EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 8.2.2012
SWD(2012) 2 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij

het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende het statuut van de Europese stichting ("Fundatio Europaea")

{COM(2012) 35 final}
{SWD(2012) 1 final}

Dit document is een werkdocument van de diensten van de Europese Commissie voor informatiedoeleinden. Het vertolkt geen officieel standpunt van de Commissie ten aanzien van deze aangelegenheid en loopt evenmin vooruit op een dergelijk standpunt.

1. PROBLEEMSTELLING

Stichtingen ten behoeve van een algemeen belang — het specifieke onderwerp van deze effectbeoordeling — zijn belangrijk voor zowel de EU als de Europese economie. Door hun activiteiten op kerngebieden zoals onderwijs en onderzoek, maatschappelijk werk en gezondheidszorg, kunst en cultuur en milieubescherming, leveren stichtingen een grote bijdrage aan de verwezenlijking van een aantal EU-doelstellingen. In de EU bestaan er circa 110 000 stichtingen die een algemeen belang nastreven. Zij beschikken over activa ter waarde van circa 350 miljard EUR en geven ongeveer 83 miljard EUR uit (lage schattingen)[1]. De rol die stichtingen ten behoeve van een algemeen belang vervullen is altijd al groot geweest, maar heeft in de nasleep van de recente economische en financiële crisis nog aan gewicht gewonnen als gevolg van de alsmaar hogere verwachtingen bij burgers. Dit alles neemt echter niet weg dat binnen de EU nog steeds niet optimaal wordt gebruikgemaakt van de bijdrage die de particuliere sector aan doelstellingen van algemeen belang kan leveren.

Een van de belangrijkste redenen hiervoor lijkt te zijn dat stichtingen hun middelen in de EU niet op efficiënte wijze over de grenzen heen kunnen kanaliseren. Als een stichting grensoverschrijdend actief wil worden, moet zij een aanzienlijk deel van haar financiële middelen besteden aan juridische adviezen en aan het voldoen aan juridische en administratieve verplichtingen die door de verschillende nationale rechtssystemen worden opgelegd. Dit betekent dat er minder middelen beschikbaar zijn om activiteiten ten behoeve van het algemene belang te financieren. Deze conclusie is bevestigd door de openbare raadpleging die in 2009 door de Commissie is gehouden[2] en waarbij werd onderstreept dat stichtingen die over de grenzen heen actief zijn, een deel van hun middelen voor hun operationele kosten moeten gebruiken en deze dus niet kunnen inzetten om activiteiten ten behoeve van het algemeen belang te bekostigen.

Bovendien hebben de juridische en administratieve verplichtingen een sterk afschrikwekkend effect op stichtingen die grensoverschrijdende activiteiten willen opstarten of uitbouwen. Hierdoor is de reikwijdte van hun werkterrein beperkter dan in het licht van hun mogelijkheden en expansieambitie zou mogen worden verwacht.

Meer in het bijzonder geldt dat het voor stichtingen vaak onzeker is of zij in andere lidstaten al dan niet als een stichting ten behoeve van een algemeen belang zullen worden erkend (hetgeen ook tot onzekerheid over de fiscale behandeling leidt). Daarnaast moeten zij vanwege bestaande belemmeringen op het gebied van het burgerlijk en fiscaal recht vaak onnodige kosten maken om hun middelen over de grenzen heen te kanaliseren. Voorts zijn de grensoverschrijdende donaties die zij ontvangen, vaak beperkt omdat donoren niet bekend zijn met buitenlandse stichtingen of deze niet vertrouwen en omdat zij er niet zeker van zijn of zij ten aanzien van grensoverschrijdende giften ook recht op belastingvoordelen hebben.

