

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE)

COM(2012) 35 final – 2012/0022 (APP)

(2012/C 351/12)

Sprawozdawca: **Mall HELLAM**

Dnia 10 maja 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE)

COM(2012) 35 final – 2012/0022 (APP).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 sierpnia 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraża poparcie dla wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE), które umożliwi tworzenie fundacji europejskich (*Fundatio Europaea*). EKES apelował o wprowadzenie tego statutu⁽¹⁾ w celu ułatwienia transgranicznej działalności i współpracy fundacji pożytku publicznego w Unii Europejskiej i tym samym przyczynienia się do spójności gospodarczej i społecznej w UE.

1.2 Obecnie EKES zaleca, by Parlament Europejski i Rada niezwłocznie przyjęły ten wniosek. Obecnie fundacje, w stopniu większym niż kiedykolwiek dotąd, faktycznie zajmują się sprawami wykraczającymi poza granice poszczególnych krajów, co wymaga efektywnej formy organizacyjnej. Fundacje na poziomie europejskim działające w dziedzinie nauki, badań i spraw społecznych potrzebują formy prawnej uznawanej w każdym państwie członkowskim UE.

1.3 Sam sektor fundacji oraz organizacje i sieci reprezentujące go na szczeblu krajowym i szczeblu UE wielokrotnie nawoływały do stworzenia statutu fundacji europejskiej jako najbardziej efektywnego pod względem kosztów rozwiązania dla problemu barier transgranicznych, które będzie jednocześnie sprzyjało rozwojowi działalności fundacji w całej Europie.

1.4 *Fundatio Europaea* (FE) będzie opcjonalną formą prawną i nie zastąpi przepisów lokalnych i krajowych. Zapewni ona jednak fundacjom możliwość wyboru statutu, na podstawie którego będą mogły działać w każdym państwie członkowskim UE bez konieczności tworzenia struktur lokalnych, jeśli tylko dana fundacja będzie uznawana w kraju pochodzenia, w którym została utworzona.

1.5 EKES zgadza się ze stwierdzeniem, że proponowane działanie jest w pełni zgodne z zasadą pomocniczości. Działanie UE jest konieczne dla wyeliminowania istniejących obecnie barier i ograniczeń krajowych, które napotykać fundacje działające w kilku państwach członkowskich. Obecna sytuacja pokazuje, że problemu tego nie rozwiązują adekwatnie środki krajowe i że jego transgraniczny charakter wymaga europejskich ram dla zapewnienia rozwoju fundacji, których misją jest działanie w skali ogólnoeuropejskiej. Realizacja tego celu za pomocą samodzielnych kroków podejmowanych przez państwo członkowskie nie gwarantowałaby optymalnych rezultatów w zakresie poszanowania zasady jednolitego rynku.

1.6 U podłoża wniosku leży zamiar stworzenia innowacyjnych ram prawnych uzupełniających istniejące przepisy krajowe, których forma i zakres pozostaną niezmienione. Państwa członkowskie zachowają możliwość decyzji o utrzymaniu i rozwoju krajowych form fundacji.

1.7 EKES zgadza się z wyborem instrumentu prawnego, jakim jest rozporządzenie. Jest to najważniejsze narzędzie prawne pozwalające zapewnić jednolitość statutu we wszystkich państwach członkowskich i zwiększyć zaufanie, ponieważ wymaga bezpośredniego i jednolitego stosowania przepisów. Aspekt ten został jeszcze wzmocniony przepisami art. 47 i 48 dotyczącymi wzajemnej współpracy organów nadzorczych, a także współpracy tych organów z organami podatkowymi.

1.8 EKES popiera najważniejsze cechy wniosku dotyczącego rozporządzenia, w którym Komisja stara się znaleźć równowagę między łatwością dostępu do tej formy prawnej na etapie tworzenia a jej wiarygodnością pod względem przejrzystości i odpowiedzialności.

1.9 We wniosku zawarto elementy dotyczące podatków, które nie tworzą nowego systemu, a jedynie sytuują FE automatycznie na jednakowym poziomie z krajowymi podmiotami

⁽¹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 30.

pożytku publicznego. Ta część wniosku wymaga uważnego przeglądu, ponieważ nie wolno dopuścić, by jej kształt zagroził losom jakże potrzebnego rozporządzenia i uniemożliwił jego przyjęcie.

2. Treść wniosku

2.1 Na szczeblu unijnym nie ma możliwości harmonizacji ram prawnych, w których podmioty pożytku publicznego prowadzą swoją działalność w UE. Szacuje się, że w całej UE obowiązuje ponad 50 ustaw regulujących tworzenie i działalność fundacji. Różnice w przepisach prawa cywilnego i podatkowego w poszczególnych państwach członkowskich sprawiają, że transgraniczna działalność tego rodzaju podmiotów jest kosztowna i kłopotliwa. Ponadto transgraniczną pracę fundacji utrudniają bariery prawne, podatkowe i administracyjne. W efekcie możliwości transgranicznego przekazywania środków finansowych i wsparcia na cele pożytku publicznego pozostają w dużym stopniu niewykorzystane.

2.2 Pragnąc zaradzić owym problemom, Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia wprowadzającego nową europejską formę prawną, której celem jest ułatwienie tworzenia i prowadzenia fundacji na jednolitym rynku. Pozwoli ona fundacjom na skuteczniejsze przekazywanie środków prywatnych na cele pożytku publicznego w skali transgranicznej w ramach UE. To z kolei powinno zapewnić dostępność większych środków na działalność związaną z celami pożytku publicznego, a tym samym powinno przynieść korzystne skutki dla dobra publicznego obywateli europejskich oraz dla całej gospodarki UE.

2.3 We wniosku określa się główne cechy fundacji europejskiej, metody jej tworzenia oraz zasady jej organizacji. Ponadto pod pewnymi warunkami przewiduje się możliwość przekształcenia FE z powrotem w podmiot pożytku publicznego lub jej likwidacji.

2.4 W rozporządzeniu określa się minimalne uprawnienia krajowych organów nadzorczych państw członkowskich, aby umożliwić im skuteczne nadzorowanie działań FE w danym państwie członkowskim. Rozporządzenie przewiduje także automatyczne stosowanie do FE i ich darczyńców tych samych korzyści podatkowych, które są udzielane krajowym podmiotom pożytku publicznego.

3. Uwagi ogólne

3.1 W swojej poprzedniej opinii EKES uznał istotny wkład fundacji w wielu obszarach, takich jak poszanowanie praw człowieka, ochrona mniejszości, zatrudnienie i postęp społeczny, ochrona środowiska i dziedzictwa europejskiego czy wspieranie postępu naukowo-technicznego. Fundacje odgrywają także kluczową rolę w realizacji celów inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, określonych w strategii „Europa 2020”.

3.2 Na terenie Unii Europejskiej zasadniczo obowiązuje swoboda przepływu osób, towarów, usług i kapitału; zazwyczaj nie ma ona jednak zastosowania do działań i środków przeznaczonych na cele pożytku publicznego. W takim właśnie celu

zaprojektowano FE – nowy, opcjonalny rodzaj podmiotu prawnego, który uzupełnia dotychczasowe formy prawne dostępne w państwach członkowskich UE.

3.3 Zdaniem EKES-u statut fundacji europejskiej przyniesie fundacjom korzyści w postaci bardziej ujednoczonych warunków w całej UE, dzięki zastosowaniu jednego narzędzia prawnego i wprowadzeniu struktury zarządzania, która będzie porównywalna we wszystkich państwach członkowskich, co zapewni im większą pewność prawa i niższe koszty dostosowywania się do przepisów.

3.4 Statut ułatwi wspólne gromadzenie i wykorzystywanie na szerszą skalę fachowej wiedzy i zasobów. Rozpoznawalna ogólnoeuropejska forma fundacji będzie także zachęcać do transgranicznych inicjatyw i darowizn. Gospodarki państw członkowskich prawdopodobnie zyskają większe środki na działania w tak istotnych dziedzinach, jak badania naukowe i edukacja, usługi socjalne i świadczenia zdrowotne, kultura czy ochrona środowiska.

3.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż w przedstawionym wniosku Komisja skupia się wyłącznie na fundacjach pożytku publicznego. Komitet odnotowuje, że zawarta w art. 5 definicja „celu pożytku publicznego” została oparta na zamkniętym wykazie najczęściej występujących celów, z jakimi można się spotkać w większości państw członkowskich. Zapewnia ona większą pewność prawa co do rozumienia pożytku publicznego, jej późniejsza aktualizacja może się jednak okazać kłopotliwa, gdyż będzie to możliwe wyłącznie w drodze jednomyślnej decyzji Rady, przy zgodzie Parlamentu Europejskiego, przy okazji pierwszego przeglądu rozporządzenia siedem lat po jego wejściu w życie.

3.6 EKES zwraca uwagę, iż w rozporządzeniu można by doprecyzować pojęcie „służenia ogólnie pojętemu dobru publicznemu” poprzez wskazanie, że FE musi mieć identyfikowalne cele pożytku publicznego i służy ogólnie pojętemu dobru publicznemu lub dobru części społeczeństwa. Komitet zaleca także, aby przy ustalaniu, czy dany podmiot służy lub zamierza służyć pożytkowi publicznemu, uwzględnić także następujące elementy:

- a) jak przedstawiają się wszelkie
 - i) uzyskane lub prawdopodobne korzyści dla osób zaangażowanych w działalność podmiotu lub wszelkich innych osób (występujących w roli innej niż członkowie danego społeczeństwa) oraz
 - ii) niekorzystne skutki ponoszone przez społeczeństwo lub z którymi może się ono prawdopodobnie liczyć w związku z działalnością tego podmiotu na tle korzyści, jakie społeczeństwo uzyskało lub prawdopodobnie uzyska w związku z tą działalnością;
- b) w wypadku gdy pożytek dotyczy lub prawdopodobnie będzie dotyczyć tylko pewnej części społeczeństwa, czy jakkolwiek warunek uzyskania tego pożytku (w tym jakkolwiek opłata) nie jest nadmiernie wygórowany.

3.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje główne cechy statutu fundacji europejskiej w kształcie zaproponowanym we wniosku dotyczącym rozporządzenia, które odpowiadają zaleceniom zawartym w poprzedniej opinii Komitetu. Zaliczają się do nich m.in.:

- a) europejski wymiar FE prowadzącej działalność w przynajmniej dwóch państwach członkowskich; ów transgraniczny element powinien być wymagany zarówno w momencie rejestracji, jak i przez cały czas jej działalności;
- b) sposób tworzenia FE albo *ex nihilo*, albo poprzez przekształcenie fundacji krajowej w fundację europejską, albo poprzez połączenie fundacji krajowych; możliwość decyzji o utworzeniu FE przysługiwałaby tylko osobom prawnym i fizycznym, które rzeczywiście prowadzą lub rozwijają działalność na skalę europejską, co gwarantuje każdemu państwu członkowskiemu, iż krajowe ramy działalności fundacji zachowują swoją specyfikę;
- c) minimalna wartość aktywów FE (25 tys. EUR) w celu zwiększenia ochrony wierzycieli, która jednak nie uniemożliwia uruchamiania mniejszych inicjatyw;
- d) szeroka zdolność prawna, w tym prawo do posiadania majątku ruchomego i nieruchomego, otrzymywania i zatrzymywania wszelkiego rodzaju darowizn lub dotacji, w tym akcji i innych zbywalnych instrumentów, pochodzących z dowolnego legalnego źródła;
- e) dostępna w ramach celów fundacji europejskiej dotyczących pożytku publicznego możliwość prowadzenia przez FE działalności gospodarczej bezpośrednio lub za pośrednictwem innego podmiotu prawnego, pod warunkiem że wszelkie dochody lub nadwyżki przeznaczone będą na realizację celów pożytku publicznego.

3.8 EKES odnotowuje fakt, iż rozporządzenie ma ułatwić wdrażanie ostatnich orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości⁽²⁾ dopuszczających międzynarodowe darowizny na rzecz FE oraz traktowanie FE w miejscowym prawie podatkowym jako fundacji pożytku publicznego. Komitet uważa, że w celach podatkowych należałoby przyznać FE standardowy status organizacji niedochodowej, w pełnym poszanowaniu właściwości i praktyki organów podatkowych państwa członkowskiego, w którym FE podlega opodatkowaniu, w zakresie ustalania podatku zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi. Wprawdzie państwa członkowskie nie mogą dyskryminować FE w stosunku do krajowych fundacji pożytku publicznego, gdyż jest to sprzeczne z postanowieniami traktatu UE i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, mają one jednak pełną swobodę wyboru systemu podatkowego, który będzie stosowany. Państwa członkowskie powinny także wskazać system podatkowy, który będzie miał zastosowanie do FE, w przypadku gdy w krajowym systemie prawnym występuje kilka systemów podatkowych mogących mieć zastosowanie w odniesieniu do organizacji niedochodowych.

⁽²⁾ „Persche” (sprawa C-318/07), „Stauffer” (sprawa C-386/04), „Missionwerk” (sprawa C-25/10).

3.9 Wreszcie, we wniosku dotyczącym rozporządzenia powinno się w pełni uwzględnić zalecenia pochodzące od samych fundacji, tak aby ostatecznie stworzony instrument z jednej strony miał rzeczywiście europejski wymiar, bez zbędnych odniesień do przepisów krajowych, a z drugiej strony – by był kompleksowy, ale nieskomplikowany, co zapewni jego maksymalne wykorzystanie w przyszłości.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Jak już zasygnalizowano w wyżej wspomnianej opinii EKES-u, statut fundacji europejskiej przyniósłby czworakie korzyści, a mianowicie: efektywność i uproszczenie, odpowiedzialność, korzyści gospodarcze oraz korzyści polityczne i obywatelskie. Komitet uważa, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia zapewniono należytą równowagę między wymienionymi elementami, niemniej jednak niektóre propozycje można by dopracować zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi poniżej.

4.2 EKES pragnie zwrócić uwagę na tłumaczenie konkretnych terminów stosowanych we wniosku, a mianowicie na pojęcie pożytku publicznego, które w przykładzie na niektóre języki może być oddawane jako użyteczność publiczna lub interes ogółu i odnosić się do istniejącej krajowej formy prawnej bardzo specyficznego rodzaju, cechującej się określonym zestawem wzajemnie powiązanych uprawnień i wymogów. Może to w szczególności powodować pewne zamieszanie, jeśli chodzi o to, które krajowe podmioty pożytku publicznego byłyby uprawnione do przekształcenia się w FE, o ile kwestia ta nie została wyraźnie sprecyzowana przez dane państwo członkowskie.

4.3 Zdaniem EKES-u ustalenie, które podmioty pożytku publicznego i fundacje mogłyby przekształcić się w FE lub połączyć się, by utworzyć FE, leży w gestii państw członkowskich. Z definicji prawo to nie dotyczyłoby podmiotów nieposiadających osobowości prawnej, takich jak fundusze powiernicze, przysługiwałoby natomiast fundacjom pożytku publicznego, które w niektórych państwach członkowskich UE obejmują fundusze nieautonomiczne, a także funduszom gromadzącym środki na rzecz pożytku publicznego.

4.4 EKES sądzi, że z uwagi na publiczny pożytek FE oraz ich status podatkowy, fundacje europejskie tworzone na czas nieokreślony powinny wydawać swój roczny dochód w jakimś rozsądnym okresie (np. w ciągu 4 lat), zachowując jednocześnie możliwość przeznaczenia części swojego majątku (np. jednej trzeciej) na utrzymanie wartości lub podwyższenie kapitału. To ostatnie nie miałyby zastosowania do FE tworzonych na czas określony ani do fundacji zakładanych z myślą o wydaniu całego kapitału na określone cele.

4.5 EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że przewidziane we wniosku Komisji wymogi dotyczące przejrzystości, zwłaszcza w zakresie audytu zewnętrznego, są surowsze w przypadku FE w stosunku do wielkości wymaganych aktywów niż wymogi obowiązujące krajowe fundacje w całej UE. Może to w przyszłości zniechęcać do korzystania z formy FE. Obowiązek audytu powinien mieć zastosowanie wyłącznie powyżej pewnego progu (np. 150 tys. EUR) i/lub przy przeciętnym zatrudnieniu sięgającym co najmniej 50 osób. W wypadku FE dysponujących aktywami nieprzekraczającymi zaproponowanego progu 150 tys. EUR, zamiast kontroli przez biegłego

rewidenta wystarczyłoby badanie przez niezależnego rzeczoznawcę. Zgodnie z obecną praktyką audytów zewnętrznych nie wymaga się w 8 państwach członkowskich, natomiast w krajach, w których są one wymagane, progi wynoszą od 15 tys. EUR (Estonia) do ponad 2,5 mln EUR (Polska), przy zatrudnieniu przekraczającym 50 osób⁽³⁾. Proporcjonalne podejście do kwestii audytu nie zwalnia FE z obowiązku przestrzegania innych przepisów dotyczących przejrzystości i odpowiedzialności przewidzianych w rozporządzeniu, zwłaszcza w zakresie publikacji regularnych (rocznych) sprawozdań.

4.6 Podczas gdy FE powinna mieć możliwość prowadzenia „pokrewnej” działalności gospodarczej, tj. związanej z jej misją pożytku publicznego, pojęcie działalności niezwiązanej z tą misją może być trudniejsze do zdefiniowania. Być może dla większej jasności należałoby zezwolić FE na podejmowanie działalności gospodarczej pośrednio związanej z celami fundacji tylko za pośrednictwem innego podmiotu prawnego.

4.7 Zdaniem EKES-u rozporządzenie musi zawierać następujące przepisy zapewniające pracownikom FE prawo do bycia informowanym i do udziału w konsultacjach na właściwym szczeblu ponadnarodowym w sytuacjach, kiedy FE ma znaczną liczbę pracowników w różnych państwach członkowskich:

- a) w kwestiach socjalnych rozporządzenie zasadniczo odwoływałoby się do zasad prawa miejscowego obowiązującego w kraju, w którym pracownicy wykonują swoją pracę;
- b) praktyczne ustalenia na potrzeby informowania pracowników i konsultacji z nimi w trybie ponadnarodowym powinny powstawać przede wszystkim w drodze porozumienia między stronami w FE;
- c) w wypadku braku takiego porozumienia zastosowanie powinny mieć wymogi dotyczące informowania pracowników i konsultacji z nimi przewidziane w art. 38 rozporządzenia;
- d) ostatecznym celem powinno być utrzymanie praw nabytych przysługujących obecnie pracownikom zatrudnianym w fundacjach krajowych, przy czym należy unikać tworzenia nadmiernie kłopotliwego systemu.

4.8 EKES uważa, że w obecnym kształcie rozporządzenie *de facto* wprowadza pewne zupełnie nowe przepisy w odniesieniu do wolontariuszy, tymczasem brakuje europejskiego statusu czy też definicji prawnej wolontariatu, jak również praw i obowiązków wolontariuszy. Zdaniem EKES-u ze względu na brak tych zasadniczych elementów proces informowania wolontariuszy pracujących w FE i konsultacji z nimi powinien odbywać się z zastosowaniem właściwych przepisów krajowych. Praktyczne ustalenia na potrzeby informowania wolontariuszy i ich udziału w konsultacjach w trybie ponadnarodowym powinny powstawać przede wszystkim w drodze porozumienia między stronami w FE. W tym wypadku założeniem jest, by nie obchodzić istniejących przepisów dotyczących wolontariatu ani statusu wolontariuszy, a przy tym by korzystanie z FE nie było zbyt skomplikowane i kłopotliwe z uwagi na dodatkowe wymogi, które nie mają odzwierciedlenia w realnych sytuacjach. EKES sądzi ponadto, że prawa wolontariuszy do bycia informowanym i udziału w konsultacjach nie można porównywać z prawem pracowników, gdyż powodowałoby to bezprecedensowe sytuacje i zawiłości prawne.

4.9 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż w przedstawionym wniosku dotyczącym rozporządzenia uwzględniono pierwotne zalecenia Komitetu, by nadzór nad fundacjami europejskimi powierzyć wyznaczonym organom w państwach członkowskich, na podstawie wspólnie uzgodnionych norm dotyczących wymogów w zakresie rejestracji FE, sprawozdawczości i nadzoru określonych w rozporządzeniu w sprawie statutu fundacji europejskiej. W przypadkach gdy takie organy jeszcze nie istnieją, rolę tę zdaniem EKES-u mogłyby spełniać organy właściwe do spraw rejestracji spółek. Komitet sądzi, że decyzję o wyznaczeniu jednego takiego organu lub większej ich liczby, zależnie od potrzeb i praktyki stosowanej w danym kraju, należy pozostawić państwom członkowskim.

4.10 Gdyby w ostatecznie przyjętym rozporządzeniu prawodawca UE pragnął zachować elementy odnoszące się do opodatkowania, EKES zalecałby należyte uwzględnienie podejścia rekomendowanego przez środowiska fundacji. Oznaczałoby to na przykład zastosowanie połączenia instrumentów z zakresu prawa cywilnego (rozporządzenia WE) oraz wymogów prawno-podatkowych, które państwa członkowskie uznają za nieodzowne (np. wydatkowanie rocznego dochodu w rozsądnym okresie).

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽³⁾ Zob. *Foundations Legal and Fiscal Country Profiles*, Europejskie Centrum Fundacji 2011.