C/2024/2102

26.3.2024

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om**

**a) 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) 515 final – 2023/0314 (COD))*

**och b) Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar**

*(COM(2023) 516 final – 2023/0315 (COD))*

(C/2024/2102)

Föredragande: **Giuseppe GUERINI**



| | |
|---|---|
| Remiss | a) Europaparlamentet, 23.11.2023 |
| | a) Europeiska unionens råd, 20.9.2023 |
| | b) Europaparlamentet, 2.10.2023 |
| | b) Europeiska unionens råd, 20.11.2023 |
| Rättslig grund | Artiklarna 50 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt |
| Ansvarig sektion | Inre marknaden, produktion och konsumtion |
| Antagande av sektionen | 20.12.2023 |
| Antagande vid plenarsessionen | 17.1.2024 |
| Plenarsession nr | 584 |
| Resultat av omröstningen | |
| (för/emot/nedlagda röster) | 225/1/2 |



## 1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar kommissionens förslag som syftar till att underlätta ideella sammanslutningars gränsöverskridande verksamhet i EU genom att inrätta den nya rättsliga formen ”europeisk gränsöverskridande sammanslutning”. EESK uppmanar medlagstiftarna att anta det skyndsamt.

1.2 Kommittén är medveten om de svårigheter som ideella sammanslutningar och enheter möter när de deltar på den inre marknaden. Vi rekommenderar kommissionen och medlemsstaterna att undanröja de rättsliga och administrativa hindren för att på så sätt främja den roll som dessa sammanslutningar spelar i EU när det gäller att generera ekonomiskt och socialt värde.

1.3 Förslaget bidrar till målen i handlingsplanen för den sociala ekonomin och hänger samman med vissa av åtgärderna i den, såsom förslaget till rekommendation om utveckling av ramvillkor för den sociala ekonomin i medlemsstaterna och två arbetsdokument från kommissionens avdelningar om beskattning.

1.4 Kommittén är medveten om de ideella organisationernas potential inom ramen för den inre marknaden och påminner om behovet av att främja inrättandet av ett europeiskt ekosystem för denna typ av enheter för att göra den inre marknaden mer ”social”.

1.5 EESK välkomnar kommissionens förslag om att införa den ytterligare rättsliga formen ”europeisk gränsöverskridande sammanslutning” i medlemsstaternas nationella rättssystem för att minska den rättsliga och administrativa bördan i samband med erkännande och inrättande av ideella sammanslutningar som bedriver verksamhet i en annan medlemsstat.

1.6 Vi anser att alla organisationer som uppfyller kraven och har sitt säte i EU bör kunna få ställning som europeisk gränsöverskridande sammanslutning, även om det bland medlemmarna i det verkställande organet finns fysiska personer som är bosatta i länder utanför EU och, i synnerhet, om dessa är bosatta i länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

1.7 Kommittén anser att de typer av medlemskap som kan förekomma i en viss sammanslutning och hur rösträtten ska utövas bör fastställas genom sammanslutningarnas stadgar eller av dess medlemmar, med respekt för den demokratiska principen och principen om föreningsfrihet.

1.8 Initiativet bidrar till erkännandet av den roll som spelas av ideella sammanslutningar som på grundval av sina stadgar och lagstiftningsmandat utför uppgifter av allmänt intresse i Europa. Initiativet är en utgångspunkt för framtida åtgärder som kan underlätta utvecklingen av gränsöverskridande verksamhet för andra enheter som utför uppgifter av allmänt intresse, såsom ömsesidiga bolag och stiftelser.

1.9 EESK stöder och välkomnar inrättandet av intyget för europeiska gränsöverskridande sammanslutningar, som innebär att denna nya rättsliga form erkänns i hela EU när en europeisk gränsöverskridande sammanslutning väl har registrerats i en medlemsstat. Vi rekommenderar dock att klassificerings- och registreringssystemen förbättras genom att det inrättas jämförbara databaser.

1.10 Kommittén är medveten om komplexiteten i medlemsstaternas olika ståndpunkter i fråga om stiftelser. Vi anser därför att förslaget om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar skulle kunna vara en värdefull utgångspunkt för att återuppta diskussionen mellan EU-institutionerna om en europeisk stadga för stiftelser.