---

1 De gegevens zijn afkomstig van de haalbaarheidsstudie uit 2008. De cijfers zijn slechts bedoeld om een indruk – en niet een volledig beeld – van de stichtingensector te geven en moeten, gezien de moeite die het kost om gegevens over Europese stichtingen te verkrijgen, als indicatief worden beschouwd. Zie: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf

2 Zie: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/foundation/summary_report_en.pdf

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

De EU moet actie ondernemen om de bestaande barrières en beperkingen voor stichtingen om overal in de EU grensoverschrijdende activiteiten te ontplooien, op te heffen. De huidige situatie toont aan dat het probleem niet doeltreffend op nationaal niveau wordt aangepakt en dat de grensoverschrijdende aard ervan een gemeenschappelijke oplossing vereist om de mobiliteit van stichtingen te vergroten. Het doel van de voorgestelde actie kan beter op EU-niveau worden verwezenlijkt doordat duidelijke en samenhangende regels kunnen worden geïntroduceerd die voor de hele EU gelden. De optie waaraan de voorkeur wordt gegeven, namelijk de invoering van een statuut voor de Europese stichting – met inbegrip van een van rechtswege geldende niet-discriminerende fiscale behandeling van Europese stichtingen (FE's) – is slechts een optioneel instrument en vormt geen vervanging van de nationale wetgeving van de lidstaten. Het voorstel gaat ook niet verder dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel genoegzaam te bereiken, zodat tevens aan het evenredigheidsbeginsel wordt voldaan.

3. DOELSTELLINGEN

De hoofddoelstelling kan worden omschreven als het in staat stellen van stichtingen in de EU om hun fondsen efficiënter over de grenzen heen in te zetten om doelen van algemeen belang te realiseren. Dit zou er, bijvoorbeeld wegens lagere kosten voor stichtingen, toe moeten leiden dat er meer middelen beschikbaar komen om activiteiten van algemeen belang te financieren, hetgeen op zijn beurt aan de Europese burgers en de EU-economie ten goede zou moeten komen. Deze hoofddoelstelling kan worden vertaald in een aantal specifieke doelstellingen, waaronder het verlagen van de kosten en het verminderen van de onzekerheid voor stichtingen en het faciliteren van meer grensoverschrijdende donaties.

4. BELEIDSOPTIES

In de effectbeoordeling zijn de volgende opties overwogen: 1) het basisscenario; 2) een voorlichtingscampagne in combinatie met een vrijwillig kwaliteitshandvest voor stichtingen; 3) een statuut voor een Europese stichting (met of zonder regeling voor fiscale kwesties); en 4) een beperkte harmonisatie van het stichtingenrecht. In een bijlage is ook nadere aandacht besteed aan enkele subopties voor het statuut.

Bij het *basisscenario* zouden de reeds lopende initiatieven worden voortgezet die voor de grensoverschrijdende activiteiten van stichtingen van belang zijn, zoals inbreukzaken en werkzaamheden op fiscaal gebied, het voltooien van de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn en niet-wetgevende initiatieven op het gebied van onderzoek en ter bevordering van grensoverschrijdende giften en donaties.

Met de *voorlichtingscampagne* zou worden beoogd de kennis te verbeteren die stichtingen hebben van hun rechten en plichten uit hoofde van het nationale recht bij het ontplooien van grensoverschrijdende activiteiten. De campagne zou kunnen worden gevoerd met behulp van een Europese website of specifieke documentatie. Zij zou kunnen worden georganiseerd en gefinancierd door bijvoorbeeld de Commissie, de stichtingensector zelf of de stichtingensector met de steun van de Commissie. Voorts zouden stichtingen ertoe kunnen worden aangemoedigd om op vrijwillige basis een *kwaliteitshandvest* te ondertekenen teneinde de kwaliteit en betrouwbaarheid van hun activiteiten te waarborgen. In een dergelijk

handvest, op te stellen door de stichtingensector met de steun van de Commissie, zouden in acht te nemen gemeenschappelijke normen en criteria (op het gebied van bijvoorbeeld rapportage, transparantie en openbaarmaking) moeten worden neergelegd. Een onafhankelijke, objectieve instantie zou op de naleving ervan kunnen toezien. De sector zou er ook toe kunnen worden aangemoedigd de reikwijdte van het handvest uit te breiden door overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijke definitie van een stichting van openbaar nut. Teneinde de publieke bekendheid met het handvest te vergroten en zichtbaar te maken of stichtingen het handvest al dan niet naleven, zou een *Europees kwaliteitslabel* voor stichtingen kunnen worden ingevoerd.

