C/2024/2102

26.3.2024

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake

a) het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1024/2012 en (EU) 2018/1724 wat betreft het gebruik van het Informatiesysteem interne markt en één digitale toegangspoort om aan bepaalde vereisten van Richtlijn (EU) …/… van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese grensoverschrijdende verenigingen te voldoen

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

en b) het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese grensoverschrijdende verenigingen

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

(C/2024/2102)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Raadpleging	a) Europees Parlement, 23.11.2023
	a) Raad van de Europese Unie, 20.9.2023
	b) Europees Parlement, 2.10.2023
	b) Raad van de Europese Unie, 20.11.2023
Rechtsgrond	Artikelen 50 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	20.12.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.1.2024
Zitting nr.	584
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	225/1/2

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel van de Europese Commissie dat erop gericht is de grensoverschrijdende activiteiten van verenigingen zonder winstoogmerk in de EU te vergemakkelijken door de invoering van de nieuwe rechtsvorm "Europese grensoverschrijdende vereniging", en zou graag zien dat de medewetgevers snel werk maken van de goedkeuring ervan.

1.2. Het EESC erkent de moeilijkheden die verenigingen en entiteiten zonder winstoogmerk ondervinden bij hun deelname aan de interne markt en beveelt de Commissie en de lidstaten aan om de juridische en administratieve belemmeringen uit de weg te ruimen en zo de rol te bevorderen die deze verenigingen in de EU spelen als het gaat om het genereren van economische en sociale waarde.

1.3. Het voorstel draagt bij tot de doelstellingen van het actieplan voor de sociale economie en houdt verband met een aantal acties daarvan, zoals het voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de ontwikkeling van voorwaarden voor een kader voor de sociale economie in de lidstaten en de twee werkdocumenten van de diensten van de Commissie over belastingen.

1.4. Het EESC erkent het potentieel van non-profitorganisaties voor de interne markt en benadrukt dat de oprichting van een Europees ecosysteem voor dit soort entiteiten moet worden bevorderd om de interne markt "socialer" te maken.

1.5. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie om in de nationale rechtsstelsels van de lidstaten een extra rechtsvorm in te voeren, namelijk die van Europese grensoverschrijdende vereniging (*European cross-border association* — ECBA), teneinde de juridische en administratieve lasten te verlichten die gepaard gaan met de erkenning en oprichting van verenigingen zonder winstoogmerk die in een andere lidstaat actief zijn.

1.6. Het EESC stelt voor dat alle organisaties die de criteria vervullen en hun statutaire zetel in de Europese Unie hebben, de ECBA-status kunnen verwerven, ook al hebben in hun uitvoerend orgaan natuurlijke personen zitting die in niet-EU-landen woonachtig zijn, met name wanneer het gaat om landen van de Europese Economische Ruimte.

1.7. Het EESC beveelt aan dat, met inachtneming van het democratische beginsel en het beginsel van vrije vereniging, het aan de verenigingen en hun leden zelf wordt overgelaten om vrij in de statuten te bepalen welke soorten lidmaatschap er zijn en hoe het stemrecht wordt uitgeoefend.

1.8. Dit initiatief zal bijdragen tot de erkenning van de rol van verenigingen zonder winstoogmerk die, statutair en op grond van een wettelijk mandaat, in Europa taken van algemeen belang vervullen. Het initiatief zal een referentiepunt zijn voor toekomstige maatregelen die de ontwikkeling van grensoverschrijdende activiteiten kunnen vergemakkelijken voor andere entiteiten die een rol van algemeen belang vervullen, zoals onderlinge maatschappijen en stichtingen.

1.9. Het EESC is ingenomen met en steunt de invoering van het "ECBA-certificaat", waarmee een ECBA nadat zij in één lidstaat is geregistreerd in de hele EU erkend kan worden, maar beveelt aan om de classificatie- en registratiesystemen te verbeteren door vergelijkbare databanken op te zetten.

