C/2024/2102

26.3.2024.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o

a) Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) br. 1024/2012 i (EU) 2018/1724 o primjeni Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta i jedinstvenog digitalnog pristupnika za potrebe određenih zahtjeva utvrđenih Direktivom (EU) …/… Europskog parlamenta i Vijeća o europskim prekograničnim udruženjima

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

i b) Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o europskim prekograničnim udruženjima

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

(C/2024/2102)

Izvjestitelj: **Giuseppe GUERINI**

Zahtjev za savjetovanje:	a) Europski parlament, 23.11.2023.
	a) Vijeće Europske unije, 20.9.2023.
	b) Europski parlament, 2.10.2023.
	b) Vijeće Europske unije, 20.11.2023.
Pravna osnova:	članci 50. i 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	20.12.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	17.1.2024.
Plenarno zasjedanje br.:	584
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	225/1/2

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja prijedlog Europske komisije da se prekogranične aktivnosti neprofitnih udruženja u EU-u olakšaju stvaranjem novog pravnog oblika „europskog prekograničnog udruženja” i predlaže suzakonodavcima da ga brzo usvoje.

1.2. EGSO prepoznaje poteškoće s kojima se neprofitna udruženja i subjekti suočavaju žele li sudjelovati na unutarnjem tržištu i preporučuje Komisiji i državama članicama da uklone pravne i administrativne prepreke, čime bi se promicala uloga koju ta udruženja imaju u stvaranju gospodarske i socijalne vrijednosti u EU-u.

1.3. Prijedlog pridonosi ciljevima Akcijskog plana za socijalnu ekonomiju i povezan je s nekima od mjera iz tog plana, kao što su Prijedlog preporuke o razvoju okvirnih uvjeta za socijalnu ekonomiju u državama članicama i dva radna dokumenta službi Komisije o oporezivanju.

1.4. EGSO prepoznaje potencijal neprofitnih organizacija u kontekstu jedinstvenog tržišta i podsjeća na potrebu da se potakne stvaranje europskog ekosustava za tu vrstu organizacija kako bi se jedinstveno tržište učinilo socijalnijim.

1.5. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije da se u okviru nacionalnog pravnog poretka država članica uvede novi pravni oblik europskog prekograničnog udruženja (ECBA) kako bi se smanjilo pravno i administrativno opterećenje u pogledu priznavanja i osnivanja neprofitnih udruženja koja djeluju u drugoj državi članici.

1.6. EGSO predlaže da se stjecanje statusa europskog prekograničnog udruženja omogući svim organizacijama sa sjedištem u Europskoj uniji koje ispunjavaju uvjete, čak i kada su među članovima njihova izvršnog tijela fizičke osobe s boravištem u zemljama izvan EU-a, a naročito kada su to fizičke osobe s boravištem u zemljama Europskog gospodarskog prostora.

1.7. EGSO preporučuje da se, u skladu s načelima demokracije i slobode udruživanja, udruženjima i njihovim članovima prepusti da u svojim statutima slobodno utvrđuju vrste članstva i načine glasanja.

1.8. Tom se inicijativom doprinosi priznavanju uloge neprofitnih udruženja koje prema statutu i u skladu sa zakonom obavljaju funkcije od općeg interesa u Europi. Predložena inicijativa je referentna vrijednost za buduće mjere kojima bi se mogao potaknuti razvoj prekograničnih aktivnosti za druge subjekte koji obavljaju funkcije od općeg interesa, kao što su društva za uzajamnu pomoć i zaklade.

1.9. EGSO podupire i pozdravlja stvaranje „potvrde za ECBA" kojom će se omogućiti priznavanje tog novog pravnog oblika u cijelom EU-u nakon što se neko europsko prekogranično udruženje registrira u nekoj državi članici, ali preporučuje da se sustavi klasifikacije i registracije poboljšaju stvaranjem usporedivih baza podataka.

1.10. Svjestan složenosti različitih stajališta država članica o zakladama, EGSO smatra da bi prijedlog o europskim prekograničnim udruženjima mogao biti vrijedno referentno mjerilo za institucije EU-a pri ponovnom otvaranju pregovora o statutu europskih zaklada.

2. **Napomene o prijedlogu Komisije**

2.1. Prijedlogom koji se razmatra u ovom mišljenju dopunjuju se mjere predviđene zakonodavnim programom Europske komisije za 2023. u okviru provedbe Akcijskog plana za socijalnu ekonomiju. Prijedlog uključuje direktivu i uredbu, a cilj mu je popuniti prazninu u zakonodavstvu, što je vrlo jasno istaknuto u procjeni učinka priloženoj prijedlogu. Na razini EU-a ne postoje posebni propisi kojima bi se neprofitnim udruženjima omogućilo prekogranično djelovanje na unutarnjem tržištu.

2.2. U procjeni učinka istaknute su četiri prepreke za sudjelovanje neprofitnih udruženja i subjekata na unutarnjem tržištu, koje *de facto* otežavaju, a u nekim slučajevima i onemogućuju: i. ostvarivanje prava neprofitnih udruženja na poslovni nastan kada djeluju prekogranično; ii. njihove prilike za pružanje usluga i robe; iii. sudjelovanje u jedinstvenom tržištu kapitala i davanje doprinosa tom tržištu; iv. sudjelovanje u upravljačkim tijelima neprofitnih udruženja kada djeluju prekogranično. To dovodi do niske prekogranične mobilnosti neprofitnih udruženja, ali i do smanjenja mogućnosti da se u Europi razvije tržište ulaganja s društvenim učinkom, što je vidljivo iz ograničene primjene Uredbe o EuSEF-u ([1]), koja je posebno osmišljena radi promicanja ulaganja u socijalno poduzetništvo.

2.3. EGSO stoga pozdravlja prijedlog Europske komisije, koji objedinjuje i konkretizira niz prijedloga koji su posljednjih godina izneseni u nekoliko mišljenja ([2]), jer se njime potvrđuje potreba za uvođenjem mjere čiji je cilj potaknuti prekogranične aktivnosti neprofitnih udruženja u EU-u stvaranjem novog pravnog oblika „europskog prekograničnog udruženja". Prekogranična udruženja organizacije su koje djeluju preko nacionalnih granica, često s ciljem promicanja suradnje, razmjene informacija i dijeljenja resursa među susjednim zemljama ili regijama. Cilj prijedloga jest poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta uklanjanjem pravnih i administrativnih prepreka za neprofitna udruženja koja djeluju ili žele djelovati u više država članica, čime bi se promicala uloga koju ta udruženja imaju u stvaranju gospodarske i socijalne vrijednosti u EU-u. Time bi se stvorili i jednaki uvjeti za udruženja.

2.4. Uz ulogu neprofitnih udruženja važno je prepoznati i važnu ulogu rada za opće dobro koju imaju druge filantropske organizacije i zaklade koje u obavljanju prekograničnih djelatnosti ponekad nailaze na prepreke slične onima s kojima se susreću udruženja u pogledu priznavanja pravne osobnosti, prijenosa sjedišta ili prekograničnog spajanja ([3]). Za pojedinosti o europskom filantropskom operativnom okruženju vidjeti profile zemalja s obzirom na zakonsko i porezno okruženje i studiju *Comparative Highlights of Foundation Laws* (Komparativna analiza usporedivih činjenica o zakonodavstvima koja se odnose na zaklade), organizacija Philipa.

2.5. Prijedlog doprinosi ciljevima Akcijskog plana za socijalnu ekonomiju i povezan je s nekima od mjera iz tog plana, kao što su Prijedlog preporuke koji je Vijeće za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i pitanja potrošača (EPSCO) donijelo 9. listopada 2023. o razvoju okvirnih uvjeta za socijalnu ekonomiju u državama članicama i dva radna dokumenta službi Komisije „Relevantni okviri oporezivanja za subjekte socijalne ekonomije" i „Nediskriminirajuće oporezivanje dobrotvornih organizacija i njihovih donatora: načela koja proizlaze iz sudske prakse EU-a". Iako se mnoga neprofitna udruženja pozivaju na temeljna načela socijalne ekonomije, postoje i neprofitne udruge s drugim ciljevima, kao što su, primjerice, promicanje i zaštita potrošača, poduzeća i prava građana.

([1]) Europski fond za socijalno poduzetništvo.
([2]) Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o neiskorištenom potencijalu filantropije u Europi (razmatračko mišljenje na zahtjev rumunjskog predsjedništva) (SL C 240, 16.7.2019., str. 24.).
([3]) EGSO stoga smatra da bi trebalo osmisliti rješenja i za te subjekte, kao što je prvotno zatraženo u izvješću Europskog parlamenta.

2.6. Neprofitna udruženja stvaraju društvenu i gospodarsku vrijednost kao pružatelji usluga u socijalnom području te području zdravstva, skrbi, kulture, zapošljavanja, obrazovanja, sporta, okoliša, međunarodne suradnje i humanitarne pomoći. Usto stvaraju i prostor u kojem civilno društvo može sudjelovati i voditi glavnu riječ, čime se potiče aktivna uloga građana i stvara socijalna infrastruktura za demokraciju.

2.7. Ta socijalna infrastruktura ima odlučujuću ulogu u pružanju odgovora na glavne izazove s kojima se Europa suočava, od klimatskih promjena do digitalne tranzicije, od borbe protiv siromaštva do razvoja vještina. Takvi subjekti često pokazuju da mogu ponuditi važna rješenja za socijalne inovacije i ići ukorak s promjenama, čime na odlučujući način pridonose neometanom funkcioniranju jedinstvenog tržišta.

2.8. EGSO smatra da ta inicijativa nadopunjuje Preporuku Vijeća o razvoju okvira za socijalnu ekonomiju i druge ključne mjere za udruženja i zaklade uključene u Akcijski plan za socijalnu ekonomiju, i da se te mjere uzajamno osnažuju. Cilj je predmetne zakonodavne inicijative pomoći neprofitnim udruženjima da prevladaju prepreke na koje kao ključni akteri socijalne ekonomije nailaze pri prekograničnom poslovanju na jedinstvenom tržištu stvaranjem okruženja u kojem se poštuje bogatstvo organiziranih oblika civilnog društva u EU-u.

2.9. Kao što je prepoznato u Akcijskom planu za socijalnu ekonomiju, socijalna ekonomija jedan je od glavnih pokretača stvaranja uključive Europe bez diskriminacije s obzirom na njezinu snažnu usmjerenost na rješavanje društvenih izazova, kao što je pomaganje skupinama u nepovoljnom položaju da se integriraju na tržište rada ili pružanje pomoći i potpore određenim skupinama kojima prijeti socijalna isključenost, kao što su starije osobe, osobe s invaliditetom, migranti, izbjeglice i pojedinci udaljeni od tržišta rada. Potencijal neprofitnih i filantropskih organizacija i dalje je neiskorišten u kontekstu jedinstvenog tržišta i uglavnom se razvija u lokalnim kontekstima. Cilj Komisijina prijedloga jest potaknuti stvaranje europskog ekosustava za tu vrstu subjekata i znatno pridonijeti tome da jedinstveno tržište postane „socijalnije”.

2.10. Aktualna Komisija trebala bi u radu na razvoju predmetne zakonodavne inicijative biti ambiciozna i usmjerena na stvaranje jedinstvenog tržišta s jednakim uvjetima za različite vrste organizacija koje nastoje ostvariti ciljeve od općeg interesa i stvaraju zajedničku korist u zajednici u kojoj djeluju. Komisijin prijedlog, zajedno s Akcijskim planom za socijalnu ekonomiju, mora donijeti temeljnu promjenu kako bi se europskom civilnom društvu, neprofitnim i filantropskim organizacijama omogućilo da doprinesu društvu u interesu građana i planeta. Usto, prijedlog bi trebao omogućiti socijalnoj ekonomiji u cjelini da doprinosi uključivosti, raznolikosti i učinkovitosti Unije. U tom pogledu EGSO poziva suzakonodavce da ga brzo usvoje.

2.11. Od ključne je važnosti poboljšati mogućnosti priznavanja pravne osobnosti neprofitnog udruženja u drugim državama članicama, čime bi se osiguralo jednako postupanje na unutarnjem tržištu. Jednako je važno da se status europskog prekograničnog udruženja i dalje može dobrovoljno steći i da nijedno udruženje nije obvezno promijeniti svoj pravni oblik.

2.12. Uzajamna društva subjekti su socijalne ekonomije koji pružaju usluge životnog osiguranja i osiguranja od štete, kao i usluge povezane sa sustavima dopunske socijalne zaštite. S obzirom na činjenicu da pravni oblik uzajamnih društava nije priznat u svim državama članicama, sadašnji europski pravni okvir stavlja društva za uzajamnu pomoć u situaciju u kojoj ne mogu iskoristiti prednosti koje nudi unutarnje tržište. Prekogranično udruženje opcija je koja bi mogla predstavljati korak prema posebnom priznavanju društava za uzajamnu pomoć.

2.13. U državama članicama EU-a postoji 3,8 milijuna neprofitnih udruženja, a njihov doprinos BDP-u EU-a iznosi 2,9 %. Procjenjuje se da će se zahvaljujući novim pravilima za otprilike 310 000 neprofitnih udruženja koja se trenutačno suočavaju s navedenim preprekama pri poslovanju u drugoj zemlji administrativni troškovi smanjiti za do 770 milijuna EUR godišnje, čime bi sveukupan iznos smanjenja u 15 godina mogao dosegnuti 8,5 milijardi EUR. Osim toga, ako se uklone prepreke utvrđene u prijedlogu, očekuje se da bi oko 185 000 drugih neprofitnih udruženja moglo započeti s prekograničnim aktivnostima i tijekom 15 godina stvoriti do 4,2 milijarde EUR dodane vrijednosti ([4]).

2.14. U EU-u postoje 24 različita regulatorna sustava koja se primjenjuju na neprofitna udruženja, a tome u brojnim slučajevima treba dodati i regionalne propise. Ta pravna neujednačenost stvara prepreke prekograničnom građanskom angažmanu i u konačnici ograničava prostor za građansko djelovanje. Kada neprofitna udruženja obavljaju djelatnosti u državi članici različitoj od one u kojoj imaju poslovni nastan, ne dobivaju jedinstveno priznanje pravne osobnosti i sposobnosti te se često moraju ponovno registrirati ili osnovati novi pravni subjekt u toj državi članici.

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

2.15. Neka udruženja sastavljena od mreža nacionalnih i europskih organizacija, koja često imaju članove i djeluju unutar proširene Europe, nadilaze granice Unije. Kako bi te organizacije mogle dobiti potvrdu za ECBA, potrebno je preispitati ograničenje iz članka 7. Prijedloga direktive u dijelu u kojem se njime predviđa da samo fizičke osobe koje su građani Europske unije mogu biti članovi izvršnog tijela europskog prekograničnog udruženja. To se ograničenje čini pretjeranim. EGSO smatra da je proširenje na europski gospodarski prostor nužno kako bi se postigao cilj sudjelovanja na jedinstvenom tržištu u skladu s člankom 114. UFEU-a.

2.16. Također je važno osigurati fleksibilnost u raspodjeli glasačkih prava, u skladu s načelom demokracije, kako bi se poštovala raznolikost vrsta članstva u udruženjima koje djeluju na europskoj razini, s obzirom na to da se sadašnji tekst članka 8., kojim se predviđa jedan glas za svakog člana ECBA-a, čini previše ograničavajućim.

3. **Uloga europskog prekograničnog udruženja**

3.1. Prijedlogom Komisije uvodi se dodatni pravni oblik europskog prekograničnog udruženja (ECBA) u nacionalne pravne sustave država članica, čije su velike razlike uvelike uzete u obzir u dokumentima priloženima Prijedlogu i u tekstu Prijedloga direktive. Status europskog prekograničnog udruženja posebno je osmišljen za prekogranične svrhe i smanjit će pravno i administrativno opterećenje u pogledu priznavanja i osnivanja neprofitnih udruženja koja obavljaju djelatnosti u drugoj državi članici.

3.2. Osim razvoja dodatnog pravnog oblika za prekogranična udruženja, trebalo bi razmotriti uvođenje prikladnog instrumenta za zaklade. Još je 2012. podnesen prijedlog o usvajanju Europskog statuta za zaklade, ali bez uspjeha. S obzirom na zamah ostvaren zahvaljujući Akcijskom planu i preporuci o socijalnoj ekonomiji, sada bi moglo biti pravo vrijeme za ponovno pokretanje te inicijative.

3.3. EGSO prepoznaje važnost ukidanja neopravdanih ograničenja slobode poslovnog nastana, slobodnog kretanja usluga, slobodnog kretanja robe i slobodnog kretanja kapitala koja i dalje postoje u zakonima nekih država članica. U tom pogledu posebno korisnim smatra to što se člankom 12. Prijedloga direktive predviđa da države članice osiguravaju da se europsko prekogranično udruženje mora registrirati samo jednom.

3.4. Neprofitna udruženja koja žele obavljati gospodarske djelatnosti u drugoj državi članici dužna su osnovati i registrirati novo neprofitno udruženje u toj državi članici, što podrazumijeva dodatne administrativne troškove i formalnosti.

3.5. To ima i posljedice u pogledu usmjeravanja kapitala među neprofitnim udruženjima, sprečavanja neometanog protoka kapitala i umanjivanja mogućnosti neprofitnih udruženja da obavljaju svoje aktivnosti u drugoj državi članici. Pravila se razlikuju i u pogledu pristupa kapitalu te postoje poteškoće u pristupu financijskim zajmovima, kreditima i jamstvima kreditnih institucija.

3.6. EGSO smatra da stvaranjem novog pravnog oblika neprofitnog udruženja koju mogu priznati sve države članice možemo dodatno osloboditi potencijal i podržati ključan doprinos koji organizacije civilnog društva svih veličina pružaju našem društvu. To može biti bitno sredstvo za mobilizaciju kolektivnog angažmana građana, naročito putem udruženja i zaklada, kako bi se provodilo više aktivnosti od javne koristi i surađivalo u najrazličitijim područjima društva. Osim toga, udruženja u prekograničnim regijama moći će dalje surađivati i graditi sve dublji osjećaj europskog duha i građanstva u tim jedinstvenim područjima. Predmetna inicijativa doprinijet će priznavanju uloge neprofitnih udruženja od općeg interesa u Europi i može poslužiti kao referentno mjerilo za buduće inicijative koje bi uključivale druge vrste subjekata, kao što su zaklade.

3.7. Posebno je korisno i posebno se cijeni to što se Prijedlogom direktive predviđa da europsko prekogranično udruženje pri registraciji u jednoj državi članici stječe pravnu osobnost i pravnu sposobnost. Nakon osnivanja u državi članici europsko prekogranično udruženje automatski će se priznavati i moći će obavljati aktivnosti u svim državama članicama, uključujući gospodarske aktivnosti, što će europskim prekograničnim udruženjima omogućiti da iskoriste svoj puni društveni i gospodarski potencijal u EU-u.

3.8. Europska prekogranična udruženja djelovat će usporedo s drugim nacionalnim udruženjima na razini država članica. Za pitanja koja nisu obuhvaćena Prijedlogom direktive, kao što je porezni tretman, države članice tretirat će ECBA na isti način kao i slična nacionalna neprofitna udruženja, poštujući pritom tradiciju svake države članice u tom području i bez utjecaja na postojeća udruženja.

3.9. Novim pravilima omogućit će se brzo priznavanje tog novog pravnog oblika u cijeloj Uniji putem „potvrde za ECBA” nakon što se europsko prekogranično udruženje registrira u državi članici, a predviđaju se i usklađena pravila o prijenosu registriranog sjedišta, čime će se europskom prekograničnom udruženju omogućiti da u potpunosti iskoristi prednosti slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, robe i kapitala u Uniji.

3.10. Europsko prekogranično udruženje u potpunosti će uživati prednosti unutarnjeg tržišta bez obzira na državu članicu u kojoj je registriran, i imat će slobodan i nediskriminirajući pristup javnom financiranju u svakoj državi članici u kojoj posluje.

3.11. EGSO smatra da je potrebno povećati dostupnost podataka o subjektima koji ispunjavaju uvjete za stjecanje statusa europskog prekograničnog udruženja kako bi se poboljšale informacije i znanje o mnogim oblicima udruživanja neprofitnih subjekata i potaklo stvaranje odgovarajućih i usporedivih statističkih registara i sustava. Cilj registara i klasifikacijskih sustava za udruženja koja posluju sa svrhom stjecanja dobiti mora biti izbjegavanje zlouporabe pogodnosti dodijeljenih europskim prekograničnim udruženjima, ali se ne mogu koristiti za nametanje ograničenja, kao što je jasno predviđeno u članku 15. Prijedloga direktive.

3.12. Uz Prijedlog direktive Komisija je donijela i uredbu tehničke prirode o izmjeni uredaba o primjeni Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (IMI) i o jedinstvenom digitalnom pristupniku kako bi se omogućila suradnja i razmjena informacija među nadležnim tijelima putem sustava IMI te kako bi se provodile digitalne operacije putem jedinstvenog digitalnog pristupnika, čime bi se javnosti omogućio pristup informacijama povezanima s europskim prekograničnim udruženjima koje su dostupne na internetu.

3.13. EGSO pozdravlja uspostavu i rad jedinstvenog digitalnog pristupnika kako bi se građanima, poduzećima i pravnim osobama koje nisu poduzeća omogućio jednostavan pristup visokokvalitetnim informacijama, učinkovitim postupcima i djelotvornim uslugama podrške i rješavanja problema u vezi s pravilima Unije i nacionalnim pravilima koja se primjenjuju na građane, poduzeća i pravne osobe.

Bruxelles, 17. siječnja 2024.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Oliver RÖPKE