C/2024/2102

26.3.2024

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal

a) „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrusi (EL) nr 1024/2012 ja (EL) 2018/1724 seoses siseturu infosüsteemi ja ühtse digivärava kasutamisega teatavate nõuete täitmiseks, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) …/… Euroopa piiriüleste mittetulundusühingute kohta“

(COM(2023) 515 final – 2023/0314 (COD))

ja b) „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv Euroopa piiriüleste ühingute kohta“

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

(C/2024/2102)

Raportöör: **Giuseppe GUERINI**

Konsulteerimistaotlus	a) Euroopa Parlament 23.11.2023
	a) Euroopa Liidu Nõukogu, 20.9.2023
	b) Euroopa Parlament, 2.10.2023
	b) Euroopa Liidu Nõukogu, 20.11.2023
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 50 ja 114
Vastutav sektsioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	20.12.2023
Vastuvõtmine täiskogus	17.1.2024
Täiskogu istungjärk nr	584
Hääletuse tulemus	
(poolt/vastu/erapooletuid)	225/1/2

1. **Järeldused ja soovitused**

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee väljendab heameelt Euroopa Komisjoni ettepaneku üle hõlbustada mittetulundusühingute piiriülest tegevust ELis uue õigusliku vormi Euroopa piiriülese ühingu loomise kaudu. Komitee teeb ettepaneku, et kaasseadusandjad liiguksid kiiresti selle vastuvõtmise suunas.

1.2. Komitee tunnistab, et mittetulundusühingutel ja mittetulundusorganisatsioonidel on siseturul osalemisel raskusi, ning soovitab komisjonil ja liikmesriikidel kõrvaldada õiguslikud ja haldustõkked, edendades nii kõnealuste ühingute rolli ELis majandusliku ja sotsiaalse väärtuse loomisel.

1.3. Ettepanek aitab saavutada sotsiaalmajanduse tegevuskava eesmärke ja on seotud tegevuskava mõne meetmega, nagu ettepanek võtta vastu soovitus sotsiaalmajanduse raamtingimuste väljatöötamise kohta liikmesriikides ja kaks komisjoni talituste töödokumenti maksustamise kohta.

1.4. Komitee tunnistab mittetulundusorganisatsioonide potentsiaali ühtse turu kontekstis ja tuletab meelde vajadust aidata luua selliste organisatsioonide Euroopa ökosüsteemi, et muuta ühtne turg sotsiaalsemaks.

1.5. Komitee väljendab heameelt komisjoni ettepaneku üle võtta liikmesriikide õigussüsteemides kasutusele täiendav õiguslik vorm – Euroopa piiriülene ühing, et vähendada teises liikmesriigis tegutsevate mittetulundusühingute tunnustamise ja asutamisega seotud õiguslikku ja halduskoormust.

1.6. Komitee teeb ettepaneku, et Euroopa piiriülese ühingu staatuse peaksid saama kõik nõuetele vastavad Euroopa Liidus asuva registrijärgse asukohaga organisatsioonid. See hõlmaks ka juhte, kui nende täitevorgani liikmete seas on kolmandates riikides elavad füüsilised isikud, eelkõige juhul, kui nad elavad Euroopa Majanduspiirkonna riikides.

1.7. Komitee soovitab demokraatlikku ja vaba ühinemise põhimõtet austades jätta ühingute liikmetüüpide mitmekesisus ja hääleõiguse väljendamine ühingute endi põhikirja ja nende liikmete otsustada.

1.8. Kõnealune algatus aitab tunnustada rolli, mis on mittetulundusühingutel, kes täidavad põhikirja ja seadusandliku mandaadi alusel Euroopas üldist huvi pakkuvaid ülesandeid. Algatus on eeskuju tulevastele meetmetele, mis võivad soodustada teiste üldist huvi pakkuvaid ülesandeid täitvate asutuste, näiteks vastastikuste ühingute ja sihtasutuste piiriülese tegevuse arendamist.