## 2. **Allmänna kommentarer till kommissionens förslag**

2.1 Det förslag som analyseras i detta yttrande kompletterar de åtgärder som ingår i kommissionens lagstiftningsprogram för 2023 och som avser genomförandet av handlingsplanen för den sociala ekonomin. Förslaget består av ett direktiv och en förordning och har fördelen att det fyller en lucka i lagstiftningen. Detta framgår mycket tydligt av den konsekvensbedömning som åtföljer förslaget. Det finns inga särskilda EU-bestämmelser som gör det möjligt för ideella sammanslutningar att vara verksamma över gränserna på den inre marknaden.

2.2 I konsekvensbedömningen framhölls fyra hinder för ideella sammanslutningars och enheters deltagande på den inre marknaden, som försvårar och i vissa fall omöjliggör följande för dem: i) ideella sammanslutningars etableringsrätt när de bedriver verksamhet över gränserna; ii) att tillhandahålla tjänster och varor; iii) att delta i och bidra till en inre marknad för kapital; iv) att delta i ideella sammanslutningars styrande organ när de bedriver gränsöverskridande verksamhet. Detta leder till en brist på gränsöverskridande rörlighet för ideella sammanslutningar, men också till minskade möjligheter att utveckla en marknad för investeringar med social inverkan i Europa, vilket i vissa avseenden framgår av den begränsade användningen av Eusef-förordningen ([1]), som inrättats just för att främja investeringar i socialt företagande.

2.3 EESK välkomnar således kommissionens förslag, som sammanför och genomför ett flertal punkter som har lyfts fram i ett antal yttranden ([2]) under de senaste åren. Kommittén håller nämligen med om att det finns ett behov av detta förslag, som syftar till att underlätta ideella sammanslutningars gränsöverskridande verksamhet i EU genom att den nya rättslig formen ”europeisk gränsöverskridande sammanslutning” inrättas. Gränsöverskridande sammanslutningar är organisationer som är verksamma över nationsgränserna, ofta i syfte att främja samarbete, informationsutbyte och resursdelning mellan grannländer eller grannregioner. Förslaget syftar till att förbättra den inre marknadens funktion genom att undanröja rättsliga och administrativa hinder för ideella sammanslutningar som är verksamma eller vill bedriva verksamhet i mer än en medlemsstat, och därigenom främja den roll som sådana sammanslutningar spelar i EU när det gäller att skapa ekonomiskt och socialt värde. Därigenom kan man också skapa lika villkor för sammanslutningarna.

2.4 Utöver ideella sammanslutningar är det viktigt att erkänna den viktiga allmännyttiga roll som spelas av andra filantropiska organisationer och stiftelser som ibland stöter på liknande hinder som de som iakttagits för sammanslutningar när det gäller erkännande av deras juridiska personlighet, flyttning av säte eller gränsöverskridande fusioner. EESK anser därför att lösningar bör utarbetas även för dessa organisationer, något som ursprungligen efterlystes i Europaparlamentets betänkande ([3]).

2.5 Förslaget bidrar till målen i handlingsplanen för den sociala ekonomin och är kopplat till vissa av åtgärderna i den, såsom det förslag till rekommendation som antogs av rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 9 oktober 2023 om utveckling av ramvillkor för den sociala ekonomin i medlemsstaterna och kommissionens två arbetsdokument om skatteregler för organisationer inom den sociala ekonomin samt om icke-diskriminerande beskattning av välgörenhetsorganisationer och deras givare – principer från EU:s rättspraxis. I många ideella sammanslutningar hänvisas det till den sociala ekonomins grundläggande principer, men det finns också ideella sammanslutningar med andra syften, till exempel att främja och skydda konsumenter, företag och medborgarnas rättigheter.

([1]) Europeiska fonden för socialt företagande.

([2]) Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Europeisk filantropi: en outnyttjad potential (förberedande yttrande på begäran av det rumänska rådsordförandeskapet) (EUT C 240, 16.7.2019, s. 24).

([3]) För mer information om den miljö där den europeiska filantropin är verksam, se Philea, ”Country profiles on the legal and fiscal landscape for philanthropy” och ”Comparative Highlights of Foundation Laws”.

2.6 Ideella sammanslutningar skapar socialt och ekonomiskt värde som tjänsteleverantörer på det sociala området, på hälso- och sjukvårds-, omsorgs-, kultur-, sysselsättnings-, utbildnings-, idrotts- och miljöområdet samt på området för internationellt samarbete och humanitärt bistånd. De skapar också platser där det civila samhället kan delta och utöva ledarskap, främjar en aktiv roll för medborgarna och skapar därmed en social infrastruktur för demokratin.