Bij de optie om een *statuut voor Europese stichtingen* op te stellen *zonder in te gaan op de fiscale aspecten* zou een alternatieve rechtsvorm voor stichtingen in het leven worden geroepen; de bestaande nationale rechtsvormen zouden niet worden aangepast en van de alternatieve rechtsvorm zou uitsluitend op basis van vrijwilligheid worden gebruikgemaakt. In het statuut zouden de belangrijkste voorwaarden moeten worden neergelegd om als Europese stichting met rechtspersoonlijkheid in de hele EU te worden aangemerkt.

Omwille van de betrouwbaarheid en verantwoordingsplicht van stichtingen dient de FE bij de oprichting over een bedrag van ten minste 25 000 EUR aan activa te beschikken. De activa dienen te worden aangewend ter verwezenlijking van een doel van algemeen belang van de FE zoals genoemd in de verordening, welke een limitatieve lijst bevat van de doelen van algemeen belang die in de meeste lidstaten als zodanig worden aanvaard. Elke stichting die van het statuut gebruik wil maken, dient aan te tonen dat zij in ten minste twee lidstaten grensoverschrijdende activiteiten verricht of voornemens is te verrichten. De FE is vrij haar doelen te verwezenlijken op elke rechtmatige wijze die op grond van de statuten van de FE geoorloofd is en die overeenstemt met het doel van algemeen belang waarvoor de FE is opgericht en die strookt met de verordening betreffende het statuut. De FE is bevoegd zowel in de lidstaten als buiten de EU activiteiten te verrichten. Zij is ook vrij economische activiteiten te verrichten, zolang de winst daaruit volledig wordt aangewend ter verwezenlijking van haar doelen van algemeen belang. De FE kan echter uitsluitend ongerelateerde economische activiteiten ondernemen tot het maximum dat in het statuut wordt gesteld. Om een hoog niveau van transparantie en verantwoordingsplicht te verzekeren, moet de jaarrekening van de FE worden gecontroleerd en openbaar worden gemaakt. Tot slot dienen er nationale toezichthoudende autoriteiten te worden aangewezen waaraan in het statuut evenredige maar solide bevoegdheden worden toegekend.

In het kader van de optie van een *statuut voor Europese stichtingen waarbij ook wordt ingegaan op de fiscale aspecten* zouden aan Europese stichtingen automatisch dezelfde fiscale voordelen moeten worden toegekend als aan dergelijke binnenlandse stichtingen, zonder dat daarbij wordt nagegaan of die Europese stichtingen inderdaad "vergelijkbaar" zijn met binnenlandse. Hetzelfde zou moeten gelden voor donoren en begunstigden van een Europese stichting.

Een *beperkte harmonisatie van het stichtingenrecht* zou een harmonisatie inhouden van de vereisten waaraan stichtingen moeten voldoen om zich in het buitenland te kunnen laten registreren en daar activiteiten uit te oefenen. Die vereisten zouden betrekking hebben op het doel van stichtingen ten behoeve van een algemeen belang, het minimumvermogen, de registratievoorwaarden en een aantal aspecten inzake de interne governance. De lidstaten zouden stichtingen die aan de geharmoniseerde vereisten voldoen, moeten toestaan in hun land actief te zijn zonder daaraan nog verdere eisen te stellen. Ook de optie om een verdergaande harmonisatie van de nationale wettelijke regels inzake stichtingen door te

voeren en de optie om de fiscale behandeling van stichtingen en hun donoren te harmoniseren, zijn door de Commissie overwogen.

5. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN EN VERGELIJKING VAN DE OPTIES

De overwogen beleidsopties hebben naar verwachting de hierna beschreven effecten.

Het *basisscenario* zal, zij het slechts op beperkte schaal, een positief effect hebben op stichtingen en grensoverschrijdende donaties, in die zin dat de huidige inbreukprocedures een einde maken aan de discriminerende fiscale behandeling van buitenlandse instellingen van algemeen nut en hun donoren. Inbreukprocedures bieden echter geen snelle oplossing voor de discriminatieproblemen. Bovendien is de toepassing van het beginsel van non-discriminatie alleen niet voldoende om de activiteiten van stichtingen te faciliteren en grensoverschrijdende donaties te bevorderen, omdat er nog steeds een bepaalde mate van onzekerheid blijft bestaan over de vraag of een buitenlandse stichting ten behoeve van een algemeen belang door de belastingdiensten van de lidstaten op één lijn zal worden gesteld met een binnenlandse stichting. Verder zal de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn weliswaar een positief drempel- en kostenverlagend effect hebben op de vestiging van en grensoverschrijdende dienstverlening door stichtingen die economische activiteiten verrichten, maar dit zal niet leiden tot veranderingen voor stichtingen die geen economische activiteiten uitoefenen (zoals stichtingen die beurzen verlenen). De onzekerheid over de vraag of een buitenlandse stichting als een instelling van algemeen nut zal worden erkend, wordt hiermee dus niet weggenomen. Dit betekent dat de geformuleerde beleidsdoelstellingen niet met deze optie kunnen worden gerealiseerd.

Het effect van een *voorlichtingscampagne* en een *vrijwillig kwaliteitshandvest* zal marginaal zijn. Een voorlichtingscampagne zal tot op zekere hoogte bevorderlijk zijn voor grensoverschrijdende donaties en voor de activiteiten van stichtingen doordat er meer informatie wordt verschaft over de regels en procedures van de lidstaten. Dergelijke campagnes vereisen echter enorme inspanningen en kosten om de nodige informatie te verzamelen, terwijl zij niet kunnen dienen als vervanging voor specifieke juridische adviezen. Een kwaliteitshandvest zou door de vrijwillige toepassing van gemeenschappelijke regels in de gehele EU en de invoering van een Europees kwaliteitslabel kunnen leiden tot een grotere bereidheid onder donoren om schenkingen te doen aan stichtingen die het handvest hebben ondertekend, alsmede tot een groter vertrouwen in stichtingen door de nationale autoriteiten. Desondanks zal een handvest (als "zacht" regelgevingsinstrument) slechts een beperkt effect hebben, aangezien het de bestaande nationale belemmeringen op het gebied van het burgerlijk en fiscaal recht niet aanpakt en de autoriteiten vrij zouden zijn in het al dan niet erkennen van het label.

Bovenstaande opties leiden niet tot extra administratieve lasten voor de nationale autoriteiten en hebben wellicht een groot politiek draagvlak. Doordat zij echter weinig gevolgen hebben voor de bestaande barrières en kosten waarmee stichtingen worden geconfronteerd, zullen deze waarschijnlijk niet bereid zijn veel nieuwe grensoverschrijdende projecten te ontwikkelen en dus extra werknemers en vrijwilligers aan te trekken. Dit kan op zijn beurt de directe begunstigden in het bijzonder en de Europese burgers in het algemeen een aantal sociale en economische voordelen ontzeggen.

Met een *statuut voor Europese stichtingen zonder op fiscale aspecten in te gaan* zou een meer uniform kader worden gecreëerd voor de erkenning van stichtingen als instellingen van algemeen nut, waardoor de rechtsonzekerheid op het niveau van de lidstaten zou worden weggenomen. Deze optie zou ook leiden tot een vermindering van de kosten die momenteel moeten worden gemaakt wegens nationale belemmeringen op het terrein van het burgerlijk recht. Grensoverschrijdende donaties zouden door de Europese rechtsvorm in belangrijke mate worden gestimuleerd en het Europese imago van het statuut kan bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van activiteiten door stichtingen op gebieden die voor de gehele EU van belang zijn, zoals onderzoek en milieu. Bij deze beleidsoptie wordt de fiscale behandeling van buitenlandse stichtingen en hun donoren echter buiten beschouwing gelaten. Hetzelfde geldt voor de kosten en met name ook voor de onzekerheid over de fiscale erkenning in het buitenland als stichting ten behoeve van een algemeen belang. Een indirect positief effect zou kunnen worden bewerkstelligd indien de belastingdiensten door de grotere betrouwbaarheid van de Europese rechtsvorm soepeler zouden omgaan met de "vergelijkbaarheidstoets".

Een *statuut voor Europese stichtingen met automatische toepassing van een niet-discriminerende fiscale behandeling* lijkt de meest geëigende beleidsoptie aangezien hiermee alle doelstellingen worden verwezenlijkt door de opheffing van de meeste obstakels op het gebied van het burgerlijk en fiscaal recht en de eliminatie van kosten. Deze beleidsoptie levert dezelfde voordelen op als die welke hierboven zijn uiteengezet in verband met het statuut zonder het aanpakken van fiscale aspecten. Daarnaast zal een niet-discriminerende fiscale behandeling zonder "vergelijkbaarheidstoets" de kosten voor naleving en juridisch advies alsmede de rechtsonzekerheid verder verminderen – met name de onzekerheid over de fiscale erkenning in alle lidstaten van de FE als instelling van algemeen nut.

Algemeen genomen kan worden gesteld dat een statuut waarbij ook op fiscale aspecten wordt ingegaan, ertoe zal leiden dat de aanleiding voor veel van de juridische advieskosten wegvalt. Op dit moment bedragen die kosten (voor civiel- en belastingrechtelijke adviezen) naar schatting 90 à 102 miljoen EUR per jaar. Aangezien deze optie in vergelijking met de andere opties de beste voorwaarden voor stichtingen schept om grensoverschrijdende activiteiten te ontwikkelen op terreinen die van maatschappelijk belang zijn (zoals onderzoek en onderwijs, maatschappelijk werk en gezondheidszorg, kunst, cultuur en milieubescherming) en om donaties te stimuleren, zullen de sociale, economische en ecologische voordelen voor de directe begunstigden in het bijzonder en de Europese burgers in het algemeen ook groter zijn dan bij de andere beleidsopties.

Het effect van het statuut hangt mede af van het aantal stichtingen dat besluit van de nieuwe rechtsvorm gebruik te maken en van het aantal daaruit voortvloeiende donaties. Mits de regels voor de FE nauwkeurig geformuleerd en uniform zijn, kan ervan worden uitgegaan dat een aantal stichtingen die hun bestaande activiteiten op EU-niveau graag willen uitbreiden (tussen de 25 000 en 30 000[3]), interesse zal tonen in de nieuwe rechtsvorm. Voorts kan er belangstelling voor het statuut bestaan van de kant van stichtingen die op dit moment slechts in één lidstaat actief zijn of stichtingen die nog moeten worden opgericht. Met betrekking tot het effect van het statuut op grensoverschrijdende donaties kan uit de cijfers over schenkingen die zijn gedaan via het netwerk "Transnational Giving Europe", welk netwerk in 2010 met 25% is gegroeid en goed was voor een bedrag van meer dan 4,2 miljoen EUR, worden afgeleid dat er groeimogelijkheden zijn voor grensoverschrijdende donaties en dat deze door het statuut kunnen worden aangeboord.

---

[3] Gegevens afkomstig van de haalbaarheidsstudie.