1.10. Het EESC is zich bewust van de complexiteit als gevolg van het uiteenlopen van de standpunten van de lidstaten over stichtingen en beschouwt het ECBA-voorstel als een goed referentiepunt om de discussie tussen de EU-instellingen over een Europees statuut voor stichtingen opnieuw op gang te brengen.

2. **Opmerkingen over het Commissievoorstel**

2.1. Het in dit advies geanalyseerde voorstel vormt een aanvulling op de maatregelen die in het wetgevingsprogramma van de Europese Commissie voor 2023 zijn opgenomen met betrekking tot de uitvoering van het actieplan voor de sociale economie. Het wetgevingsvoorstel van de Commissie bestaat uit een richtlijn en een verordening en heeft als verdienste dat het een leemte in de wetgeving opvult, hetgeen duidelijk naar voren komt in de effectbeoordeling bij het voorstel. Er bestaan namelijk geen specifieke EU-regels die verenigingen zonder winstoogmerk in staat stellen om grensoverschrijdend op de interne markt actief te zijn.

2.2. In de effectbeoordeling is er sprake van vier belemmeringen voor de deelname van verenigingen en entiteiten zonder winstoogmerk aan de interne markt, die dergelijke deelname de facto moeilijk of in sommige gevallen onmogelijk maken: i) het recht van vestiging van verenigingen zonder winstoogmerk wanneer zij grensoverschrijdend actief zijn; ii) hun vermogen om goederen en diensten te leveren; iii) hun vermogen om deel te nemen aan en bij te dragen tot een interne markt voor kapitaal; iv) de mogelijkheden om deel te nemen aan de bestuursorganen van verenigingen zonder winstoogmerk wanneer deze grensoverschrijdend actief zijn. Zij belemmeren niet alleen de grensoverschrijdende mobiliteit van verenigingen zonder winstoogmerk, maar ook de mogelijkheid om in Europa een markt voor investeringen met een sociale impact te ontwikkelen, zoals in zekere zin kan worden afgeleid uit het beperkte gebruik van de EuSEF-verordening ([1]), die specifiek tot doel had investeringen in sociaal ondernemerschap te stimuleren.

2.3. Het EESC erkent de noodzaak van dit initiatief, dat erop gericht is de grensoverschrijdende activiteiten van verenigingen zonder winstoogmerk in de EU te vergemakkelijken door middel van de invoering van de nieuwe rechtsvorm "Europese grensoverschrijdende vereniging", en is dan ook ingenomen met het voorstel van de Europese Commissie, waarin een aantal punten die het Comité de afgelopen jaren in diverse adviezen naar voren heeft gebracht ([2]), worden gebundeld en in praktijk worden gebracht. Grensoverschrijdende verenigingen zijn organisaties die grensoverschrijdend actief zijn, vaak met als doel samenwerking, informatie-uitwisseling en het delen van middelen tussen buurlanden of -regio's te bevorderen. Het voorstel beoogt de werking van de interne markt te verbeteren door juridische en administratieve belemmeringen weg te nemen voor verenigingen zonder winstoogmerk die in meer dan één lidstaat actief zijn of willen zijn, en zo de rol te bevorderen die dergelijke verenigingen in de EU spelen bij het genereren van economische en sociale waarde. Dit zal ook zorgen voor een gelijk speelveld tussen verenigingen.

2.4. Naast verenigingen zonder winstoogmerk spelen nog andere filantropische organisaties en stichtingen een belangrijke rol van algemeen nut. Zij stuiten bij de uitoefening van grensoverschrijdende activiteiten soms op soortgelijke obstakels als verenigingen als het gaat om de erkenning van rechtspersoonlijkheid, verplaatsing van de statutaire zetel of grensoverschrijdende fusies. Het EESC is bijgevolg van mening dat ook voor deze organisaties oplossingen moeten worden uitgewerkt, zoals oorspronkelijk in het verslag van het Europees Parlement werd bepleit ([3]).

2.5. Het voorstel draagt bij tot de doelstellingen van het actieplan voor de sociale economie en houdt verband met een aantal acties in het kader daarvan, zoals het voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de ontwikkeling van voorwaarden voor een kader voor de sociale economie in de lidstaten (goedgekeurd door de Raad Epsco op 9 oktober 2023) en de twee werkdocumenten van de diensten van de Commissie over toepasselijke fiscale kaders voor entiteiten van de sociale economie" ("relevant taxation frameworks for social economy entities") en aan de jurisprudentie van de EU ontleende beginselen inzake niet-discriminerende belasting van liefdadigheidsorganisaties en hun donoren" ("non-discriminatory taxation of charitable organisations and their donors: principles drawn from EU case-law"). Hoewel veel non-profitorganisaties zich baseren op de basisbeginselen van de sociale economie, zijn er ook non-profitorganisaties die andere doelen nastreven, bijvoorbeeld het ondersteunen en beschermen van consumenten, van ondernemingen en van burgerrechten.

([1]) Europees sociaalondernemerschapsfonds (*European Social Entrepreneurship Fund* — EuSEF).

([2]) Advies van het EESC over "Het onontgonnen potentieel van Europese filantropie" (verkennend advies op verzoek van het Roemeense voorzitterschap) (PB C 240 van 16.7.2019, blz. 24).

([3]) Voor meer informatie over de omgeving waarin de Europese liefdadigheidssector opereert, zie Philea, *Country profiles on the legal and fiscal landscape for philanthropy* en *Comparative Highlights of Foundation Laws*.

2.6. Verenigingen zonder winstoogmerk creëren sociale en economische waarde als dienstverleners op sociaal gebied en op het gebied van gezondheid, zorg, cultuur, werkgelegenheid, onderwijs, sport, milieu, internationale samenwerking en humanitaire hulp. Ze creëren ook ruimten voor participatie en initiatief van het maatschappelijk middenveld, waardoor burgers een actieve rol kunnen spelen, en brengen zo een sociale infrastructuur voor de democratie tot stand.

2.7. Deze sociale infrastructuur speelt een doorslaggevende rol bij het aangaan van de belangrijkste uitdagingen waarmee Europa wordt geconfronteerd (van klimaatverandering tot de digitale transitie, van armoedebestrijding tot de ontwikkeling van vaardigheden) en is vaak in staat om belangrijke oplossingen aan te reiken voor sociale innovatie en het begeleiden van veranderingen. Daarmee draagt zij steeds weer op cruciale wijze bij aan de goede werking van de interne markt.

2.8. Het EESC is van mening dat dit initiatief en de aanbeveling van de Raad betreffende de ontwikkeling van kaders voor de sociale economie en andere belangrijke acties voor verenigingen en stichtingen in het actieplan voor de sociale economie elkaar aanvullen en versterken. Het wetgevingsinitiatief heeft tot doel verenigingen zonder winstoogmerk te helpen de belemmeringen te overwinnen waarmee zij als cruciale actoren van de sociale economie worden geconfronteerd wanneer zij grensoverschrijdend actief zijn op de interne markt, door een gunstig klimaat te scheppen waarin de grote verscheidenheid aan organisatievormen van het maatschappelijk middenveld in de EU wordt gerespecteerd.

2.9. Zoals in het actieplan voor de sociale economie wordt erkend, is de sociale economie een van de pijlers voor de totstandbrenging van een inclusief en niet-discriminerend Europa, aangezien zij sterk gericht is op het aangaan van sociale uitdagingen, zoals het helpen van kansarme groepen bij het betreden van de arbeidsmarkt of het verlenen van bijstand en ondersteuning aan bepaalde groepen die het risico lopen op sociale uitsluiting, zoals ouderen, mensen met een handicap, migranten en vluchtelingen en personen die ver van de arbeidsmarkt af staan. Het potentieel van verenigingen zonder winstoogmerk en filantropische entiteiten blijft op de interne markt nog onbenut, en ontvouwt zich meestal in een lokale context. Het onderhavige voorstel beoogt de totstandbrenging van een Europees ecosysteem voor dit soort organisaties te bevorderen en draagt er in belangrijke mate toe bij dat de interne markt "socialer" wordt.

2.10. De huidige Commissie zou bij de ontwikkeling van dit wetgevingsinitiatief ambitieus moeten zijn en moeten streven naar de totstandbrenging van een interne markt met een gelijk speelveld voor de verschillende soorten organisaties die doelstellingen van algemeen belang nastreven en een gemeenschappelijk voordeel creëren voor de gemeenschap waarin zij actief zijn. Samen met het actieplan voor de sociale economie moet dit voorstel een echt keerpunt betekenen, zodat het maatschappelijk middenveld, entiteiten zonder winstoogmerk en de Europese filantropie in staat worden gesteld om bij te dragen aan een samenleving die werkt voor mensen en de planeet. Ook moet het voorstel de sociale economie als geheel in staat stellen om te werken aan een inclusieve en diverse Unie die doeltreffend is en niemand aan zijn lot over laat. Het EESC dringt er bij de medewetgevers dan ook op aan om vaart te zetten achter de goedkeuring ervan.

2.11. Het is van essentieel belang dat een vereniging zonder winstoogmerk haar rechtspersoonlijkheid gemakkelijker in andere lidstaten kan laten erkennen, zodat gelijke behandeling op de interne markt gewaarborgd is. Evenzeer belangrijk is dat de status van ECBA op vrijwillige basis wordt verworven, zonder dat verenigingen verplicht worden om hun rechtsvorm te wijzigen.

2.12. Onderlinge maatschappijen zijn ondernemingen uit de sociale economie die levens- en schadeverzekeringsdiensten aanbieden, alsook aanvullende socialezekerheidsregelingen. Aangezien de rechtsvorm van onderlinge maatschappijen niet in alle lidstaten wordt erkend, kunnen deze organisaties met het huidige Europese rechtskader niet profiteren van de voordelen van de interne markt. De nieuwe rechtsvorm van Europese grensoverschrijdende vereniging zou een stap kunnen zijn in de richting van een specifieke erkenning van onderlinge maatschappijen.

2.13. Er zijn 3,8 miljoen verenigingen zonder winstoogmerk in de EU-lidstaten, die samen 2,9 % van het bbp van de EU genereren. Geschat wordt dat met de nieuwe regels de administratieve lasten voor de ongeveer 310 000 non-profit-organisaties die momenteel belemmeringen ondervinden bij grensoverschrijdende activiteiten, met 770 miljoen euro per jaar kunnen worden teruggedrongen. Over een periode van 15 jaar zouden de kostenbesparingen kunnen oplopen tot 8,5 miljard EUR. Bovendien wordt verwacht dat, als de in het voorstel genoemde belemmeringen worden weggenomen, ongeveer 185 000 andere verenigingen zonder winstoogmerk grensoverschrijdende activiteiten kunnen ontplooien en over een periode van 15 jaar tot 4,2 miljard EUR aan toegevoegde waarde zouden kunnen genereren ([4]).

2.14. Er zijn in de EU 24 verschillende regelgevingen van toepassing op verenigingen zonder winstoogmerk; daar komen in veel gevallen nog eens regionale regels bij. Deze juridische lappendeken creëert belemmeringen voor grens-overschrijdende maatschappelijke inzet en beperkt uiteindelijk het civiele speelveld. Wanneer verenigingen zonder winstoogmerk activiteiten ontplooien in een andere lidstaat dan die waar ze gevestigd zijn, worden hun rechtspersoonlijk-heid en handelingsbevoegdheid momenteel niet op uniforme wijze erkend en moeten ze zich vaak een tweede keer laten registreren of zelfs een nieuwe rechtspersoon oprichten in die lidstaat.

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

2.15. Sommige verenigingen die bestaan uit netwerken van nationale en Europese organisaties overstijgen de grenzen van de Unie, zowel wat hun leden als wat hun activiteiten betreft. Om ervoor te zorgen dat deze organisaties als ECBA kunnen worden gecertificeerd, moet de beperking in artikel 7 van het voorstel voor een richtlijn, waarin staat dat alleen natuurlijke personen die burgers van de Europese Unie zijn, zitting mogen hebben in het uitvoerend orgaan van een ECBA, worden herzien. Deze beperking lijkt buitensporig. Het EESC is van mening dat uitbreiding tot de Europese Economische Ruimte noodzakelijk is om de doelstelling van deelname aan de interne markt overeenkomstig artikel 114 VWEU te verwezenlijken.

2.16. Het is ook belangrijk te zorgen voor flexibiliteit bij de toekenning van stemrechten, met inachtneming van het democratisch beginsel, om recht te doen aan de diversiteit van de soorten lidmaatschap van verenigingen die op Europees niveau actief zijn; de huidige formulering van artikel 8, dat voorziet in één stem voor elk lid van een ECBA, lijkt in dit verband te restrictief.

3. **De rol van de ECBA**

3.1. Met het voorstel van de Commissie wordt een nieuwe rechtsvorm, namelijk die van Europese grensoverschrijdende vereniging (European cross-border association — ECBA), in de nationale rechtsstelsels van de lidstaten geïntroduceerd, waarbij dient te worden opgemerkt dat de aanzienlijke verschillen tussen deze stelsels uitgebreid aan bod komen in de begeleidende documentatie en in de tekst zelf van het voorstel voor een richtlijn. Deze nieuwe rechtsvorm is specifiek gericht op grensoverschrijdende situaties en moet ervoor zorgen dat de juridische en administratieve lasten die gepaard gaan met de erkenning en oprichting van verenigingen zonder winstoogmerk die in een andere lidstaat actief zijn, afnemen.

3.2. Naast deze nieuwe rechtsvorm voor grensoverschrijdende verenigingen zou een passend instrument voor stichtingen moeten worden overwogen. In 2012 is een vergeefse poging gedaan om een Europees statuut voor stichtingen in te voeren. Dankzij de impuls die uitgaat van het actieplan en de aanbeveling voor de sociale economie is de tijd nu wellicht rijp om opnieuw een initiatief op dit gebied te lanceren.

3.3. Het EESC erkent dat het belangrijk is dat ongerechtvaardigde beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrije verkeer van diensten, goederen en kapitaal waarvan nog steeds sprake is in de wetgeving van bepaalde lidstaten, worden weggenomen. In dit verband acht het Comité het bijzonder nuttig dat artikel 12 van het voorstel voor een richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat een ECBA zich slechts één keer moet registreren.

3.4. Verenigingen zonder winstoogmerk die economische activiteiten willen uitoefenen in een andere lidstaat zijn gedwongen om in die lidstaat een nieuwe vereniging zonder winstoogmerk op te richten en te registreren, hetgeen leidt tot verdere administratieve kosten en formaliteiten.

3.5. Dit heeft ook gevolgen voor het kanaliseren van kapitaal tussen verenigingen zonder winstoogmerk, waardoor een naadloze kapitaalstroom wordt belemmerd en het vermogen van verenigingen zonder winstoogmerk om hun activiteiten in een andere lidstaat uit te oefenen, wordt ondermijnd. De regels lopen tevens uiteen wat betreft de toegang tot kapitaal en verenigingen zonder winstoogmerk ondervinden moeilijkheden bij het verkrijgen van financiële leningen, kredieten en garanties binnen kredietinstellingen.

3.6. Het EESC is van mening dat de invoering van een nieuwe rechtsvorm voor verenigingen zonder winstoogmerk die door alle lidstaten kan worden erkend, het potentieel van maatschappelijke organisaties, ongeacht hun omvang, verder kan ontsluiten en hun essentiële bijdrage aan de samenleving kan ondersteunen. Het zou hier kunnen gaan om een belangrijk instrument om de collectieve betrokkenheid van burgers te mobiliseren, met name via verenigingen en stichtingen, om meer activiteiten van algemeen nut uit te voeren en samen te werken op alle verschillende maatschappelijke terreinen. Daarnaast zullen verenigingen uit grensregio's meer kunnen samenwerken, waardoor het gevoel deel uit te maken van Europa en de burgerzin in deze unieke gebieden steeds sterker zal worden. Dit initiatief zal bijdragen tot de erkenning van de rol die verenigingen zonder winstoogmerk van algemeen belang in Europa spelen en kan als referentie dienen voor toekomstige initiatieven ten aanzien van andere entiteiten zoals stichtingen.

3.7. Volgens het EESC is het bijzonder nuttig en toe te juichen dat een ECBA op grond van de voorgestelde richtlijn rechtspersoonlijkheid en handelingsbevoegdheid verkrijgt zodra zij in een lidstaat is geregistreerd. Zodra een Europese grensoverschrijdende vereniging in één lidstaat is geregistreerd, wordt zij automatisch in alle lidstaten erkend en kan zij daar activiteiten ontplooien, ook economische. Hierdoor kan het volledige sociale en economische potentieel van ECBA's in de EU worden ontsloten.

3.8. De ECBA zal in de lidstaten naast andere verenigingsvormen bestaan. Voor aangelegenheden die niet onder het voorstel voor een richtlijn vallen, zoals fiscale behandeling, behandelen de lidstaten de ECBA op dezelfde wijze als soortgelijke nationale verenigingen zonder winstoogmerk, met inachtneming van de tradities van elke lidstaat op dit gebied en zonder gevolgen voor bestaande verenigingen.

3.9. Het "ECBA-certificaat" zal ervoor zorgen dat een ECBA na registratie in een lidstaat snel overal in de Unie wordt erkend. Ook wordt voorzien in geharmoniseerde regels voor de verplaatsing van de statutaire zetel, zodat ECBA's kunnen profiteren van alle voordelen van de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten, goederen en kapitaal in de EU.

3.10. ECBA's kunnen ten volle profiteren van de voordelen van de interne markt, ongeacht de lidstaat waar ze geregistreerd zijn, en hebben ongehinderde en niet-discriminerende toegang tot overheidsfinanciering in elke lidstaat waar ze actief zijn.

3.11. Het EESC is van mening dat er meer gegevens beschikbaar moeten komen over entiteiten die in aanmerking komen voor de ECBA-status, om de informatie en kennis over de vele vormen van vereniging van non-profitorganisaties te verbeteren, en pleit voor het opzetten van passende en vergelijkbare registers en statistische systemen. Registers en classificatiesystemen van verenigingen zonder winstoogmerk moeten erop gericht zijn misbruik van de aan ECBA's toegekende voordelen te voorkomen, maar mogen niet worden gebruikt om beperkingen op te leggen, zoals duidelijk is bepaald in artikel 15 van het voorstel voor een richtlijn.

3.12. Samen met het voorstel voor een richtlijn heeft de Commissie ook haar goedkeuring gehecht aan een verordening van technische aard tot wijziging van de verordening betreffende het Informatiesysteem interne markt (IMI) en de verordening betreffende één digitale toegangspoort, zodat de bevoegde autoriteiten kunnen samenwerken en informatie kunnen uitwisselen via het IMI-systeem en zodat digitale handelingen worden verricht via één digitale toegangspoort, waardoor het publiek online toegang heeft tot informatie over ECBA's.

3.13. Het EESC is ingenomen met de oprichting en het beheer van één digitale toegangspoort om particulieren, ondernemingen en andere rechtspersonen dan ondernemingen gemakkelijk toegang te bieden tot hoogwaardige informatie, efficiënte procedures en doeltreffende bijstand en probleemoplossende diensten met betrekking tot de op hen van toepassing zijnde EU- en nationale voorschriften.

Brussel, 17 januari 2024.

Voorzitter van het
Europees Economisch en Sociaal Comité

Oliver RÖPKE