1.9. Komitee toetab ja hindab Euroopa piiriülese ühingu tunnistuse loomist, mis võimaldab tunnustada seda uut õiguslikku vormi kogu liidus pärast Euroopa piiriülese ühingu registreerimist ühes liikmesriigis, kuid soovitab parandada klassifitseerimis- ja registreerimissüsteeme võrreldavate andmebaaside loomise kaudu.

1.10. Olles teadlik liikmesriikide erinevate seisukohtade keerukusest sihtasutuste osas, leiab komitee, et Euroopa piiriülest ühingut käsitlev ettepanek võiks olla väärtuslik lähtepunkt ELi institutsioonide arutelu taaskäivitamiseks Euroopa sihtasutuste põhikirja üle.

2. **Märkused komisjoni ettepaneku kohta**

2.1. Käesolevas arvamuses analüüsitud ettepanekuga täiendatakse meetmeid, mis olid ette nähtud Euroopa Komisjoni 2023. aasta õigusloomeprogrammis sotsiaalmajanduse tegevuskava rakendamise osana. Kavandatud meetmed koosnevad direktiivist ja määrusest ning nende eesmärk on täita õiguslik lünk, mida on ettepanekule lisatud mõjuhinnangus väga hästi rõhutatud. ELi tasandil puuduvad tegelikult konkreetsed eeskirjad, mis võimaldaksid mittetulundusühingutel tegutseda siseturul piiriüleselt.

2.2. Mõjuhinnangus toodi välja neli takistust mittetulundusühingute ja -organisatsioonide osalemisele siseturul, mis muudavad selle keeruliseks ja mõnel juhul võimatuks: i) mittetulundusühingute asutamisõigus, kui nad tegutsevad piiriüleselt; ii) nende võimalused pakkuda teenuseid ja kaupu; iii) võimalus osaleda ühtsel kapitaliturul ja panustada sellesse; iv) võimalused osaleda mittetulundusühingute juhtorganites, kui need tegutsevad piiriüleselt. Selle tagajärjeks on ühest küljest mittetulundusühingute piiriülese liikuvuse puudumine, kuid ka võimaluste vähenemine arendada Euroopas sotsiaalse mõjuga investeeringute turgu. Seda on mõnevõrra näha sellest, kui piiratult kasutatakse Euroopa sotsiaalettevõtlusfondi määrust, ([1]) mis loodi spetsiaalselt selleks, et soodustada investeeringuid sotsiaalettevõtlusesse.

2.3. Seepärast tunneb komitee heameelt Euroopa Komisjoni ettepaneku üle, milles võetakse arvesse ja viiakse ellu mitmed soovid, mis on viimastel aastatel toodud välja mitmes arvamuses ([2]). Komitee nõustub vajadusega kõnealuste meetmete järele, mille eesmärk on hõlbustada mittetulundusühingute piiriülest tegevust ELis uue Euroopa piiriülese ühingu õigusliku vormi loomise kaudu. Piiriülesed ühingud on piiriüleselt tegutsevad organisatsioonid, mille eesmärk on sageli edendada koostööd, teabevahetust ja ressursside jagamist naaberriikide või -piirkondade vahel. Ettepanekuga tahetakse kõrvaldada õigus- ja haldustakistused mittetulundusühingutele, kes tegutsevad või soovivad tegutseda rohkem kui ühes liikmesriigis. Seeläbi edendatakse selliste ühingute rolli ELis majandusliku ja sotsiaalse väärtuse loomisel ja parandatakse siseturu toimimist. Nii luuakse ühingutele ka võrdsed tingimused.

2.4. On tähtis tunnistada, et üldist kasu toovad peale mittetulundusühingute ka muud heategevuslikud organisatsioonid ja sihtasutused. Viimased puutuvad mõnikord kokku sarnaste takistustega, mis on esile toodud ühingute puhul juriidilise isiku staatuse tunnustamisel, asukoha üleviimisel või piiriülesel ühinemisel. Seetõttu leiab komitee, et ka nende asutuste jaoks tuleks välja töötada lahendused, nagu algselt nõuti Euroopa Parlamendi raportis ([3]).

2.5. Ettepanek aitab saavutada sotsiaalmajanduse tegevuskava eesmärke ja on seotud mõnede selle meetmetega. Näitena võib tuua ettepaneku soovituse kohta, mille tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste nõukogu võttis vastu 9. oktoobril 2023. aastal sotsiaalmajanduse raamtingimuste arendamise kohta liikmesriikides. Nimetada võib ka kahte komisjoni talituste töödokumenti – üks sotsiaalmajanduses osalejate maksustamisraamistike kohta ja teine heategevusorganisatsioonide ja nende annetajate mittediskrimineeriva maksustamise kohta: ELi kohtupraktikast tulenevad põhimõtted. Kuigi paljudes mittetulundusühingutes tuginetakse sotsiaalmajanduse aluspõhimõtetele, on olemas ka mittetulundusühingud, millel on erinevad eesmärgid, nagu tarbijate, ettevõtjate ja kodanike õiguste edendamine ja kaitse.

([1]) Euroopa sotsiaalettevõtlusfond.

([2]) Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa filantroopia kasutamata potentsiaal“ (ettevalmistav arvamus eesistujariigi Rumeenia taotlusel) (ELT C 240, 16.7.2019, lk 24).

([3]) Lisateavet keskkonna kohta, milles Euroopa heategevusorganisatsioonid tegutsevad, vt Philea, „Country profiles on the legal and fiscal landscape for philanthropy“ ning „Comparative Highlights of Foundation Laws“.

2.6. Mittetulundusühingud loovad sotsiaalset ja majanduslikku väärtust sotsiaal-, tervishoiu-, hoolekande-, kultuuri-, tööhõive-, haridus-, spordi-, keskkonna-, rahvusvahelise koostöö ja humanitaarabi valdkonnas. Samuti edendavad nad kodanike aktiivset rolli sel viisil, et loovad kodanikuühiskonnale paiku osalemiseks ja tähtsa rolli etendamiseks ning loovad seeläbi sotsiaalse taristu demokraatia jaoks.

2.7. Kõnealusel sotsiaalsel taristul on otsustav osa peamiste probleemide lahendamisel Euroopas: alates kliimamuutustest kuni digiüleminekuni, alates vaesuse vastu võitlemisest kuni oskuste kasvuni. Sageli näitab sotsiaalne taristu, et võib pakkuda olulisi lahendusi sotsiaalsele innovatsioonile ja toetada muutusi – kõik need funktsioonid aitavad otsustavalt kaasa ühtse turu sujuvale toimimisele.

2.8. Komitee leiab, et see algatus täiendab ja tugevdab nõukogu soovitust sotsiaalmajanduse raamistike väljatöötamise kohta ning muid ühingute ja sihtasutuste põhimeetmeid, mis on lisatud sotsiaalmajanduse tegevuskavasse. Seadusandliku algatuse eesmärk on luua soodne keskkond, mis austab kodanikuühiskonna organiseeritud vormide mitmekesisust ELis, ja aidata nii mittetulundusühingutel ületada takistusi, millega nad ühtsel turul piiriüleselt tegutsedes sotsiaalmajanduses kokku puutuvad.

2.9. Nagu on tunnistatud sotsiaalmajanduse tegevuskavas, on sotsiaalmajandus üks peamisi vahendeid kaasava ja mittediskrimineeriva Euroopa loomiseks, kuna see keskendub ühiskondlike probleemide lahendamisele. Näiteks aitab sotsiaalmajandus ebasoodsas olukorras olevate rühmadel tööturule integreeruda või pakub abi ja toetust teatavatele sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate rühmadele, näiteks eakatele, puuetega inimestele, rändajatele ja pagulastele ning tööturult eemale jäänud isikutele. Mittetulunduslike ja heategevusorganisatsioonide potentsiaali ei ole ühtse turu kontekstis veel ära kasutatud ning seda arendatakse peamiselt kohalikul tasandil. Esitatud ettepaneku eesmärk on edendada Euroopa ökosüsteemi loomist seda liiki organisatsioonide jaoks ning anda märkimisväärne panus ühtse turu sotsiaalsemaks muutmisele.

2.10. Praegune komisjon peaks selle seadusandliku algatuse väljatöötamisel tegutsema innukalt. Selle eesmärk peaks olema luua ühtne turg, kus on võrdsed tingimused eri liiki organisatsioonidele, kes järgivad üldist huvi pakkuvaid eesmärke ja loovad ühist kasu kogukondadele, kus nad tegutsevad. Paralleelselt sotsiaalmajanduse tegevuskavaga peab siin vaadeldav ettepanek olema tõeliselt pöördeline, et võimaldada Euroopa kodanikuühiskonnal, mittetulundusühingutel ja Euroopa heategevussektoril anda oma panus ühiskonda, mis toimib inimeste ja keskkonna heaks. Samuti peaks see võimaldama sotsiaalmajandusel tervikuna töötada kaasava ja mitmekesise liidu nimel, mis toimib tulemuslikul ja kaasaval viisil. Sellega seoses kutsub komitee kaasseadusandjaid ettepanekut kiiresti vastu võtma.

2.11. Tähtis on parandada mittetulundusühingu võimalusi oma juriidilise isiku staatuse tunnustamiseks teistes liikmesriikides ning tagada seeläbi võrdne kohtlemine siseturul. Sama oluline on, et Euroopa piiriülese ühingu staatus jääks vabatahtlikult omandatavaks ja et ükski ühing ei oleks kohustatud muutma oma õigusvormi.

2.12. Sotsiaalmajandusüksuste hulka kuuluvad vastastikused ühingud on ettevõtjad, kes osutavad elu- ja kahjukindlustusteenuseid ning täiendavaid sotsiaalkindlustusskeeme. Seoses asjaoluga, et vastastikuste ühingute õiguslikku vormi ei tunnustata kõikides liikmesriikides, seab praegune Euroopa õigusraamistik vastastikused ühingud olukorda, kus nad ei saa kasutada siseturu eeliseid. Piiriülese ühinemise võimalus võiks olla samm vastastikuste ühingute konkreetse tunnustamise suunas.

2.13. ELi liikmesriikides on 3,8 miljonit mittetulundusühingut, mille panus moodustab 2,9 % ELi SKPst. Hinnanguliselt vähenevad tänu uutele eeskirjadele ligikaudu 310 000 mittetulundusühingu jaoks, kes puutuvad praegu teises riigis tegutsedes selliste takistustega kokku, halduskulud aastas kuni 770 miljoni euro võrra, mis võib 15 aasta jooksul kokku ulatuda 8,5 miljardi euroni. Kui ettepanekus näidatud takistused kõrvaldatakse, võib eeldatavasti ligikaudu 185 000 mittetulundusühingut alustada piiriülest tegevust ja luua 15 aasta jooksul lisandväärtust kuni 4,2 miljardi euro ulatuses ([4]).

2.14. ELis kohaldatakse mittetulundusühingute suhtes 24 erinevat õiguskorda ning paljudel juhtudel ka piirkondlikke eeskirju. Selline õiguslik killustatus takistab piiriülest kodanikuaktiivsust ja lõppkokkuvõttes kitsendab kodanikuühiskonna tegutsemisvõimalusi. Praegu, kui mittetulundusühingud tegutsevad muus liikmesriigis kui see, kus nad on asutatud, ei tunnustata seal nende juriidilise isiku staatust ja teovõimet ühetaoliselt ning sageli peavad nad end selles liikmesriigis uuesti registreerima või isegi asutama uue juriidilise isiku.

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

2.15. Mõned riiklike ja Euroopa organisatsioonide võrgustikest koosnevad ühingud ulatuvad liidu piiridest kaugemale, kuna neil on sageli liikmeid Euroopas laiemas mõistes, kus nad ka tegutsevad. Selleks et kõnealustel organisatsioonidel oleks võimalik saada Euroopa piiriülese ühingu tunnistus, tuleks direktiivi ettepaneku artiklis 7 sätestatud piirang läbi vaadata selles osas, et Euroopa piiriülese ühingu täitevorgani liikmeks võivad olla ainult füüsilised isikud, kes on liidu kodanikud. See piirang näib olevat liiga range. Komitee on seisukohal, et säte peaks hõlmama Euroopa Majanduspiirkonna riike, et saavutada ühtsel turul osalemise eesmärk kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 114.

2.16. Samuti on oluline tagada kooskõlas demokraatliku põhimõttega paindlikkus hääleõiguse jaotamisel, et austada Euroopa tasandil tegutsevate ühingute liikmeliikide mitmekesisust, kuna artikli 8 praegune sõnastus, mille kohaselt on igal Euroopa piiriülese ühingu liikmel üks hääl, näib liiga piirav.

3. **Euroopa piiriülese ühingu roll**

3.1. Komisjoni ettepanekuga võetakse liikmesriikide õigussüsteemides kasutusele täiendav õiguslik vorm – Euroopa piiriülene ühing. Õigussüsteemide suuri erinevusi on põhjalikult kajastatud ettepanekule lisatud dokumentides ja direktiivi ettepaneku põhiosas. Euroopa piiriülese ühingu staatus on spetsiaalselt kavandatud piiriülesteks eesmärkideks ning vähendab teises liikmesriigis tegutsevate mittetulundusühingute tunnustamise ja asutamisega seotud õiguslikku ja halduskoormust.

3.2. Lisaks piiriülestele ühingutele täiendava õigusliku vormi väljatöötamisele tuleks kaaluda sihtasutuste jaoks sobivat vahendit. Juba 2012. aastal üritati – edutult – vastu võtta Euroopa sihtasutuste põhikirja. Nüüd võib tänu sotsiaalmajanduse tegevuskavas antud soovitustele olla aeg küps, et algatus taaskäivitada ja leida tee nende eesmärkide saavutamiseks.

3.3. Komitee tunnistab, kui oluline on kaotada mõnes liikmesriigis veel kehtivad põhjendamatud piirangud asutamisvabadusele ning teenuste, kaupade ja kapitali vabale liikumisele. Sellega seoses peab komitee eriti kasulikuks, et direktiivi ettepaneku artiklis 12 sätestatakse, et liikmesriigid tagavad, et Euroopa piiriülene ühing tuleb registreerida ainult üks kord.

3.4. Mittetulundusühinguid, kes soovivad tegeleda majandustegevusega teises liikmesriigis, on sunnitud asutama ja registreerima teises liikmesriigis täiesti uue mittetulundusühingu, mis tähendab täiendavaid halduskulusid ja -formaalsusi.

3.5. See mõjutab ka kapitali suunamist mittetulundusühingute vahel, takistab kapitali sujuvat liikumist ja kahjustab mittetulundusühingute suutlikkust tegutseda teises liikmesriigis. Reeglid erinevad ka juurdepääsul kapitalile ja raskusi on krediidiasutustest finantslaenude, krediidi ja tagatiste saamisel.

3.6. Komitee usub, et sellise uue mittetulundusühingu õigusliku vormiga, mida kõik liikmesriigid saavad tunnustada, avanevad uued võimalused ja saab toetada igas suuruses kodanikuühiskonna organisatsioonide olulist panust meie ühiskonnas. See võib olla oluline vahend kodanike kollektiivseks kaasamiseks, eelkõige ühingute ja sihtasutuste kaudu, et viia ellu rohkem avalikes huvides toimuvat tegevust ja teha koostööd kõigis ühiskonna eri valdkondades. Samuti saavad piiriüleste piirkondade ühingud teha veelgi tihedamat koostööd, luues neis ainulaadsetes piirkondades üha tugevama Euroopa vaimu ja kodakondsuse tunde. Algatus aitab tunnustada üldist huvi pakkuvate mittetulundusühingute rolli Euroopas ja võib olla võrdlusaluseks tulevastele algatustele, mis hõlmavad muud liiki üksusi, näiteks sihtasutusi.

3.7. Eriti kasulik ja kiiduväärt on asjaolu, et direktiivi ettepanekus nähakse ette, et Euroopa piiriülene ühing omandab liikmesriigis registreerimisel juriidilise isiku staatuse ning õigus- ja teovõime. Kui Euroopa piiriülene ühing on asutatud ühes liikmesriigis, tunnustatakse seda automaatselt ja see on võimeline tegutsema kõigis liikmesriikides, sealhulgas majandustegevuses, mis võimaldab Euroopa piiriülesel ühingul kasutada kogu oma sotsiaalset ja majanduslikku potentsiaali ELis.

3.8. Euroopa piiriülene ühing eksisteerib koos teiste riiklike ühingutega liikmesriikide tasandil. Küsimustes, mida direktiivi ettepanek ei hõlma, näiteks maksustamine, kohtlevad liikmesriigid Euroopa piiriüleseid ühinguid samamoodi nagu sarnaseid riiklikke mittetulundusühinguid, austades samal ajal iga liikmesriigi traditsioone selles valdkonnas ja mõjutamata olemasolevaid ühinguid.

3.9. Uued eeskirjad võimaldavad tänu Euroopa piiriülese ühingu tunnistusele tunnustada seda uut õiguslikku vormi kiirelt kogu liidus, kui ühing on ühes liikmesriigis registreeritud. Samuti nähakse nendega ette ühtlustatud eeskirjad registrijärgse asukoha muutmise kohta, mis võimaldab Euroopa piiriülestel ühingutel kasutada täielikult ära asutamisvabadust ning teenuste, kaupade ja kapitali vaba osutamise õigust liidus.

3.10. Olenemata registreerimisliikmesriigist saab Euroopa piiriülene ühing täielikult kasu siseturu eelistest, saades vaba ja mittediskrimineeriva juurdepääsu riiklikule rahastamisele igas liikmesriigis, kus ta tegutseb.

3.11. Komitee peab vajalikuks muuta kättesaadavamaks andmed selle kohta, millised üksused saavad registreerida Euroopa piiriülese ühinguna, et parandada teavet ja teadmisi mittetulundusühenduste paljude vormide kohta, ning julgustab looma asjakohaseid ja võrreldavaid statistilisi registreid ja süsteeme. Tulundusühingute registrite ja klassifitseerimissüsteemide eesmärk peab olema vältida Euroopa piiriülestele ühingutele antavate soodustuste kuritarvitamist, kuid neid ei tohiks kasutada piirangute kehtestamiseks, nagu on selgelt ette nähtud direktiivi ettepaneku artiklis 15.

3.12. Koos direktiivi ettepanekuga võttis komisjon vastu ka tehnilist laadi määruse, millega muudetakse siseturu infosüsteemi (IMI) ja ühtse digivärava loomise määrusi. Eesmärk on võimaldada pädevate asutuste koostööd ja teabevahetust IMI-süsteemi kaudu ning teha digitoiminguid ühtse digivärava kaudu, nii et üldsus pääseb juurde Euroopa piiriüleseid ühinguid käsitlevale teabele veebi kaudu.

3.13. Komitee on väljendanud heameelt ühtse digivärava loomise ja toimimise üle. Selle abil tagatakse kodanikele, ettevõtjatele ja juriidilistele isikutele, kes ei ole ettevõtjad, lihtne juurdepääs kvaliteetsele teabele, tõhusatele menetlustele ning tulemuslikele abi- ja probleemilahendamisteenustele seoses kodanike, ettevõtjate ja juriidiliste isikute suhtes kohaldatavate liidu ja riiklike eeskirjadega.

Brüssel, 17. jaanuar 2024

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee president

Oliver RÖPKE