringen er enig i Europa-Kommissionens vurdering og finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

#### **6. Gældende dansk ret**

En forening kan beskrives som en sammenslutning af personer, organisationer, institutioner, virksomheder eller lignende, der har til formål at dyrke,

fremme eller beskytte fælles interesser. Reguleringen af foreninger er generelt begrænset i dansk ret, hvilket betyder, at det derfor primært er foreningens vedtægt samt en række uskrevne foreningsretlige grundsætninger, der udgør rammen for foreningers arbejde.

Den manglende materielle regulering af foreninger medfører, at der ikke kan opstilles vidtgående krav for, hvornår en sammenslutning kan karakteriseres som en forening, og i praksis vil en forening ofte være defineret negativt, dvs. ved en afgrænsning fra andre former for sammenslutninger som samejer, interessentskaber, kapital selskaber, fonde, mv.

En forening har generelt følgende karakteristika: En sammenslutning etableret ved indgåelsen af en aftale (vedtægterne) mellem flere personer, hvorved der overdrages kompetence til en ledelse, der inden for aftalens grænser (formålet) kan disponere på medlemmernes vegne, og med en særlig formue, der ikke tilhører medlemmerne, men foreningen som sådan.

En forening, som opfylder ovennævnte karakteristika, er en juridisk person, hvilket betyder, at den kan erhverve rettigheder, indgå forpligtelser eller være part i retssager.

Der sondres typisk mellem almennyttige foreninger og erhvervsdrivende foreninger. De fleste foreninger vil være registreret i Det Centrale Virksomhedsregister (CVR), men det er alene erhvervsdrivende foreninger og foreninger, der har skatte- eller afgiftsmæssige pligter, som har pligt til det. Erhvervsdrivende foreninger er registrerede med virksomhedsformen *forening med begrænset ansvar*, mens almennyttige foreninger er registrerede med virksomhedsformen *forening* eller *frivillig forening* afhængig af, om foreningen har afgifts- eller oplysningspligter over for det offentlige.

## 7. **Konsekvenser**

### *Lovgivningsmæssige konsekvenser*

En vedtagelse af direktivforslaget vil medføre behov for lovændringer, idet der vil skulle indføres bestemmelser om registrering af europæiske foreninger, som ikke findes i dansk ret i dag. Det forventes, at danske foreninger kan fortsætte som hidtil.

### *Økonomiske konsekvenser*

Forslaget om etablering af en ECBA vil have statsfinansielle konsekvenser, da forslaget medfører omkostninger for Erhvervsstyrelsen i form af udvikling af eksisterende, statslige it-systemer samt drift og vedligehold heraf. Forslaget vil blive analyseret nærmere med henblik på at estimere de statsfinansielle konsekvenser. Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.



Kommissionen oplyser, at forslaget ventes at medføre udgifter afholdt af EU-budgettet for samlet ca. 1,8 mio. euro i perioden 2024-2030, som foreslås finansieret via omprioriteringer. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's budget.

Forslaget kan generelt have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, idet forslaget har til formål at gøre det lettere for almennyttige foreninger effektivt at udøve deres rettigheder i forbindelse med etableringsfriheden, den frie bevægelighed for kapital, den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie bevægelighed for varer i det indre marked.

Forslaget vurderes ikke at medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser, da forslaget kun omfatter almennyttige foreninger.

#### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget ventes ikke at ændre på beskyttelsesniveauet.

### **8. Høring**

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-Specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål med frist for bemærkninger den 28. september 2023. Der er modtaget høringssvar fra Dansk Industri.

Dansk Industri (DI) er generelt positivt indstillet over for oprettelsen af en ny type forening (ECBA), som vil blive anerkendt inden for EU gennem én enkelt registrering, men bemærker, at oprettelsen af en ny type forening ikke må tvinge eksisterende nationale foreninger ind i en ny juridisk form eller fremtvinge ændringer i den nationale lovgivning om foreninger. Reglerne bør blot udgøre en yderligere type forening, der kan oprettes frivilligt – fra bunden, gennem omdannelse eller på anden måde, der måtte være reguleret i det endelige direktiv (f.eks. ved en fusion).

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der er på nuværende tidspunkt ikke konkrete oplysninger om andre medlemslandes holdninger til forslaget.

### **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen støtter generelt formålet om, at initiativet skal forbedre det indre markeds funktion ved at fjerne administrative og lovgivningsmæssige hindringer for almennyttige foreninger, der opererer på tværs af grænserne.

Regeringens endelige stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle, samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Det har tidligere vist sig, at europæiske virksomhedsformer, såsom Europæiske selskaber (SE), Europæiske Økonomiske Firmagrupper (EØFG) og

Europæiske Andelsselskaber (SCE), ikke har haft den ønskede succes, idet de alene er blevet anvendt i begrænset omfang. Regeringen er derfor bekymret for, at forslagens forventede nyttevirkninger ikke kommer til at opveje omkostningerne ved at indføre en ny retlig form. Forslaget bør ikke medføre omkostninger, der ikke står mål med fordelene.

**11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.