2.7 Denna sociala infrastruktur är av avgörande betydelse för att vi ska kunna möta de huvudsakliga utmaningar som Europa står inför – från klimatförändringarna till den digitala omställningen, från fattigdomsbekämpning till kompetensutveckling. Den visar ofta att den kan tillhandahålla viktiga lösningar för social innovation och stödja förändringar, och bidrar därigenom på ett avgörande sätt till att den inre marknaden fungerar väl.

2.8 EESK anser att detta initiativ och rådets rekommendation om utveckling av ramvillkor för den sociala ekonomin och andra nyckelåtgärder för de föreningar och stiftelser som omfattas av handlingsplanen för den sociala ekonomin kompletterar varandra och är ömsesidigt förstärkande. Lagstiftningsinitiativet syftar till att hjälpa ideella sammanslutningar att övervinna de hinder som de i egenskap av nyckelaktörer i den sociala ekonomin möter när de bedriver verksamhet över gränserna på den inre marknaden, genom att skapa en gynnsam miljö som respekterar den rika mångfalden av organisationsformer i det civila samhället i EU.

2.9 Såsom konstateras i handlingsplanen är den sociala ekonomin en av de viktigaste faktorerna för att skapa ett inkluderande och icke-diskriminerande Europa, med tanke på dess starka fokus på att ta itu med samhällsutmaningar. Till dessa utmaningar hör att hjälpa missgynnade grupper att komma in på arbetsmarknaden eller tillhandahålla hjälp och stöd till vissa grupper som riskerar social utestängning, såsom äldre, personer med funktionsnedsättning, migranter och flyktingar samt personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Potentialen hos ideella och filantropiska organisationer är fortfarande outnyttjad på den inre marknaden: de utvecklas främst i lokala sammanhang. Förslaget syftar till att främja inrättandet av ett europeiskt ekosystem för denna typ av enheter och bidrar i hög grad till att göra den inre marknaden mer ”social”.

2.10 Den nuvarande kommissionens åtagande om att utveckla detta lagstiftningsinitiativ bör vara ambitiöst och syfta till att skapa en inre marknad med lika villkor för de olika typer av organisationer som eftersträvar mål av allmänt intresse, till gagn för hela det samhälle där de är verksamma. Parallellt med handlingsplanen bör detta förslag innebära en verklig vändpunkt som gör det möjligt för det europeiska civila samhället, ideella organisationer och europeisk filantropi att bidra till ett samhälle som fungerar för människorna och planeten. Det bör också göra det möjligt för den sociala ekonomin som helhet att verka för en inkluderande union med stor mångfald, som fungerar på ett effektivt och inkluderande sätt. Mot denna bakgrund uppmanar EESK medlagstiftarna att anta förslaget skyndsamt.

2.11 Det är grundläggande att förbättra möjligheterna för ideella sammanslutningar att få sin juridiska personlighet erkänd i andra medlemsstater och därigenom säkerställa likabehandling på den inre marknaden. Det är också viktigt att det förblir frivilligt att förvärva ställning som europeisk gränsöverskridande sammanslutning och att ingen sammanslutning är förpliktad att ändra sin rättsliga ställning.

2.12 Ömsesidiga bolag är företag i den sociala ekonomin som tillhandahåller liv- och skadeförsäkringstjänster samt kompletterande socialförsäkringssystem. Med tanke på att den rättsliga formen ”ömsesidigt bolag” inte erkänns i alla medlemsstater innebär den nuvarande rättsliga ramen på EU-nivå att ömsesidiga bolag inte kan dra nytta av de fördelar som den inre marknaden erbjuder. Alternativet med gränsöverskridande sammanslutningar skulle kunna vara ett steg i riktning mot ett specifikt erkännande av ömsesidiga bolag.

2.13 Det finns 3,8 miljoner ideella sammanslutningar i EU:s medlemsstater och de bidrar med 2,9 % av EU:s BNP. För de cirka 310 000 ideella sammanslutningar som för närvarande stöter på ovannämnda typer av hinder när de bedriver verksamhet i ett annat land beräknas det att de administrativa kostnaderna, tack vare de nya reglerna, kommer att minska med upp till 770 miljoner euro per år och potentiellt med 8,5 miljarder euro under en 15-årsperiod. Det beräknas också att ytterligare cirka 185 000 ideella sammanslutningar skulle kunna inleda gränsöverskridande verksamhet och generera upp till 4,2 miljarder euro i mervärde under en 15-årsperiod om de hinder som identifieras i förslaget undanröjs. ([4])

2.14 Det finns 24 olika regelverk för ideella sammanslutningar i EU, och därtill kommer i många fall regionala bestämmelser. Detta rättsliga lapptäcke skapar hinder för gränsöverskridande medborgarengagemang och begränsar i slutändan civilsamhällets demokratiska utrymme. När ideella sammanslutningar bedriver verksamhet i en annan medlemsstat än den där de är etablerade erkänns för närvarande inte deras juridiska personlighet och deras rättskapacitet på ett enhetligt sätt, och de måste ofta registrera sig en andra gång eller till och med bilda en ny rättslig enhet i den medlemsstaten.

([4]) COM(2023) 516 final.

2.15 Vissa sammanslutningar som består av nätverk av nationella och europeiska organisationer och som ofta har medlemmar och bedriver verksamhet i ett bredare europeiskt sammanhang, sträcker sig utanför unionens gränser. För att dessa organisationer ska kunna erhålla intyg för europeiska gränsöverskridande sammanslutningar bör man se över den gräns som fastställs i artikel 7 i förslaget till direktiv, där det föreskrivs att endast fysiska personer som är unionsmedborgare får vara medlemmar i en europeisk gränsöverskridande sammanslutnings verkställande organ. Denna begränsning förefaller överdriven. Denna bestämmelse måste utvidgas till att omfatta Europeiska ekonomiska samarbetsområdet om målet om deltagande på den inre marknaden ska kunna uppnås, i enlighet med artikel 114 i EUF-fördraget.

2.16 Det är också viktigt att säkerställa flexibilitet i fördelningen av rösträtter, i enlighet med den demokratiska principen, för att respektera de olika typerna av medlemskap i sammanslutningar som är verksamma i Europa. Den nuvarande ordalydelsen i artikel 8, som föreskriver att varje medlem av en europeisk gränsöverskridande sammanslutning har en röst, förefaller alltför restriktiv.

## 3. **De europeiska gränsöverskridande sammanslutningarnas roll**

3.1 Genom kommissionens förslag införs den ytterligare rättsliga formen ”europeisk gränsöverskridande sammanslutning” i medlemsstaternas nationella rättssystem. De avsevärda skillnaderna mellan dessa har i hög utsträckning beaktats i de dokument som åtföljer förslaget och i själva förslaget till direktiv. Klassificeringen ”europeisk gränsöverskridande sammanslutning” har särskilt utformats för gränsöverskridande ändamål och kommer att minska den rättsliga och administrativa bördan i samband med erkännande och inrättande av ideella sammanslutningar som bedriver verksamhet i en annan medlemsstat.

3.2 Utöver att utarbeta en ytterligare rättslig form för gränsöverskridande sammanslutningar bör man också överväga ett lämpligt instrument för stiftelser. Redan 2012 gjordes, utan framgång, försök att anta en europeisk stadga för stiftelser. Tack vare den dynamik som handlingsplanen och rekommendationen om den sociala ekonomin ger, skulle tiden nu kunna vara mogen för att åter lansera ett initiativ i denna riktning.

3.3 EESK konstaterar att det är viktigt att avskaffa de omotiverade begränsningar av etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster, varor och kapital som fortfarande förekommer i vissa medlemsstaters rättssystem. I detta avseende anser kommittén att det är särskilt värdefullt att det i artikel 12 i förslaget till direktiv föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att en europeisk gränsöverskridande sammanslutning endast behöver registrera sig en gång.

3.4 Ideella sammanslutningar som vill bedriva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat är skyldiga att bilda och registrera en helt ny ideell sammanslutning i den medlemsstaten, vilket innebär ytterligare administrativa kostnader och formaliteter.

3.5 Detta får också konsekvenser för kanaliseringen av kapital mellan ideella sammanslutningar, vilket hindrar ett sömlöst flöde av kapital och undergräver de ideella sammanslutningarnas förmåga att bedriva sin verksamhet i en annan medlemsstat. Bestämmelserna skiljer sig också åt när det gäller tillgång till kapital och ideella sammanslutningar stöter på svårigheter när det gäller att få tillgång till finansiella lån, krediter och garantier inom kreditinstitut.

3.6 Kommittén anser att vi genom att skapa en ny rättslig form för ideella sammanslutningar som kan erkännas av alla medlemsstater ytterligare kan frigöra potentialen hos organisationer i det civila samhället av alla storlekar och stödja deras viktiga bidrag till vårt samhälle. Det kan vara ett viktigt verktyg för att mobilisera medborgarnas kollektiva engagemang, särskilt genom sammanslutningar och stiftelser, för att genomföra fler allmännyttiga verksamheter och samarbeta på alla samhällsområden. Dessutom kommer sammanslutningar i gränsregioner att kunna utöka sitt samarbete och bygga upp en alltmer fördjupad europeisk anda och anda av medborgarskap i dessa unika områden. Detta initiativ kommer att bidra till erkännandet av den roll som ideella sammanslutningar av allmänt intresse spelar i Europa och kan tjäna som utgångspunkt för framtida initiativ som involverar andra typer av organisationer, t.ex. stiftelser.

3.7 Vi välkomnar och anser det särskilt värdefullt att det i förslaget till direktiv föreskrivs att en europeisk gränsöverskridande sammanslutning erhåller juridisk personlighet och rättskapacitet från det ögonblick då sammanslutningen registreras i en medlemsstat. När en europeisk gränsöverskridande sammanslutning väl har etablerats i en medlemsstat kommer den automatiskt att erkännas och kunna bedriva verksamhet, inbegripet ekonomisk sådan, i alla medlemsstater. Därigenom kommer dessa sammanslutningar att kunna frigöra sin fulla sociala och ekonomiska potential i EU.

3.8 Dessa sammanslutningar kommer att samexistera med andra nationella sammanslutningar i medlemsstaterna. När det gäller frågor som inte omfattas av förslaget till direktiv, t.ex. skattemässig behandling, behandlar medlemsstaterna europeiska gränsöverskridande sammanslutningar på samma sätt som liknande nationella ideella sammanslutningar, i enlighet med sina respektive traditioner på detta område och utan att det påverkar befintliga sammanslutningar.

3.9 Tack vare intyget för europeiska gränsöverskridande sammanslutningar kommer de nya bestämmelserna att innebära att denna nya rättsliga form snabbt kan erkännas i hela unionen när en sådan sammanslutning väl har registrerats i en medlemsstat. Det föreskrivs också en harmonisering av reglerna om flyttning av säte, vilket gör det möjligt för europeiska gränsöverskridande sammanslutningar att dra full nytta av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, varor och kapital i EU.

3.10 Europeiska gränsöverskridande sammanslutningar kommer att åtnjuta den inre marknadens alla fördelar, oavsett i vilken medlemsstat de är registrerade, och ha fri och icke-diskriminerande tillgång till offentlig finansiering i varje medlemsstat där de är verksamma.

3.11 EESK anser att man måste öka tillgången till data om enheter som uppfyller kraven för att få ställning som europeisk gränsöverskridande sammanslutning, i syfte att förbättra informationen och kunskapen om de många formerna av ideella sammanslutningar. Dessutom uppmuntrar vi inrättandet av lämpliga och jämförbara register och statistiksystem. Registren och klassificeringssystemen för vinstdrivande sammanslutningar måste syfta till att undvika missbruk av de förmåner som beviljas europeiska gränsöverskridande sammanslutningar. De får dock inte användas för att införa begränsningar, vilket tydligt föreskrivs i artikel 15 i förslaget till direktiv.

3.12 Tillsammans med förslaget till direktiv har kommissionen också antagit en förordning av teknisk karaktär om ändring av förordningen om informationssystemet för den inre marknaden (IMI) och förordningen om en gemensam digital ingång, för att göra det möjligt för behöriga myndigheter att samarbeta och utbyta information genom IMI-systemet och för att digital verksamhet ska kunna genomföras via den gemensamma digitala ingången, så att allmänheten kan få tillgång till information om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar online.

3.13 EESK välkomnade inrättandet och driften av en gemensam digital ingång för att ge medborgare, företag och andra juridiska personer än företag enkel tillgång till information av hög kvalitet, effektiva förfaranden och ändamålsenliga stöd- och problemlösningstjänster på området EU-lagstiftning och nationell lagstiftning som är tillämplig på medborgare, företag och juridiska personer.

Bryssel den 17 januari 2024.

Oliver RÖPKE

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande*