



Bruxelles, den 5.9.2023  
SWD(2023) 294 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv**

**om europæiske grænseoverskridende foreninger**

{COM(2023) 516 final} - {SEC(2023) 306 final} - {SWD(2023) 292 final} -  
{SWD(2023) 293 final}

## Resumé

### Konsekvensanalyse af et lovgivningsinitiativ om foreningers aktiviteter på tværs af grænserne i det indre marked

#### A. Behov for handling

##### Hvad er problemet, og hvorfor tages det op?

Det anslås, at 3 870 mio. almennyttige foreninger er aktive i EU's medlemsstater og genererer 2,9 % af EU's BNP (dvs. 420 mia. EUR) inden for sektorer som sundhed, pleje og sociale tjenesteydelser, social inklusion, kultur, sport og humanitær bistand. Foreninger er reguleret ved national lovgivning i 24 medlemsstater. Når foreningerne opererer på tværs af grænserne i det indre marked, står de over for usikkerhed med hensyn til de gældende regler og yderligere administrative byrder og omkostninger, da national lovgivning generelt ikke indeholder regler om grænseoverskridende aspekter (med undtagelse af nogle få tilfælde), eller disse aspekter behandles på forskellige måder.

I konsekvensanalysen blev der peget på hindringer i det indre marked på fire områder: foreningers aktiviteter på tværs af grænserne i forbindelse med deres ret til etablering og levering af tjenesteydelser og varer, kapitalbevægelser, grænseoverskridende medlemskab og deltagelse i udøvende organer og grænseoverskridende mobilitet (omdannelser, fusioner, spaltninger).

I konsekvensanalysen anslås det, at det konstaterede problem vedrører ca. 8 % af de foreninger, der i øjeblikket er involveret i aktiviteter på tværs af grænserne (ca. 310 000 foreninger), og derudover højst yderligere 185 000 foreninger, der potentielt ville deltage i sådanne aktiviteter, hvis det lykkedes at fjerne de hindringer, som initiativet tager fat på. Fjernelse af hindringer kan skabe yderligere BNP og arbejdspladser og yderligere frigøre det socioøkonomiske potentiale i nonprofitsektoren i Europa, hvor foreningerne er de dominerende juridiske enheder (ca. 87 %).

##### Hvilke resultater skal der opnås?

Initiativet har til formål at forbedre det indre markeds funktion ved at fjerne administrative og lovgivningsmæssige hindringer for foreninger, der opererer i mere end én medlemsstat, for at frigøre deres fulde potentiale til at skabe økonomisk og samfundsmæssig værdi i EU. Dette omfatter at sætte dem i stand til fuldt ud at drage fordel af frihederne i det indre marked, navnlig etableringsfriheden, friheden til at levere og modtage varer og tjenesteydelser samt den frie bevægelighed for kapital (grænseoverskridende donationer, medlemsgebyrer).

For at nå dette overordnede mål har initiativet følgende specifikke mål:

- *forbedre mulighederne for, at en forening kan få sin status som juridisk person anerkendt i andre medlemsstater, og dermed sikre ligebehandling i det indre marked*
- *reducere de lovgivningsmæssige formaliteter for foreninger, der opererer i mere end én medlemsstat.*

##### Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?

Uden handling fra EU's side vil medlemsstaterne beholde deres forskellige nationale regler, hvilket vil føre til fortsat fragmentering af krav og begrænsninger og dermed skabe ulige vilkår for foreninger, der ønsker at operere på det indre marked. Som anført i [Europa-Parlamentets beslutning](#) fra februar 2022, og som det fremgik af [den offentlige høring](#) og de høringsaktiviteter, der blev gennemført som led i en uafhængig undersøgelse til støtte for konsekvensanalysen, har foreningernes aktiviteter på tværs af grænserne ikke nået deres fulde potentiale i EU. Kun en indsats på EU-plan vil muliggøre harmoniserede eller koordinerede regler, der kan fjerne eksisterende hindringer for foreningernes aktiviteter på tværs af grænserne. Indirekte kan det også bidrage til at styrke den almennyttige sektor og civilsamfundet som helhed.

#### B. Løsninger

## Hvilke løsninger har man overvejet for at nå målene? Er der en foretrukken løsningsmodel? Hvis ikke, hvorfor?

Ud over referencescenariet (ingen foranstaltninger) pegede konsekvensanalysen på følgende løsningsmodeller:

### *Løsning 1: Etablering af en retlig foreningsform på EU-plan*

*Delløsning 1a: En retlig form på EU-plan: "Den europæiske forening".* Der indføres en europæisk foreningsform, som regulerer alle aspekter, der er relevante for en forenings funktion (stiftelse, registrering, sammensætning, drift, finansiering, opløsning, afvikling og insolvens). Interesserede fysiske og juridiske personer kan oprette en europæisk forening, og eksisterende foreninger kan omdannes til en europæisk forening. Den vil eksistere side om side med andre retlige former for foreninger på nationalt plan, men ikke erstatte dem, og den vil automatisk blive anerkendt som juridisk person i hele Unionen. Denne løsning ville passe til de foreninger, der er interesserede i at være aktive i mange medlemsstater.

*Delløsning 1b: En retlig form på EU-plan: "Den europæiske grænseoverskridende forening".* Dette vil være en retlig form på EU-plan, men i stedet for en fuldt foreskrevet retlig form som f.eks. under delløsning 1a vil den kun omfatte grænseoverskridende aspekter, og hvor det er nødvendigt for sammenhængen, vil den foreskrive de vigtigste karakteristika ved en europæisk grænseoverskridende forening. Denne nye retlige form vil eksistere side om side med retlige foreningsformer på nationalt plan og vil ikke erstatte dem. Den europæiske grænseoverskridende forening vil automatisk få anerkendt sin status som juridisk person i hele Unionen. Interesserede fysiske og juridiske personer kan oprette en europæisk forening, og eksisterende foreninger kan omdannes til en europæisk forening. Denne løsningsmodel ville passe til de foreninger, der er interesserede i at være aktive i mange medlemsstater.

*Løsning 2: Harmonisere fælles minimumsstandarder for foreningers aktiviteter på tværs af grænserne.* Det vil harmonisere fælles minimumsstandarder for aktiviteter på tværs af grænserne og mobilitet for foreninger på tværs af medlemsstaterne og bidrage til at mindske forskellene mellem de nationale lovgivninger. Foreninger vil automatisk drage fordel af disse harmoniseringsforanstaltninger uden at skulle oprette eller omdannes til en ny retlig form. Denne løsningsmodel vil indebære, at eksisterende regler fjernes eller ændres, eller at der indføres nye regler i medlemsstaternes lovgivning, hvilket også berører foreninger uden grænseoverskridende formål.

*Løsning 3: Skabe en yderligere retlig foreningsform, der er udformet til grænseoverskridende formål og anerkendt af medlemsstaterne.* Det vil kræve, at medlemsstaterne i deres nationale retssystemer indfører en retlig foreningsform til grænseoverskridende formål. Den vil kun omfatte krav og garantier, der er nødvendige for at lette de nævnte grænseoverskridende formål, og den vil eksistere side om side med eksisterende retlige former for foreninger i national ret. Interesserede vil kunne danne en "grænseoverskridende forening" på flere måder (f.eks. ved at oprette en ny forening, ved at omdanne en eksisterende forening eller ved at fusionere). I henhold til denne løsningsmodel behøver "grænseoverskridende foreninger" ikke at etablere sig særskilt i hver medlemsstat, da deres status som juridisk person vil blive anerkendt enten automatisk eller gennem en forenklet procedure.

De vigtigste forskelle mellem de tre løsningsmodeller vedrører deres overholdelse af proportionalitets- og nærhedsprincippet i forhold til det konstaterede problem. Den foretrukne løsning er løsning 3, som bidrager mest til at løse det konstaterede problem og opfylder de specifikke mål. Den er målrettet og er også bedst i overensstemmelse med proportionalitets- og nærhedsprincippet, samtidig med at den er den mest afbalancerede tilgang med hensyn til omkostninger og fordele.

## Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Kommissionen hørte interesserede parter gennem en række høringsaktiviteter såsom en indkaldelse af dokumentation, en offentlig høring, en målrettet høring (dvs. en onlineundersøgelse) og 64 interviews, som blev gennemført for yderligere at forbedre evidensgrundlaget og støtte udarbejdelsen af de politiske

løsningsmodeller. Samlet set omfattede disse høringsaktiviteter i alt 3 026 foreninger (herunder individuelle foreninger og paraplyorganisationer) og 12 nationale myndigheder.

I forbindelse med den offentlige høring (64 svar) støttede flertallet af respondenterne (dvs. 73 %, 47 ud af 64) EU's indsats for at lette foreningernes aktiviteter på tværs af grænserne i det indre marked. Svarene indikerede, at "en ny retlig foreningsform" foretrakkes af 36 % (22 ud af 64) af respondenterne og af 42 % (16 ud af 38) af respondenterne med en retlig foreningsform (løsningsmodel 1 og 3). "Harmonisering af fælles minimumsstandarder" (løsningsmodel 2) var den foretrukne løsning med 42 % (26 ud af 64) af alle respondenter og 32 % (12 ud af 38) af respondenterne med en retlig foreningsform.

I forbindelse med den målrettede undersøgelse (140 svar) støttede de responderende foreninger en EU-intervention med størst opbakning til løsningsmodel 1 som et effektivt middel til at lette foreningernes aktiviteter i en anden medlemsstat (i gennemsnit 4 ud af 5 respondenter), mens løsningsmodel 2 og 3 også fik bred opbakning (henholdsvis 3,4 ud af 5 og 3,2 ud af 5).

### **C. Den foretrukne løsnings virkninger**

#### **Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrakkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?**

Sammenlignet med referencescenariet forventes løsningsmodel 3 at sænke både opstartsomkostningerne og de løbende omkostninger for foreninger, der opererer på tværs af grænserne:

- Reduktionen af meromkostningerne ved opstart (f.eks. informationsomkostninger og direkte afgifter) anslås til 2 150 EUR pr. opstart. Inden for den vurderede tidsramme på 15 år kan reduktionerne af meromkostninger potentielt beløbe sig til 338-378 mio. EUR i det bedste skønsscenario.
- Reduktionen af meromkostninger ved operationer (løbende omkostninger, f.eks. administrations- og overholdelsesomkostninger) anslås til 770 mio. EUR om året. Inden for den vurderede tidsramme på 15 år kan omkostningsbesparelserne potentielt beløbe sig til 8,5 mia. EUR.

Konsekvensanalysen giver det bedste skøn over de potentielle indirekte økonomiske fordele, der skabes over en 15-årig periode: Yderligere 185 000 organisationer, der opererer på tværs af grænserne, skaber op til 75 000 arbejdspladser og en merværdi på 4,2 mia. EUR. Konsekvensanalysen omfatter flere scenarier, der afspejler den potentielle udbredelse af den foretrukne løsningsmodel og dens potentiale, lige fra det bedste skønsscenario til et mere konservativt scenario for at undgå potentielle overvurderinger.

I konsekvensanalysen forventes der en indirekte positiv social indvirkning, herunder på de grundlæggende rettigheder (ikke kvantificerbar). Der, hvor der forventes indirekte virkninger på miljøet og klimaet, anses de for at være positive (men ikke kvantificerbare), selv om de ikke er væsentlige i omfang. Generelt forventes løsningsmodel 3 at få en positiv indvirkning på de kompetente myndigheder på lang sigt, uden at de pålægges nævneværdige tilpasningsomkostninger.

#### **Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrakkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?**

Omkostningerne for foreninger, der antager denne nye retlige form, vil afhænge af, i hvor høj grad de harmoniserede regler afviger fra de nationale regler, og for dem, der ikke ønsker at anvende denne retlige form, vil der ikke være nogen justeringer eller administrative omkostninger. Sammenlignet med referencescenariet forventes løsningsmodel 3 at medføre lavere omkostninger med hensyn til overholdelse og administrative byrder — også sammenlignet med de andre løsningsmodeller — og forholdsvis højere besparelser som følge af reducerede meromkostninger (som anført ovenfor).

For de kompetente myndigheder forventes løsningsmodel 3 generelt at have en positiv virkning på lang sigt, og størelsen af (tilpasnings-)omkostningerne bør være ubetydelig.

#### **Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?**

Selv om initiativet ikke specifikt er rettet mod eller pålægger SMV'er nye administrative forpligtelser, påvirker dets mål direkte foreninger, der kan betragtes som SMV'er (i betragtning af at foreninger, der udøver økonomiske aktiviteter, kan falde ind under [definitionen af mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder](#)). Da initiativet har til formål at fjerne hindringer for foreningers aktiviteter på tværs af grænserne, og små foreninger typisk har færre ressourcer og kapacitet til at overvinde eksisterende hindringer, forventes tilpasninger af opstarts- og driftskravene at have en positiv indvirkning på den konkurrencemæssige situation for foreninger af SMV-størrelse. Se også fordelene ved den foretrukne løsning med hensyn til omkostningsreduktioner for foreninger, der er nævnt ovenfor.

**Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?**

For de nationale kompetente myndigheder vil den foretrukne løsning (samt løsning 1 og 2) medføre visse tilpasningsomkostninger, selv om disse ikke blev anslået til at være væsentlige i konsekvensanalysen. Med hensyn til løbende omkostninger til onlineregistre (f.eks. vedligeholdelse, offentliggørelse og IT), forventes der heller ikke betydelige ekstraomkostninger for de kompetente myndigheder.

**Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?**

Der er ikke afdækket andre væsentlige virkninger.

**Proportionalitetsprincippet?**

Overholdelsen af proportionalitetsprincippet vil blive sikret gennem indførelse af en supplerende retlig form på nationalt plan, der er udformet til grænseoverskridende formål. Dette vil indføre anerkendelse af status som juridisk person og ensartede standarder, men kun i det nødvendige omfang og kun for at skabe en mulighed for foreninger, der opererer på tværs af grænserne i det indre marked.

**D. Opfølgning**

Initiativet vil blive evalueret, fem år efter at det er gennemført i medlemsstaterne, og vil blive overvåget regelmæssigt.