C/2024/2102

26.3.2024

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

(a) Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) št. 1024/2012 in (EU) 2018/1724 glede uporabe informacijskega sistema za notranji trg in enotnega digitalnega vstopnega mesta za namene nekaterih zahtev iz Direktive (EU) …/… Evropskega parlamenta in Sveta o evropskih čezmejnih združenjih

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

in (b) Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o evropskih čezmejnih združenjih

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

(C/2024/2102)

Poročevalec: **Giuseppe GUERINI**

Zaprosilo	(a) Evropski parlament, 23. 11. 2023
	(a) Svet Evropske unije, 20. 9. 2023
	(b) Evropski parlament, 2. 10. 2023
	(b) Svet Evropske unije, 20. 11. 2023
Pravna podlaga	člena 50 in 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	20. 12. 2023
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	17. 1. 2024
Plenarno zasedanje št.	584
Rezultat glasovanja	
(za/proti/vzdržani)	225/1/2

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja predlog Evropske komisije, katerega cilj je olajšati izvajanje čezmejnih dejavnosti neprofitnih združenj v EU z uvedbo nove pravne oblike, tj. evropskega čezmejnega združenja, in sozakonodajalcema predlaga, naj predlog hitro sprejmeta.

1.2 EESO se zaveda težav, s katerimi se neprofitna združenja in subjekti srečujejo pri sodelovanju na notranjem trgu, ter Komisiji in državam članicam priporoča, naj odpravijo pravne in upravne ovire ter tako spodbudijo vlogo, ki jo imajo ta združenja pri ustvarjanju gospodarske in družbene vrednosti v EU.

1.3 Predlog prispeva k doseganju ciljev akcijskega načrta za socialno gospodarstvo in je povezan z nekaterimi njegovimi ukrepi, kot so predlog priporočila o razvoju okvirnih pogojev za socialno gospodarstvo v državah članicah in dva delovna dokumenta služb Komisije o obdavčitvi.

1.4 EESO priznava potencial neprofitnih organizacij na enotnem trgu in opozarja, da je treba spodbujati oblikovanje evropskega ekosistema za tovrstne subjekte, da bi enotni trg postal bolj „socialen“.

1.5 EESO pozdravlja predlog Komisije o uvedbi nove pravne oblike evropskega čezmejnega združenja v nacionalne pravne sisteme držav članic, da bi se zmanjšala pravna in upravna bremena, povezana s priznavanjem in ustanavljanjem neprofitnih združenj, ki opravljajo dejavnosti v drugi državi članici.

1.6 EESO predlaga, da se vsem upravičenim organizacijam s sedežem v Evropski uniji omogoči pridobitev statusa evropskega čezmejnega združenja, tudi če so člani njegovega izvršnega organa fizične osebe, ki prebivajo v državah zunaj EU, zlasti če imajo stalno prebivališče v državah Evropskega gospodarskega prostora.

1.7 EESO priporoča, naj se ob spoštovanju demokratičnega načela in načela svobodnega združevanja združenjem in njihovim članom omogoči, da v svojih statutih izberejo oblike članstva in način glasovanja v združenju.

1.8 Ta pobuda prispeva k priznanju vloge neprofitnih združenj, ki na podlagi statuta in zakonodajnih pooblastil v Evropi opravljajo dejavnosti v javnem interesu. Pobuda je izhodišče za prihodnje ukrepe, ki bi lahko spodbudili razvoj čezmejnih dejavnosti tudi drugih subjektov, ki delujejo v javnem interesu, kot so vzajemne družbe in fundacije.

1.9 EESO podpira in ceni uvedbo potrdila o evropskem čezmejnem združenju, s katerim bo po registraciji evropskega čezmejnega združenja v državi članici ta nova pravna oblika priznana po vsej Uniji, vendar priporoča, naj se z oblikovanjem primerljivih podatkovnih zbirk izboljšajo sistemi razvrščanja in registracije.

1.10 EESO se zaveda kompleksnosti zaradi različnih stališč držav članic o fundacijah, zato meni, da bi lahko bil predlog o evropskem čezmejnem združenju dragocena referenčna točka za ponovno odprtje razprave institucij EU o evropskem statutu za fundacije.

2. **Ugotovitve o predlogu Komisije**

2.1 Predlog, ki ga analiziramo v tem mnenju, dopolnjuje ukrepe, ki jih je Evropska komisija v svojem zakonodajnem programu za leto 2023 predvidela v okviru izvajanja akcijskega načrta za socialno gospodarstvo. Vključuje direktivo in uredbo ter zapolnjuje zakonodajno vrzel, kot je dobro opisano v priloženi oceni učinka. Na ravni EU namreč ni posebnih pravil, ki bi neprofitnim združenjem omogočala čezmejno delovanje na notranjem trgu.

2.2 V oceni učinka so poudarjene štiri ovire, ki neprofitnim združenjem in subjektom dejansko otežujejo in v nekaterih primeri onemogočajo udeležbo na notranjem trgu: (i) pravica do ustanavljanja neprofitnih združenj, ki delujejo čezmejno; (ii) njihove možnosti za zagotavljanje storitev in blaga; (iii) njihove možnosti za udeležbo na enotnem kapitalskem trgu in prispevanje k njemu; (iv) možnosti za sodelovanje v organih upravljanja neprofitnih združenj, ki delujejo čezmejno. Čezmejna mobilnost neprofitnih združenj je zato omejena, omejene pa so tudi možnosti za razvoj trga naložb s socialnim učinkom v Evropi, kar je mogoče do neke mere sklepati na podlagi ocene omejene uporabe uredbe o ESSP ([1]), ki je bila pripravljena posebej za spodbujanje naložb v socialno podjetništvo.

2.3 EESO zato pozdravlja predlog Evropske komisije, ki združuje in uresničuje številne ambicije, ki jih je v zadnjih letih izpostavil v več mnenjih ([2]), in se strinja, da je treba sprejeti ukrep, ki bo olajšal opravljanje čezmejnih dejavnosti neprofitnih združenj v EU z uvedbo nove pravne oblike: evropskega čezmejnega združenja. Čezmejna združenja so organizacije, katerih delovanje sega prek nacionalnih meja in je pogosto namenjeno spodbujanju sodelovanja ter izmenjave informacij in virov med sosednjimi državami ali regijami. Cilj predloga je izboljšati delovanje notranjega trga z odpravo pravnih in upravnih ovir za neprofitna združenja, ki delujejo ali želijo delovati v več kot eni državi članici, ter tako okrepiti vlogo teh združenj pri ustvarjanju gospodarske in družbene vrednosti v EU. To bo omogočilo tudi vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev za združenja.

2.4 Poleg vloge neprofitnih združenj je treba priznati tudi pomembno družbeno koristno vlogo drugih človekoljubnih organizacij in fundacij, ki se včasih srečujejo s podobnimi ovirami kot združenja, kar zadeva priznanje pravne osebnosti, prenos sedeža ali čezmejno združevanje; EESO zato meni, da je treba tudi za te subjekte oblikovati rešitve, kot je bilo prvotno navedeno v poročilu Evropskega parlamenta ([3]).

2.5 Predlog prispeva k doseganju ciljev akcijskega načrta za socialno gospodarstvo in je povezan z nekaterimi njegovimi ukrepi, kot so predlog priporočila o razvoju okvirnih pogojev za socialno gospodarstvo v državah članicah, ki ga je Svet za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov sprejel 9. oktobra 2023, in dva delovna dokumenta služb Komisije z naslovom „Ustrezni okviri obdavčitve za subjekte socialnega gospodarstva“ oziroma „Nediskriminatorna obdavčitev dobrodelnih organizacij in njihovih donatorjev: načela iz sodne prakse EU“. Čeprav se številna neprofitna združenja sklicujejo na temeljna načela socialnega gospodarstva, obstajajo tudi neprofitna združenja z drugačnimi cilji, kot je na primer spodbujanje in varstvo potrošnikov, podjetij in pravic državljanov.

([1]) Evropski sklad za socialno podjetništvo.
([2]) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Evropska filantropija: neizkoriščen potencial (raziskovalno mnenje na zaprosilo romunskega predsedstva) (UL C 240, 16.7.2019, str. 24).
([3]) Več informacij o okolju, v katerem deluje evropska filantropija glej: Philea, Country profiles on the legal and fiscal landscape for philanthropy in *Comparative Highlights of Foundation Laws*.

2.6 Neprofitna združenja ustvarjajo družbeno in gospodarsko vrednost kot ponudniki storitev na področju socialnega varstva, zdravstva, pomoči, kulture, zaposlovanja, izobraževanja, športa, okolja, mednarodnega sodelovanja in humanitarne pomoči. Poleg tega omogočajo sodelovanje in uveljavljanje vloge civilne družbe, spodbujajo aktivno vlogo državljanov in tako ustvarjajo družbeno infrastrukturo za demokracijo.

2.7 Ta družbena infrastruktura ima odločilno vlogo pri odzivanju na glavne izzive, s katerimi se spoprijema Evropa: od podnebnih sprememb do digitalnega prehoda, od boja proti revščini do izboljševanja spretnosti; pogosto se izkaže, da lahko prinese pomembne rešitve za socialne inovacije in prilagajanje spremembam, vse te funkcije pa odločilno prispevajo k nemotenemu delovanju enotnega trga.

2.8 EESO meni, da ta pobuda dopolnjuje in vzajemno krepi priporočilo Sveta o razvoju okvirnih pogojev za socialno gospodarstvo ter druge ključne ukrepe za združenja in fundacije, vključene v akcijski načrt za socialno gospodarstvo. Cilj zakonodajne pobude je pomagati neprofitnim združenjem pri premagovanju ovir, s katerimi se kot ključni akterji socialnega gospodarstva srečujejo pri čezmejnem delovanju na enotnem trgu, in sicer z vzpostavitvijo ugodnega okolja, v katerem se upošteva bogata raznolikost organiziranih oblik civilne družbe v EU.

2.9 Kot je priznano v akcijskem načrtu za socialno gospodarstvo, je slednje eno od glavnih gonil pri oblikovanju vključujoče in nediskriminatorne Evrope, saj je močno usmerjeno v reševanje družbenih izzivov, na primer z nudenjem pomoči prikrajšanim skupinam pri vključevanju na trg dela ali pomoči in podpore skupinam, izpostavljenim tveganju socialne izključenosti, kot so starejši, invalidi, migranti in begunci ter težko zaposljivi posamezniki. Potencial neprofitnih in človekoljubnih organizacij na enotnem trgu ostaja neizkoriščen in se večinoma razvija na lokalni ravni. Cilj tega predloga je spodbuditi oblikovanje evropskega ekosistema za tovrstne subjekte in pomembno prispevati k temu, da enotni trg postane bolj „socialen“.

2.10 Prizadevanja sedanje Komisije za oblikovanje te zakonodajne pobude bi morala biti ambiciozna, cilj pa bi moral biti vzpostavitev enotnega trga z enakimi konkurenčnimi pogoji za različne vrste organizacij, ki opravljajo dejavnosti v javnem interesu in delujejo v korist skupnosti. Ta predlog bi moral skupaj z akcijskim načrtom za socialno gospodarstvo prinesti dejanski preobrat, ki bi evropski civilni družbi ter neprofitnim in človekoljubnim organizacijam omogočil, da prispevajo k oblikovanju družbe, ki deluje v korist ljudi in planeta. Poleg tega bi moral socialnemu gospodarstvu kot celoti omogočiti, da prispeva k oblikovanju vključujoče, učinkovite in raznolike Unije. Zato EESO sozakonodajalca poziva, naj predlog hitro sprejmeta.

2.11 Ključno je, da se izboljšajo možnosti neprofitnih združenj za pridobitev pravne osebnosti, priznane v drugih državah članicah, in doseže enaka obravnava na notranjem trgu. Prav tako je pomembno, da se status evropskega čezmejnega združenja še naprej lahko pridobi prostovoljno in da nobeno združenje ni dolžno spremeniti svoje pravne oblike.

2.12 Med subjekti socialnega gospodarstva so vzajemne družbe podjetja, ki opravljajo storitve življenjskega in neživljenjskega zavarovanja ter storitve v zvezi z dopolnilnimi sistemi socialnega varstva. V sedanjem evropskem pravnem okviru vzajemne družbe ne morejo izkoristiti prednosti notranjega trga, ker njihova pravna oblika ni priznana v vseh državah članicah. Možnost ustanavljanja čezmejnih združenj bi lahko pomenila korak k posebnemu priznanju vzajemnih družb.

2.13 V državah članicah EU je 3,8 milijona neprofitnih organizacij, ki prispevajo 2,9 % BDP EU. Ocenjuje se, da bodo nova pravila omogočila, da se upravni stroški približno 310 000 neprofitnih organizacij, ki se trenutno srečujejo s takimi ovirami pri opravljanju dejavnosti v drugi državi, znižajo za do 770 milijonov EUR na leto, kar lahko v 15 letih pomeni skupno znižanje za 8,5 milijarde EUR. Poleg tega se v primeru odprave ovir, opredeljenih v predlogu, pričakuje, da bo čezmejne dejavnosti lahko začelo izvajati še približno 185 000 neprofitnih združenj, ki bi lahko v 15 letih ([4]) ustvarila do 4,2 milijarde EUR dodane vrednosti.

2.14 V EU neprofitna združenja ureja 24 različnih regulativnih okvirov, v številnih primerih pa tudi regionalni predpisi. Ta pravni mozaik ovira čezmejno udejstvovanje civilne družbe in navsezadnje omejuje državljanski prostor. Neprofitna združenja pri opravljanju dejavnosti v državi članici, ki ni država članica, v kateri imajo sedež, niso deležna enotnega priznanja svoje pravne osebnosti in sposobnosti, zato se morajo v tej državi članici pogosto registrirati ali celo ustanoviti nov pravni subjekt.

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

2.15 Nekatera združenja mrež nacionalnih in evropskih organizacij presegajo meje EU, saj imajo pogosto člane v razširjeni Evropi in tam tudi delujejo. Da bi te organizacije lahko pridobile potrdilo evropskega čezmejnega združenja, bi bilo treba spremeniti omejitev iz člena 7 predloga direktive, da so lahko člani izvršnega organa evropskega čezmejnega združenja le fizične osebe, ki so državljani Evropske unije. Ta omejitev se zdi pretirana. EESO meni, da je za doseganje cilja sodelovanja na enotnem trgu v skladu s členom 114 PDEU nujno razširiti evropski gospodarski prostor.

2.16 Pomembno je tudi zagotoviti prožnost pri dodeljevanju glasovalnih pravic v skladu z demokratičnim načelom, da bi upoštevali različne vrste članstva v združenjih, ki delujejo na evropski ravni, saj se zdi sedanje besedilo člena 8, ki določa, da ima vsak član evropskega čezmejnega združenja en glas, preveč omejevalno.

3. **Vloga evropskega čezmejnega združenja**

3.1 Predlog Komisije uvaja novo pravno obliko evropskega čezmejnega združenja v nacionalne pravne sisteme držav članic, med katerimi so velike razlike, ki so obsežno obravnavane v dokumentaciji, priloženi predlogu, pa tudi v besedilu predloga direktive. Oblika evropskega čezmejnega združenja je zasnovana posebej za čezmejne dejavnosti, da bi zmanjšala pravna in upravna bremena, povezana s priznavanjem in ustanavljanjem neprofitnih združenj, ki opravljajo dejavnosti v drugi državi članici.

3.2 Ob razvoju dodatne pravne oblike čezmejnih združenj bi bilo treba razmisliti tudi o ustreznem instrumentu za fundacije. Poskus sprejetja evropskega statuta za fundacije je bil izveden že leta 2012, a ni bil uspešen; zdaj je zaradi spodbude, ki jo dajeta akcijski načrt in priporočilo v zvezi s socialnim gospodarstvom, morda napočil čas, da se ta pobuda obnovi.

3.3 EESO se zaveda, da je treba odpraviti neupravičene omejitve svobode ustanavljanja, prostega pretoka storitev, prostega pretoka blaga in prostega pretoka kapitala, ki v predpisih nekaterih držav članic še vedno veljajo. V zvezi s tem meni, da je posebej koristna določba iz člena 12 direktive, v skladu s katero morajo države članice zagotoviti, da se evropsko čezmejno združenje registrira le enkrat.

3.4 Neprofitna združenja, ki želijo opravljati gospodarske dejavnosti v drugi državi članici, morajo namreč tam ustanoviti in registrirati povsem novo neprofitno združenje, kar pomeni dodatne upravne stroške in formalnosti.

3.5 To posledično vpliva tudi na usmerjanje kapitala med neprofitnimi združenji, ovira nemoten pretok kapitala in ogroža zmožnost neprofitnih združenj, da opravljajo svoje dejavnosti v drugi državi članici. Pravila se poleg tega razlikujejo v zvezi z dostopom do kapitala, težave pa se lahko pojavijo tudi pri dostopu do finančnih posojil, kreditov in jamstev v kreditnih institucijah.

3.6 EESO meni, da je mogoče z oblikovanjem nove pravne oblike neprofitnega združenja, ki bi jo lahko priznale vse države članice, še bolj izkoristiti potencial organizacij civilne družbe vseh velikosti in podpreti njihov bistven prispevek k naši družbi. To je lahko ključno orodje za spodbuditev skupnih prizadevanj državljanov, zlasti prizadevanj v okviru združenj in fundacij, za izvajanje več družbeno koristnih dejavnosti in udeležbo na vseh različnih družbenih področjih. Poleg tega bodo lahko združenja v čezmejnih regijah še tesneje sodelovala in tako na teh edinstvenih območjih vse bolj poglabljala občutek evropskega duha in državljanstva. Ta pobuda bo prispevala k priznanju vloge neprofitnih združenj, ki v Evropi delujejo v javnem interesu, in je lahko referenčna točka za prihodnje pobude, ki vključujejo druge vrste subjektov, kot so fundacije.

3.7 Posebej koristno in dobrodošlo je dejstvo, da je v osnutku direktive določeno, da evropsko čezmejno združenje ob registraciji v državi članici pridobi pravno osebnost in pravno sposobnost. Po ustanovitvi evropskega čezmejnega združenja v določeni državi članici bo samodejno priznano in bo lahko opravljalo dejavnosti, vključno z gospodarskimi, v vseh državah članicah ter v celoti izkoristilo svoj družbeni in gospodarski potencial v EU.

3.8 Evropska čezmejna združenja bodo delovala vzporedno z drugimi nacionalnimi združenji držav članic. V zvezi z vprašanji, ki jih predlog direktive ne ureja, kot je obdavčitev, bodo države članice evropska čezmejna združenja obravnavale enako kot podobna nacionalna neprofitna združenja, v skladu s svojo tradicijo na tem področju in na način, ki ne bo vplival na obstoječa združenja.

3.9 Nova pravila bodo na podlagi potrdila o evropskem čezmejnem združenju omogočila, da se ta nova pravna oblika po registraciji evropskega čezmejnega združenja v določeni državi članici hitro prizna po vsej Uniji, poleg tega pa predvidevajo uskladitev predpisov o prenosu registriranega sedeža, s čimer bodo lahko evropska čezmejna združenja v celoti izkoristila ugodnosti svobode ustanavljanja ter prostega pretoka storitev, blaga in kapitala v Uniji.

3.10 Evropska čezmejna združenja bodo ne glede na državo članico, v kateri so registrirana, v celoti uživala prednosti notranjega trga ter imela prost in nediskriminatoren dostop do javnih sredstev v vseh državah članicah, v katerih delujejo.

3.11 EESO meni, da je treba povečati razpoložljivost podatkov o upravičenih subjektih, kot je evropsko čezmejno združenje, da bi izboljšali obveščanje in poznavanje številnih oblik združevanja neprofitnih subjektov, ter spodbuja oblikovanje ustreznih in primerljivih statističnih registrov in sistemov. Namen registrov in sistemov razvrščanja profitnih združenj mora biti preprečevanje zlorab ugodnosti evropskih čezmejnih združenj, vendar jih ni mogoče uporabiti za uvedbo omejitev, kar je jasno določeno v členu 15 predloga direktive.

3.12 Komisija je poleg predloga direktive sprejela tudi uredbo tehnične narave o spremembi uredb o informacijskem sistemu za notranji trg in enotnem digitalnem vstopnem mestu, da bi omogočila sodelovanje in izmenjavo informacij med pristojnimi organi prek informacijskega sistema za notranji trg ter izvajanje digitalnih dejavnosti prek enotnega digitalnega vstopnega mesta, kar bi javnosti omogočilo dostop do informacij o evropskih čezmejnih združenjih, ki so na voljo na spletu.

3.13 EESO je pozdravil vzpostavitev in delovanje enotnega digitalnega vstopnega mesta, ki je državljanom, podjetjem in pravnim osebam, ki niso podjetja, omogočilo enostaven dostop do visokokakovostnih informacij, učinkovitih postopkov ter uspešnih storitev za pomoč in reševanje težav glede pravil Unije in nacionalnih pravil, ki se uporabljajo za državljane, podjetja in pravne osebe.

V Bruslju, 17. januarja 2024

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Oliver RÖPKE