Als gevolg van het statuut moeten de lidstaten hun nationale stelsels aanpassen en de medewerkers bij de betrokken nationale registers, de toezichthoudende autoriteiten en de belastingdiensten bijscholen wat de bijzonderheden van de nieuwe rechtsvorm voor FE's betreft, maar dit zou wellicht geen grote extra lasten met zich meebrengen. De meeste landen beschikken al over een register voor stichtingen en alle lidstaten hebben een nationale toezichthoudende autoriteit voor stichtingen, hetgeen betekent dat het statuut niet tot aanzienlijke kosten voor het oprichten van nieuwe instanties leidt. Aangezien het statuut evenmin in wetswijzigingen op nationaal niveau resulteert, zou deze optie ook een groter politiek draagvlak moeten hebben dan de harmonisatieoptie.

Een *beperkte harmonisatie van het stichtingenrecht* levert op dit punt een grotere mate van uniformiteit tussen de nationale wettelijke regels op. Aangezien bij deze optie de meest relevante regels voor grensoverschrijdende activiteiten van stichtingen worden geharmoniseerd, en met name ook de definitie van een doel van algemeen belang, zou de optie bevorderlijk kunnen zijn voor de activiteiten van stichtingen en kunnen leiden tot kostenverlagingen en tot meer rechtszekerheid over de burgerrechtelijke erkenning in het buitenland als instelling van algemeen nut. Gezien de diversiteit van de nationale rechtsstelsels zal het echter niet gemakkelijk zijn om tussen alle lidstaten een compromis over geharmoniseerde definities te bereiken.

Een beperkte harmonisatie levert ook ten aanzien van de bestaande fiscale restricties niet direct een voordeel op, hoewel gesteld kan worden dat een dergelijke harmonisatie zou zorgen voor indirecte voordelen en een meer flexibele benadering van de belastingdiensten bij de "vergelijkbaarheidstoets". Deze optie zou daarmee tot kostenverlagingen en effecten op donaties leiden die mogelijk vergelijkbaar zijn met de effecten van een statuut dat niet op fiscale aspecten ingaat. Anders dan de laatstgenoemde optie, levert een harmonisatie echter geen herkenbare Europese rechtsvorm voor stichtingen op. Een gedwongen aanpassing van de nationale wetgeving inzake stichtingen als gevolg van een harmonisatie leidt tot extra administratieve lasten en nalevingskosten voor nationale autoriteiten en belanghebbenden.

De opties om het stichtingenrecht van de lidstaten verregaand te harmoniseren of om een uniform pakket fiscale wetgeving in te voeren voor stichtingen en hun donoren, zijn van de hand gewezen. Hoewel deze opties aanzienlijke voordelen met zich mee zouden kunnen brengen doordat als gevolg daarvan de verschillen tussen de nationale wettelijke regels feitelijk worden opgeheven en een uniforme fiscale behandeling in de hele EU wordt gewaarborgd, zijn zij technisch zeer gecompliceerd en waarschijnlijk politiek onaanvaardbaar voor de lidstaten, niet het minst omdat fiscale aspecten politiek zeer gevoelig liggen.

6. TOEZICHT EN EVALUATIE

De Commissie zal toezien op de uitvoering van de gekozen beleidsoptie en zal de voortgang ervan evalueren aan de hand van de geformuleerde doelstellingen. De noodzakelijke gegevens worden in samenwerking met de nationale autoriteiten, de stichtingensector en andere belanghebbende partijen verzameld. Indien voor een statuut wordt gekozen, zal de Commissie zich bij haar controle toespitsen op zaken als het aantal opgerichte Europese stichtingen, de variatie in hun grensoverschrijdende activiteiten en trends in grensoverschrijdende donaties. Indien voor een beperkte harmonisatie wordt gekozen, zal de Commissie zich in eerste instantie concentreren op de tenuitvoerlegging van het voorstel en pas daarna op het verzamelen van gegevens. Wat de evaluatie betreft, zal er zeven jaar na de inwerkingtreding

van het gekozen voorstel een evaluatieverslag worden opgesteld waarin de voortgang wordt beoordeeld en wordt aangegeven in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd.