

*Јелена Веселинов\**  
Матица српска  
ORCID: 0000-0002-7190-5128

## ЗАДУЖБИНЕ У ЕВРОПСКОМ ПРАВУ\*\* Стање и перспективе

**САЖЕТАК:** Задужбинарство се, кроз историју, иако са истом садржином, различито правно обликовало у европским земљама. Националним правним прописима земаља на овом подручју другачије су дефинисани основни елементи, правни положај и функционисање правних лица која се оснивају у духу задужбинарства.

Идеја Европске уније као тржишта са слободним протоком људи и капитала неминовно је водила настанку веома сложеног скупа правила која важе за земље чланице ове заједнице. Укључивање задужбина на јединствено тржиште и њихов све већи број са међународним карактером општекорисних циљева често доводе до непремостивих проблема у деловању задужбине ван државних граница због неусаглашености националних законодавства земаља ЕУ, без обзира на циљ интеграције да створи јединствени простор без баријера за проток људи, услуга и капитала.

Из овог полазишта разматран је предмет овог рада – неопходност регулисања и решавања насталих ситуација у функционисању задужбина и фондација у Европи: стварањем

---

\* jelena@veselinov.net

\*\* Рад је примљен: 30. 9. 2020, измењена верзија рада достављена је 5. 4. 2021, а рад је прихваћен за објављивање 6. 4. 2021. године.

Рад је проистекао из истраживања обављеног на докторским студијама на Правном факултету Универзитета у Новом Саду током 2018. године.

посебних правила на нивоу ЕУ, уједначавањем или хармонизацијом правила које се односе на ове непрофитне организације. Предмет истраживања је одабран због значаја теме у процесу развоја приватног права ЕУ у непрофитном сектору. Циљ рада је анализа правне регулативе која се односи на задужбине и фондације у националним законодавствима чланица ЕУ упоредноправно, али и анализа предлога за стварање јединствених правних правила.

**Кључне речи:** задужбине, Европска унија, Европска фондација

## ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЗАДУЖБИНА У НАЦИОНАЛНИМ ЗАКОНОДАВСТВИМА ЗЕМАЉА ЕВРОПЕ

У свим државама у Европи, задужбине и установе истог рода<sup>1</sup> (фондације)<sup>2</sup> обликоване су у складу са специфичностима националних законодавстава које их регулишу. Ипак, поједини грађански законици засновани су „на истој правној традицији, на истим принципима и сличним нормативним решењима“<sup>3</sup>, па су у тим земљама правна правила која се односе на ова правна лица уједначенија. Ипак, иако је овај правни институт у земљама које припадају одређеном правном кругу регулисан на сличан начин, поредећи правне прописе који регулишу правни положај и рад ових правних лица уочавамо и одређене разлике.

### Статусни сегмент

Задужбине имају три основне карактеристике. Оне су организације са својством правног лица без чланова (*universitas bonorum*). Основане су и делају ради остварења општекорисног циља, из имовине коју је за ту намену неповратно посветио оснивач.<sup>4</sup> Међутим, неке од њих у правима земаља ЕУ немају све изнете заједничке карактеристике, а многе од њих, иако су основане ради остварења истих циљева, немају исти облик ни правни статус. Задужбине су у законодавствима држава ЕУ установљене као посебна правна лица. Изузетак је холандско право које не познаје

<sup>1</sup> Водинелић, В. (2014), *Грађанско право: увод у грађанско право и општи део грађанског права*. Београд: Службени гласник, 396

<sup>2</sup> У даљем тексту задужбине, осим када је неопходно назначити други облик.

<sup>3</sup> Николић, Д. (2004). *Хармонизација и унификација грађанског права*. Нови Сад: Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, 21.

<sup>4</sup> Водинелић, В. (2014), *Op. cit.*, 396.

задужбину као специфично правно лице, већ је третира као и свако друго грађанско друштво које, у складу са холандским прописима, може да се оснује и без писане форме, усменим договором.<sup>5</sup>

По правилу задужбине се оснивају као установе, правна лица без чланова. Приватна имовина оснивача се одваја од свог власника и постаје супстрат за остваривање друштвенокорисног циља, а не средство као код удружења код којих се она користи ради користи његових чланова.<sup>6</sup> Задужбинском имовином управљају органи на основу оснивачког акта. И од ове заједничке карактеристике задужбина постоје изузеци у упоредном праву у Европи. Летонија је тек 2003. године донела закон којим се прави разлика између удружења и установа. До тада ово право није познавало правно лице без чланова.<sup>7</sup> Холандски грађански законик, сходно статусу задужбина о ком је било речи, прописује да грађанским друштвом управљају сви његови чланови, осим уколико је уговором другачије предвиђено.<sup>8</sup> Либерална структура холандског закона<sup>9</sup> којим се регулише оснивање, управљање и престанак задужбина доводе до тога да су оне третиране као удружења. Формално разликовање задужбина од удружења није прописано ни у Шведској, Данској и Бугарској.<sup>10</sup> У Бугарској, примера ради, постоје три врсте правних лица са непрофитним циљем (удружења, фондације и правна лица са непрофитним циљем која су од користи за друштво у целини) и свако од њих има елементе института задужбине као установе без чланова, али и неке карактеристике удружења.<sup>11</sup>

Постоје три система конституисања задужбине као правног лица.<sup>12</sup> Први је *систем пријаве*, који предвиђа евиденцију правног лица од

<sup>5</sup> Тороман, М., Спасић, И., Ракић Водинелић, В., Цвијан, В., Вуковић, И. (2003). *Правни режим задужбина и фондова у упоредном праву*. Београд: Институт за упоредно право, 84.

<sup>6</sup> Водинелић, В. (2014), *Грађанско право: увод у грађанско право и општи део грађанског права*. Београд: Службени гласник, 395.

<sup>7</sup> Нопт, К., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsmann Stiftung, 70.

<sup>8</sup> Тороман, М., Спасић, И., Ракић Водинелић, В., Цвијан, В., Вуковић, И. (2003). *Op. cit.*

<sup>9</sup> У Холандији је материја која се односи на правно регулисање институт задужбина смештена у Грађански законик, али у оквиру одредаба које се тичу уговорних односа. V.: Тороман, М., Спасић, И., Ракић Водинелић, В., Цвијан, В., Вуковић, И. (2003). *Op. cit.*, 86.

<sup>10</sup> Нопт, К., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *Op. cit.*

<sup>11</sup> Тороман, М., Спасић, И., Ракић Водинелић, В., Цвијан, В., Вуковић, И. (2003). *Op. cit.*, 173–179.

<sup>12</sup> Границе између ових система не морају бити стриктне. Примера ради, концесиони систем у коме су прецизирани услови за ускраћивање дозволе близак је

стране административне власти. Задужбина стиче својство правног лица пре уписа у регистар. Упис у регистар има доказну функцију. Овај систем срећемо у Данском и Шведском праву.<sup>13</sup> Конститутивни карактер уписа у регистар имају *систем концесије* (одобрења) и нормативни систем. Иако оба система имају исто дејство, разликују се по улози државног органа у процесу оснивања. Систем концесије подразумева учешће државног органа у процени унутрашњег уређења задужбине, целисходности циљева, процени усклађености имовине са циљем који њеним ангажовањем треба да се оствари и др. На простору Европе концесиони систем, у ком надлежни орган има право дискреционе оцене о испуњености услова упис за задужбине у регистар, постоји у Француском, Грчком и Италијанском законодавству.<sup>14</sup> *Нормативни систем* има изразити грађанскоправни карактер и предвиђа давање одобрења надлежног органа за регистрацију задужбине чим су испуњени законом прописани услови за оснивање правног лица. Утврђивањем испуњености услова и регистрацијом, задужбина постаје субјект права. Овај режим конституисања задужбине као правног лица присутан је у Чешкој, Естонији, Мађарској и Пољској.<sup>15</sup>

Једна од карактеристика задужбина која је најуједначенија у националним правима држава ЕУ је везана за остварење циља из имовине коју је за ту намену неповратно посветио оснивач. Циљ задужбине мора бити могућ, одређен и дозвољен, али мора имати и додатни квалитет да је друштвено користан.<sup>16</sup> Управо овај елемент одређује њену правну природу и њен смисао. Међутим, друштвена корисност циља има различите квалитете у националним правима земаља ЕУ. У складу са сврхом коју треба да оствари национална законодавства земаља ЕУ разликују: општекористан циљ, користан циљ и сваки законом дозвољен циљ<sup>17</sup>. У већем броју земаља ЕУ<sup>18</sup> установљено је да задужбина има искључиво општекористан циљ који даје задужбини јавноправни карактер. У другима се оставља могућност оснивања задужбина са корисном сврхом, као што је случај у Финској, Италији и Пољској.<sup>19</sup> Различито се посматра и друштвена

---

номиналном систему признавања правног субјективитета задужбини. За потребе овог рада системи којима објективно право даје субјективитет задужбини приказани су у својим основним облицима и карактеристикама.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 112.

<sup>14</sup> Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsman Stiftung, 70.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 111.

<sup>16</sup> V.: Миладиновић, С. (2002). *Задужбине*. Београд: Службени гласник, 247–261.

<sup>17</sup> Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *Op. cit.*, 72.

<sup>18</sup> *Ibid.*, 73.

<sup>19</sup> *Ibid.*

корисност приватних задужбина. Њихови циљеви могу бити усмерени на остваривање појединачних интереса породице оснивача задужбине (породичне задужбине), припадника неке цркве (црквене задужбине)<sup>20</sup> или трећих лица (задужбине предузећа)<sup>21</sup>. Трећи модел је оснивање задужбина ради остваривања сваког законом дозвољеног циља који налазимо у аустријском закону о приватним задужбинама према коме „циљеви не морају нужно задовољавати критеријуме опште користи и добротворности“.<sup>22</sup> Овакво одређење циља може се у својим варијететима уочити и у прописима Холандије, Грчке и Норвешке, Немачке...<sup>23</sup>

Остваривање циљева одређује начин ангажовања имовине задужбине и управљање задужином. Из изнетог произлази да имовина и циљ представљају основне елементе задужбине, њену анатомију и физиологију па их је неопходно анализирати у њиховом јединству. Основна имовина се може користити искључиво ради остваривања циљева утврђених актом о оснивању и статутом. Права земаља ЕУ познају различита правна правила о висини вредности имовине која је неопходна да би се основала задужбина. Примера ради, у Чешкој и Линхенштајну закон одређује минималну вредност основне имовине задужбине, а у мађарском праву су прописана различита правила за различите врсте правних лица које у основи имају природу задужбине.<sup>24</sup> Поред номиналног износа минималне вредности може се прописати да вредност имовине мора бити адекватна за остварење циља, што је случај код земаља које су се определиле за систем концесије. Могућа је и комбинација ова два критеријума. Примера ради, у шпанском праву прописана је висина минималне вредности основне имовине са додатним условом њене подобности за остварење циља.<sup>25</sup> У француском праву неопходно је да се имовином обезбеди трајније и независно постојање задужбине што процењује надлежни орган у процесу оснивања задужбине у складу са системом одобрења.<sup>26</sup> Постоји и

<sup>20</sup> У Француској није дозвољено оснивање задужбина са религиозним циљем, јер су верска уверења искључиво у приватном домену, а у француском праву задужбина има изразити јавноправни карактер. V.: Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsman Stiftung, 87.

<sup>21</sup> V.: Николић, Д. (2008). Рецепција страних правила о породичним задужбинама, *Европски правник*, бр. 3, 37–53.

<sup>22</sup> Тороман, М., Спасић, И., Ракић Водинелић, В., Цвијан, В., Вуковић, И. (2003). *Правни режим задужбина и фондова у ујоредном праву*. Београд: Институт за упоредно право, 48.

<sup>23</sup> Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *Op. cit.*, 68.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 68.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

неколико земаља у којима основна имовина није потребна да би се основала задужбина као што су Холандија, Естонија и Пољска.<sup>27</sup> Ипак, да би задужбина остваривала свој циљ, неопходно је да постоји имовина чијим ће ангажовањем циљ бити оствариван.

### Економски сегмент

У претходном делу текста наведене су разлике у основним елементима задужбине који се односе на њихов правни положај. Поред ових, у правима држава ЕУ постоје и друге значајне разлике које се односе на регулисање функционисања задужбине, дакле, њен динамички сегмент постојања. Управљање имовином ради остваривања добити у неким земљама подразумева и могућност привредне активности задужбине<sup>28</sup>, док је у другим она ограничена<sup>29</sup> или није дозвољена.<sup>30</sup> Разлози за ограничења су често заштита основне имовине, поверилаца или бенефицијара. Међутим, без обзира да ли има могућност привредне активности или не, највеће препреке, ипак, постављају разлике у области фискалне политике земаља чланица ЕУ. Због природе и циљева ради којих су основане, задужбине имају повољнији порески третман него друга правна лица у земљама у којима су регистроване. Порески третман задужбина, као и услови које је неопходно да задужбина испуни за ослобађање од пореза, разликује се од државе до државе чланице ЕУ.<sup>31</sup> Ова чињеница значајно утиче на међународну активност задужбина. Нерезидентне задужбине су, врло често, у прекограничним активностима на простору ЕУ стављене у неравноправни положај са домаћим задужбинама у погледу пореског третмана

<sup>27</sup> Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsman Stiftung, 69.

<sup>28</sup> Немачка, Мађарска, Холандија, V.: *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 90–91.

<sup>29</sup> Примера ради у Француској је дозвољена уколико је у складу са циљем који задужбина остварује. У Аустрији је могућ за приватне задужбине, али не и за јавне задужбине. V.: *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, (2008). Доступно на: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf) Heidelberg, Centre for Social Investment, Max Planck institute for comparative and international private law, 90–91.

<sup>30</sup> Словенија, Литванија. V.: *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 90–91. Тек новим Законом о задужбинама и фондацијама из 2010. године привредна активност задужбине је дозвољена у Србији.

<sup>31</sup> V.: Миладиновић, С. (2002). *Задужбине*. Београд: Службени гласник, 387–414.

што је, у неколико случајева, довело и до судских спорова.<sup>32</sup> Пример је случај *Stauffer* који је вођен пред Европским судом правде од 1997. до 2006. године, а чији се предмет односи на италијанску фондацију која је остваривала приход од закупа зграде коју је поседовала у Немачкој, а чији је циљ био стипендирање швајцарских студената музике.<sup>33</sup> Немачки закон не прописује исти порески третман на приход од закупа за стране фондације које су резиденти друге чланице ЕУ, па се ова италијанска фондација нашла у неравноправном положају супротно Уговору о Европској заједници.<sup>34</sup> Како би нерезидентна задужбина требало да има право на сличне пореске олакшице као и резидентна задужбина, ако испуњава све захтеве пореског закона државе извора прихода,<sup>35</sup> покренут је судски поступак. Решавање проблема дискриминације остављено је судовима, а не законодавцима што је, поред недостатка који се огледа у дужини трајања судских поступака, онемогућило свеобухватан приступ регулисању ове области. Примери за потешкоће задужбина да се укључе на јединствено тржиште су многобројни. Административне препреке условљене су различитим регулативама у националним законодавствима, што изискује и додатне трошкове правних саветника и различитих административних давања.<sup>36</sup> Актуелни проблеми у сваком сегменту задужбинарства и примери за сваки од њих су многобројни и превазилазе обим овог рада. Ипак, било је нужно показати да, иако у суштини све државе чланице ЕУ задужбинарству дају исту садржину, често имају дијаметрално супротна схватања о основним елементима који дефинишу њихов правни положај и функционисање. Национална законодавства и њихова неусаглашеност често доводе до непремостивих проблема у деловању задужбине ван државних граница, без обзира на циљ интеграције да створи јединствени простор без баријера за проток људи, услуга и капитала.

---

<sup>32</sup> Salole, G. (2008). Why is the European Foundation Statute needed?. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 11, no. 1, 75–83. Доступно на: [http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_5.html](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_5.html)

<sup>33</sup> Hippel, T., *Taxation of Cross-Border Philanthropy in Europe after Persche and Stauffer: From Landlock to Free Movement?*, доступно на <http://efc.issuelab.org/resource/taxation-of-cross-border-philanthropy-in-europe-after-persche-and-stauffer-from-landlock-to-free-movement.html>

<sup>34</sup> Salole, G. (2008). *Op. cit.*

<sup>35</sup> Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report, 177.

<sup>36</sup> Salole, G. (2008). *Op. cit.*

## КОНВЕРГЕНЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ ПРАВА НА ПОДРУЧЈУ ЕУ

Глобализација економије и права су два комплементарна процеса која, иако имају различит темпо промена,<sup>37</sup> једино удружени могу довести до остварења циљева европских интеграција. Глобализација права је процес који има задатак да усагласи национална законодавства, а потом и доведе до стварања наднационалног права.<sup>38</sup> Испуњавање политичких и економских циљева ЕУ нужно прати и потреба за правним регулисањем новонасталих друштвених односа. Степен економске и политичке повезаности држава чланица намеће усаглашавање правних правила ради ефикаснијег функционисање ове интеграције. Потреба да се обезбеди остварење циља – лакши проток људи, робе, услуга и капитала „...неминовно намеће и питање уједначавања националних правних поредака...“<sup>39</sup> Право је у земљама Европе чврсто везано за државу, па је денационализација права тежак и осетљив посао, у коме је потребно наћи меру. Неопходно је проценити у којим областима право нужно мора бити у служби очувања европске интеграције и тежити глобализацији, а у којој она води ка губљењу националног идентитета и обесмишљава гесло „Уједињени у разноликости“.<sup>40</sup>

„Према постављеном циљу, опсегу и начину уједначавања унутрашњег права држава чланица ЕУ, у суштини се може говорити о два метода конвергенције националних правних поредака: о унификацији и хармонизацији.“<sup>41</sup>

Унификација права има за циљ стварање јединствених правних норми за подручје целе ЕУ које би се непосредно примењивале, без поступка ратификације. Оваква, унификована правна правила у ЕУ представљају уредбе Савета ЕУ и Европског парламента.<sup>42</sup> Унификација права у ЕУ представља, дакле, израз воље држава чланица да се одрекну дела својих

<sup>37</sup> Право, због начина установљавања правних правила увек је спорије у односу на економске интеграције.

<sup>38</sup> V.: Николић, Д. (2009). Нове тенденције у европском приватном праву. *Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе у: Тематски Зборник радова Правног факултета у Нишу*, свеска бр. 2, vol. 3, 1–25.

<sup>39</sup> Дудаш, А. (2012). Од начела европског уговорног права до нацрта оквирних правила. *Анали Правног факултета у Београду*, vol. 60, бр. 1, 320.

<sup>40</sup> Николић, Д. (2004). *Хармонизација и унификација грађанског права*, Нови Сад: Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, 113–115.

<sup>41</sup> Дудаш, А. (2012). *Op. cit.*, 320.

<sup>42</sup> Дудаш, А., *Ibid.*

изворних овлашћења у одређеним областима и повере њихово регулисање комунитарним органима. Хармонизација или усаглашавање права држава чланица ЕУ у надлежности је органа државе чланице. Национално право се, у овом процесу, приближава правним стандардима и принципима које прописује интеграција.

„Хармонизација права у Унији се постиже директивама“ које представљају „циљ који треба да постигне држава чланица ЕУ, док је избор форме и средстава за постизање тог циља остављен националној легислативи“.<sup>43</sup>

Земље чланице, дакле, процесом хармонизације приближавају своје законодавство тако да оно обезбеди адекватну заштиту заједничких интереса чланица интеграције, због којих је она и настала.

„Процесом хармонизације, хармонизовани правни системи ипак су задржали обележја своје националне, културне, историјске, правне и друге посебности, док су код унификације те посебности нестале.“<sup>44</sup>

## ТЕНДЕНЦИЈЕ У ПРАВНОМ РЕГУЛИСАЊУ ЗАДУЖБИНАРСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Европска унија нема непосредне надлежности у уређивању грађанскоправних односа на нивоу интеграције. Међутим, у циљу превазилажења разлика у националним законодавствима у овој области начињено је низ корака.<sup>45</sup> Неке области приватног права које су уско везане за економске циљеве (заштита потрошача, спречавање нелојалне конкуренције) потпуно су уређене европским стандардима, прихватањем решења комунитарног права. Код других, домаћем законодавцу је остављена слобода да пропише другачију садржину права, држећи се минималних стандарда прописних на нивоу интеграције.

С обзиром на улогу и значај задужбина и њима сродних института у култури и привреди, учињено је неколико покушаја уједначавања

---

<sup>43</sup> Дудаш, А. (2012). Од начела европског уговорног права до нацрта оквирних правила. *Анали Правног факултета у Београду*, vol. 60, бр. 1, 321.

<sup>44</sup> Аксић, С. (2013). Значење појмова унификације, кодификације и хармонизације правних прописа. *Зборник радова с међународног научног скупа: Хармонизација грађанског права у региону, октобар 2012*. Пале – Источно Сарајево, 212.

<sup>45</sup> Овде се пре свега мисли на раду на начелима уговорног права, пројекту Европског законика о уговорима, пројекту Европског грађанског законика и др. V.: Николић, Д. (2004). *Хармонизација и унификација грађанског права*. Нови Сад: Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, 115–118.

прописа из ове области. Потреба за правним регулисањем задужбичарства јавила се због пораста броја задужбина<sup>46</sup> и могућности да оне ефикасно делују у оквиру јединственог простора ЕУ. Интернационализација задужбина постала је нужна због међународног карактера циљева који су од општекорисног интереса. То више нису само јавни интереси у оквиру државних граница, већ глобални проблеми у чијим решавањима задужбине могу дати велики допринос: миграције, глобално загревање итд.<sup>47</sup> Задужбине имају значајну улогу на јединственом тржишту рада која се огледа у мобилности радне снаге и протоку капитала као једним од основних циљева стварања интеграције. У циљу подстицања сарадње, обезбеђивања размене програма, али и „регулисања друштвено-економских и законодавних услова у различитим земљама у којима задужбине делују“<sup>48</sup> у Брижу је 1989. године основан Европски центар за фондације<sup>49</sup>. Извештај о раду истраживачке радне групе ЕФЦ из 2008. године садржи податак да је „58.588 јавних задужбина испитаних у 14 земаља ЕУ пријавило укупну потрошњу од 46 милијарди евра“.<sup>50</sup> Економски аспекти рада задужбина један су од разлога који оправдавају потребу интернационализације задужбина. Због тога се јавила потреба за правним средством које ће на простору ЕУ регулисати задужбине, посебно у њиховом динамичком сегменту, који се разликује од државе до државе, а чије неусаглашености доводе до непремостивих проблема у раду задужбина.

ЕФЦ је развио функционалну дефиницију задужбине као непрофитне организације без чланова, која има својство правног лица и имовину за остварење општекорисног циља.<sup>51</sup> Под окриљем ЕФЦ изведена су многа истраживања чији су резултати указали на постојеће проблеме и отворена питања. Остварени су значајни резултати у уклањању националних баријера за рад задужбина на простору ЕУ.

---

<sup>46</sup> Фондације у ЕУ забележиле су драматичан раст у последњих 15 година. У девет земаља (Белгија, Естонија, Француска, Немачка, Италија, Луксембург, Словачка, Шпанија и Шведска), 43 % фондација је отпочело са радом током последње деценије. V.: Salole, G. (2008). Why is the European Foundation Statute needed?. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 11, no. 1, 75–83. Доступно на: [http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_5.html](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_5.html)

<sup>47</sup> Salole, G. (2008). *Op. cit.*

<sup>48</sup> Бојовић, П. (2003). *Финансије задужбина, фондација и фондова*. Београд: Вукова задужбина, Нова Пазова: Бонарт, 75.

<sup>49</sup> У даљем тексту ЕФЦ.

<sup>50</sup> Foundations in the European Union: FACTS AND FIGURES, Report on Work by EFC Research Task Force, May 2008 | Brussels. Доступно на: <http://www.efc.be/publication/foundations-in-the-european-union-facts-and-figures-report-on-work-by-efc-research-task-force/>, 6.

<sup>51</sup> V.: Salole, G. (2008). *Op. cit.*

Почетком XXI века постојале су иницијативе за стварање Европске фондације као наднационалног облика задужбине. Полазне тачке су биле два пројекта у којима су упоредном методом обрађиване теме о оснивању и раду задужбина на основу извештаја стручњака из неколико држава чланица. Резултати рада су предочили богатство традиција европских задужбина и разноликост регулатива.<sup>52</sup> Пројекат Бертелсман фондације (Bertelsmann Stiftung, Gutersloh), у сарадњи са Компанја ди Сан Паоло (Compagnia di San Paolo), ЗАЈТ-фондације (ZEIT-Stiftung), Ебелин и Герд Букериус (Ebelin and Gerd Bucerius, Hamburg), у коме је учествовало 33 правна стручњака у области задужбинарства и пореског права из 13 земаља, резултирао је публикацијом која садржи нацрт Статута Европске фондације, са коментарима и правним компаративним ставовима.<sup>53</sup> Паралелни пројекат водила је и ЕФЦ, као Европска асоцијација фондација. Предлози статута европских фондација који су произашли из ових пројеката, иако окренути истом циљу, имају одређених разлика у односу на питања регистрације и надзора,<sup>54</sup> европског карактера задужбине,<sup>55</sup> пореског третмана и сл.<sup>56</sup> Након многих анализа и извештаја радних група које је основала, Европска комисија је 2007. године започела студију која би испитала регулаторне разлике и баријере на тржишту ЕУ и трошкове који због њих настају у раду задужбина, те утицај који би јединствени регулаторни акт имао на непрофитабилан сектор и европску економију.<sup>57</sup> Студију је спровео Институт „Макс Планк“ за међународно приватно право (Max Planck Institute for Comparative and International Private Law) и Центар за друштвене инвестиције на Универзитету у Хајделбергу (University of Heidelberg, Centre of Social Investment and Investigation) и завршио је у новембру 2008. године.<sup>58</sup> Циљ је био да се направи свеобухватан преглед и утврди важност и улога задужбинарства у европској економији, што укључује и анализу тренутних препрека за прекограничне активности задужбина. Студија је приказала и могуће начине да се постојеће препреке елиминишу, или бар доведу до мере у којој не спречавају прекограничну активност задужбина. Конкретно, описано је пет различитих модела.<sup>59</sup>

---

<sup>52</sup> Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report, 7.

<sup>53</sup> Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsmann Stiftung, 70.

<sup>54</sup> Национални или јединствен за простор Европе.

<sup>55</sup> Мора ли задужбина имати европску димензију?

<sup>56</sup> Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *Op. cit.*, 54.

<sup>57</sup> Salole, G. (2008). Why is the European Foundation Statute needed?. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 11, no. 1, 75–83. Доступно на: [http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_5.html](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_5.html)

<sup>58</sup> Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report, 7.

<sup>59</sup> *Ibid.*, 179–2012.

**Моделом *Status quo*** се оставља досадашње стање којим Суд правде својим пресудама успоставља правила о недискриминацији у области пореског законодавства земаља и тиме превазилази највеће потешкоће у прекограничном раду задужбина.<sup>60</sup> Иако се формалноправно овим моделом ништа не мења, уз њега се предлажу додатне мере на пољу информисаности и употребе инструмената меког права (*Soft law*)<sup>61</sup>. Повећана информисаност била би добар инструмент за упознавање задужбина са прописима земаља чланица. Ипак, није решено на који начин би задужбине биле информисане, да ли би постојало посебно тело које би се тиме бавило, ко би сносио трошкове и др.<sup>62</sup> Од инструмената меког права планирани су увођење кодекса понашања, који не би био обавезујући већ би служио као оријентир задужбинама, и акредитација задужбина, којом би се „подстакло уједначавање правне праксе и узајамно зближавање различитих правних система“<sup>63</sup>. Ипак, дошло се до закључка да такве мере не могу смањити текуће трошкове и да би они достигли најмање 90 до 101,7 милиона евра годишње.<sup>64</sup>

**Хармонизација** националних „закона о оснивању и/или пореских закона широм држава чланица“<sup>65</sup> друга је могућност описана у Студији. Процес хармонизације права има своју динамику, условљену економским и политичким дешавањима. Након велике економске кризе процес национализације у сегментима основних полуга државе као и нагли заокрет од либералног капитализма ка државном интервенционизму<sup>66</sup> значајно утиче на јачање националне правне регулативе. Хармонизација која је дуготрајан и осетљив процес у коме државе усклађују своје законодавство подразумева потпуно стабилну политичку и економску ситуацију. Иако би задужбине на основу понуђеног модела могле пронаћи исто правно окружење у свим државама чланицама већ у тексту Студије изражена је сумња да се такав модел може спровести.

**Мултилатерални или билатерални споразуми** подразумевају постојање две врсте уговора: грађанско правне природе, којим би свака држава чланица међусобно признала правну особеност страних задужбина, и уговора о пореском закону, којим би свака земља чланица омогућавала нерезидентним задужбинама исте пореске олакшице као и

<sup>60</sup> Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report, 179.

<sup>61</sup> V.: Николић, Д. (2008). Европско приватно право у контексту глобализације, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–2, 422.

<sup>62</sup> Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report, 207.

<sup>63</sup> Николић, Д. (2008). *Op. cit.*, 424.

<sup>64</sup> Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report, 207.

<sup>65</sup> *Ibid.*, 182.

<sup>66</sup> Николић, Д. (2008). *Op. cit.*, 430.

задужбинама резидентима.<sup>67</sup> Већ сами творци Студије у њеном тексту истичу да је нереално да државе чланице успостављају такве уговоре, те да овај предложени модел нема будућност.

**Увођење Европске фондације** представља нешто другачији приступ решавању проблема, јер уводи додатни правни облик који би у потпуности превазишао баријере грађанског права и омогућио прекограничне активности.<sup>68</sup> Постојеће националне задужбине би имале право да преузму форму Европске фондације, која је утврђена статутом, ако је таква трансформација у складу са вољем оснивача и у складу са статутом фондације.<sup>69</sup> Процена воље оснивача биће отежана чињеницом да су неке активне задужбине старије од идеје европских интеграција, али се у Студији предлаже да се за решење овог питања пропише посебна процедура. Аутори Студије овом моделу приписују значајне предности које се односе како на смањење трошкова, тако и на подстицај рада задужбина на простору ЕУ због боље видљивости правне форме која би допринела отклањању недоумица о статусу правног лица, па тиме и правној сигурности.

**Увођење Европске фондације са статусом који гарантује ослобођење од плаћања пореза у свим државама чланицама** предвиђа јединствени правни облик Европске фондације која би била утврђена Статутом Европске фондације, а која би била ослобођена пореза у свим државама чланицама. На основу досадашњих искустава, пре свега случајева који су вођени пред Судом правде, управо због проблема пореског третмана задужбина у њиховој интернационалној активности, писци Студије одбацују хармонизацију као модел усклађивања пореских прописа и предлажу утврђивање исте пореске олакшице за стране задужбине као и за задужбину резидента државе чланице. Дакле, нити ће Статут утврђивати јединствене пореске олакшице, нити ће се склапати додатни уговор којим ће се оне дефинисати (нпр. утврђивањем најнижег заједничког именуатеља националних пореских закона држава чланица), већ би свака земља чланица примењивала једнак национални порески третман на стране задужбине, ако испуњавају основне захтеве националног пореског закона. Овако конципиран модел захтева значајне предуслове који се односе на правни положај Европске фондације. Циљ оснивања задужбине морао би бити дефинисан као јавна корист, која је дозвољена у свим државама чланицама.<sup>70</sup> Поред тога, морао би се уједначити правни положај задужбина (задужбине са или без својства правног лица), органи-

---

<sup>67</sup> Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report, 183.

<sup>68</sup> *Ibid.*, 185.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Неке државе, нпр. Француска, верске циљеве не уврштавају у јавну корист.

зациона правила (управљање са или без накнаде, чланство у задужбини), модел регистрације, минимални износ имовине, надзор над радом задужбина (са или без улоге државе, државе регистрације или државе где се обавља активност...) и др. Утврђивање свих ових елемената подразумевало би доношење свеобухватног Статута Европске фондације, међутим, по досадашњим искуствима мишљење групе експерата која се бавила овом проблематиком била је да „детаљни Статут не би имао шансе да буде ратификован“<sup>71</sup>.

Европска комисија је у фебруару 2012. године представила предлог Статута Европске фондације који је имао за циљ да се олакшају прекограничне активности задужбина основаних ради вршења општекорисних циљева.<sup>72</sup> Европска фондација, као нова правна форма, постојала би паралелно са задужбинама чије оснивање и рад регулишу национални закони. Стицање статуса Европске фондације било би опционо, али условљено испуњењем одређеног броја захтева. Предности ове правне форме налазе се у јединственим захтевима за оснивање и рад на подучју ЕУ (нпр. општекорисан циљ, међународни карактер, минимална имовина), правног субјективитета у свим државама чланицама, истих пореских погодности које су државе чланице одобриле својим националним задужбинама без икаквих додатних процедура или трошкова, правну сигурност коју ће пружати статус задужбине као Европске фондације. Изнете предности би довеле до смањења трошкова прекограничног рада задужбина изазваних законским препрекама и административним операцијама и допринеле већем учешћу задужбина у социјалној економији, те њиховим делањем у спровођењу иновативних иницијатива у општекорисном циљу.<sup>73</sup> Предлог Комисије је требало да буде упућен Већу министара ЕУ и Европском парламенту на разматрање. Међутим, у новембру 2014. представници 28 земаља чланица ЕУ нису успели да постигну консензус о Статуту Европске фондације. Ово је потврђено новом одлуком Европске комисије да се Статут уклони из радног програма за 2015. годину, чиме се прекидају преговори. Статут Европске фондације је један од 80 предлога које је Европска комисија одлучила да повуче са законодавне агенде.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsmann Stiftung, 54.

<sup>72</sup> European Commission, *AGENDA/12/5*. Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_AGENDA-12-5\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_AGENDA-12-5_en.html)

<sup>73</sup> European Commission, *Competitiveness Council – 20–21 February 2014*. Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-118\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-118_en.html)

<sup>74</sup> European Foundations for Research and Innovation, Center for Philanthropic Studies, VU University Amsterdam. *Synthesis Report, EUFORI Study*. Доступно на: <http://euforistudy.eu/wp-content/uploads/2015/07/Synthesis-Report.pdf>, 63.

Усвајање Статута није имало за циљ ни да потисне национална законодавства у овој области нити да их хармонизује. Ипак, када би једном био усвојен, овај документ би снажно утицао на национална законодавства у овој области.<sup>75</sup> Неминовно је наставити рад на усаглашавању правних правила у области задужбинарства због пораста његовог значаја како на пољу филантропије, тако и на пољу економије у земљама ЕУ. Рад на усаглашавању националних права ће имати значајне препреке, а време ће показати да ли су се оне могле избећи усвајањем Статута.

### ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Задужбине су последњих деценија свој рад прошириле ван националних оквира под утицајем свеукупне глобализације али и интернационализације проблема на чије је решавање усмерен циљ и активност задужбине. Различита правна правила држава на подручју ЕУ која су прописана у овој области доводе до крупних проблема у међународној активност задужбина на подручју интеграције. Све државе чланице ЕУ задужбинарству дају исту садржину, а често имају дијаметрално супротна схватања о основним елементима који дефинишу њихов правни положај. Национална законодавства и њихова неусаглашеност доводе, у великом броју случајева, до непремостивих проблема у делању задужбине ван државних граница, иако је циљ интеграције да створи јединствено тржиште без баријера за проток људи, услуга и капитала. Како је број задужбина повећан, а њихова активност економски добила на значају, јавила се потреба за системским решавањем ових проблема. Иако идеално коначно решење не постоји, на основу анализа и извештаја радних група које је оформила Европска комисија временом се дошло до правног облика Европске фондације и предлога текста њеног статута. Европска фондација представљала је опциони правни облик, а Статут Европске фондације опциони, правни инструмент за задужбине које су основане са општекорисним циљем, а које имају прекограничну активност. Статут би постојао паралелно са националним законима који регулишу ову област. Иако је низ студија показало да је Статут представљао једноставно, економично решење, које омогућава превазилажење потешкоћа у прекограничном раду задужбина на путу ка испуњењу циљева ЕУ у

---

<sup>75</sup> Rossi, R. (2014). „The Proposal for a European Foundation Statute and Its Influence on Italian Legislation“. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 16, no. 1, 24–29. Доступно на: <http://www.icnl.org/research/journal/vol16iss1/proposal-for-a-european.pdf>

филантропском сектору, до консензуса земаља ЕУ није дошло и он је повучен из процедуре. С обзиром на улогу задужбине и њен непрофитни карактер – а посебно циљ који је често одређен апстрактним јавним интересом чију садржину одређују национална права у складу са традицијом овог института у оквиру државних граница – није чудно што је посао изнајмање решења веома тежак. Увођење Европске фондације која би постојала паралелно са домаћим правним облицима земаља чланица ЕУ, довело би до могућности злоупотребе, јер би се многе задужбине одређивале за облик који нуди повољнији третман. Стављањем предзнака „Европска“ испред речи задужбина би могла да заобиђе ограничења које прописује национално право, јер је неизводљиво да Статут буде најмањи заједнички садржалац свих националних прописа. Ипак, пракса показује да је решавање настале ситуације неопходно, па се наставља са активностима за решавање ових проблема. Економске, бројиве категорије су много лакше нашле могућност уједначавања управо због своје одлике да су конкретне и вредносно исказиве. Сигурно је да постоји простор за истраживање, јер и институционална филантропија мора добити једнаке услове за све државе чланице на јединственом тржишту, на коме се профит може слободно кретати, усклађивати и створити нове европске облике.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Аксић, С. (2013). Значење појмова унификације, кодификације и хармонизације правних прописа. *Зборник радова с међународног научног скупа: Хармонизација грађанског права у региону*, октобар 2012. Пале – Источно Сарајево, 205–215.
- Бојовић, П. (2003). *Финансије задужбина, фондација и фондова*. Београд: Вукова задужбина. Нова Пазова: Бонарт.
- Водинелић, В. (2014). *Грађанско право: увод у грађанско право и оштри део грађанског права*. Београд: Службени гласник.
- Дудаш, А. (2012). Од начела европског уговорног права до нацрта оквирних правила. *Анали Правног факултета у Београду*, vol. 60, бр. 1, 319–338.
- Миладиновић, С. (2002). *Задужбине*. Београд: Службени гласник.
- Николић, Д. (2004). *Хармонизација и унификација грађанског права*. Нови Сад: Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност.
- Николић, Д. (2008). Рецепција страних правила о породичним задужбинама. *Европски правник*, бр. 3, 37–53.
- Николић, Д. (2008). Европско приватно право у контексту глобализације. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–2, 413–431.

- Николић, Д. (2009). Нове тенденције у европском приватном праву. *Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе: тематски Зборник радова Правног факултета у Нишу*, свеска бр. 2, vol. 3, 1–25.
- Rossi, R. (2014). „The Proposal for a European Foundation Statute and Its Influence on Italian Legislation“. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 16, no. 1, 24–29, <http://www.icnl.org/research/journal/vol16iss1/proposal-for-a-european.pdf>
- Salole, G. (2008). Why is the European Foundation Statute needed?. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 11, no. 1, page 75–83, [http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_5.html](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_5.html)
- Тороман, М., Спасић, И., Ракић Водинелић, В., Цвијан, В. и Вуковић, И. (2003). *Правни режим задужбина и фондова у упоредном праву*. Београд: Институт за упоредно право.
- Hippel, T., *Taxation of Cross-Border Philanthropy in Europe after Persche and Stauffer: From Landlock to Free Movement?*, <http://efc.issuelab.org/resource/taxation-of-cross-border-philanthropy-in-europe-after-persche-and-stauffer-from-landlock-to-free-movement.html> 16. фебруар 2018.
- Нопт, К., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation. A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsmann Stiftung.
- European Commission, *AGENDA/12/5*. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_AGENDA-12-5\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_AGENDA-12-5_en.htm)
- European Commission, *Competitiveness Council – 20–21 February 2014*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-118\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-118_en.html)
- European Foundation Centre, *Annual Review 2014*, [http://www.efc.be/wp-content/uploads/2015/05/AR2014\\_final.pdf](http://www.efc.be/wp-content/uploads/2015/05/AR2014_final.pdf)
- European Foundations for Research and Innovation, Center for Philanthropic Studies, VU University Amsterdam *Synthesis Report, EUFORI Study*, <http://euforistudy.eu/wp-content/uploads/2015/07/Synthesis-Report.pdf>
- Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report, (2008) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf)
- Heidelberg, Centre for Social Investment, Max Planck institute for comparative and international private law.
- Foundations in the European Union: FACTS AND FIGURES*, Report on Work by EFC Research Task Force, May 2008. Brussels. <http://www.efc.be/publication/foundations-in-the-european-union-facts-and-figures-report-on-work-by-efc-research-task-force/>

*Jelena Veselinov\**

Matica srpska

ORCID 0000-0002-3637-5846

## **ENDOWMENTS IN EUROPEAN LAW\*\***

### **Current state and perspectives**

**ABSTRACT:** Throughout history, endowment, although with the same content, has developed differently in European countries in terms of law. The national legal regulations of the countries in this area define the basic elements, legal status and functioning of legal entities established in the spirit of endowment differently.

The idea of the European Union as a market characterized by the free flow of people and capital inevitably led to the emergence of a very complex set of rules that apply to the member states of this union. The inclusion of endowments in the single market and the growing number of those characterized by internationally useful goals often lead to insurmountable problems in the operations of endowments outside national borders due to national legislations of EU countries not being synchronized, regardless of the general aim to create a single space without any barriers to the flow of people, services and capital.

This is the starting point used to examine the subject of this paper – the need to regulate and resolve situations in the functioning of endowments and foundations in Europe: by creating special rules at the EU level and equalizing or harmonizing rules relating to these

---

\* [jelena@veselinov.net](mailto:jelena@veselinov.net)

\*\* The paper was received on September 30th, 2020, the modified version of the paper was received on April 5th, 2021, and the paper was accepted for publishing on April 6, 2021. The translation of the original article into English is provided by the Glasnik of the Bar Association of Vojvodina. The paper stems from research conducted in the course of doctoral studies at the Faculty of Law, University of Novi Sad in 2018.

non-profit organizations. The subject of the research was chosen because of the importance of the topic in the process of developing private EU law in the non-profit sector. The aim of this paper is to analyze the legal regulations related to endowments and foundations in the national legislations of the EU member states comparatively in terms of law, but also to analyze the proposals for creating uniform legal rules.

**Keywords:** endowments, European Union, European Foundation

## **BASIC CHARACTERISTICS OF ENDOWMENTS IN THE NATIONAL LEGISLATIONS OF EUROPEAN COUNTRIES**

In all countries in Europe, endowments and institutions of the same kind<sup>1</sup> (foundations)<sup>2</sup> are shaped in accordance with the specifics of national legislations governing them. However, some civil codes are based “on the same legal tradition, on the same principles and similar normative solutions”<sup>3</sup>, which results in the legal rules relating to these legal entities being more uniform in these countries. However, although this legal institute is regulated in a similar manner in countries that belong to a certain legal circle, comparing the legal regulations that regulate the legal position and the functioning of these legal entities, we also notice certain differences.

### **The status segment**

Endowments have three basic characteristics. They are organizations that have the status of a legal entity without members (*universitas bonorum*). They were founded and are operating in order to achieve public benefit, from the property that was irrevocably dedicated by the founder for that purpose<sup>4</sup>. However, in the legal systems of EU countries some of them do not have all the above-listed common characteristics, and many of them, although established to achieve the same goals, do not take the same form or have the same legal status. Endowments are established as separate legal entities in the legislations of EU countries. The exception is Dutch law, which does not

---

<sup>1</sup> Vodinelić, V. (2014), *Građansko pravo: uvod u građansko pravo i opšti deo građanskog prava*. Belgrade: Official Gazette, 396

<sup>2</sup> Hereinafter: endowments, except when specified differently.

<sup>3</sup> Nikolić, D. (2004). *Harmonizacija i unifikacija građanskog prava*. Novi Sad: University in Novi Sad, Faculty of Law, Publishing Center, 21.

<sup>4</sup> Vodinelić, V., *Op. cit.*, 396

recognize the endowment as a specific legal entity, but treats it like any other civil society organization which, in accordance with Dutch regulations, can be established by means of oral agreement, and for whose establishment a written form is not necessary.<sup>5</sup>

As a rule, endowments are established as institutions, legal entities without members. The private property of the founder is separated from its owner and becomes a substrate for achieving a socially beneficial goal, and not a means as in associations where it is used for the benefit of its members.<sup>6</sup> The endowment property is managed by special bodies on the basis of the founding act. There are exceptions to this common characteristic within comparative law in Europe. It was not until 2003 that Latvia passed a law distinguishing between associations and institutions. Until then, this legal system did not recognize the notion of a legal entity without members.<sup>7</sup> The Dutch Civil Code, in accordance with the previously mentioned status of endowments, prescribes that a civil society organization is managed by all of its members, unless the contract states otherwise.<sup>8</sup> The liberal structure of Dutch law<sup>9</sup> regulating the establishment, management and termination of endowments leads to them being treated as associations. Formal distinction between endowments and associations is not prescribed in Sweden, Denmark and Bulgaria either.<sup>10</sup> In Bulgaria, for example, there are three types of non-profit legal entities (associations, foundations and non-profit legal entities that benefit society as a whole) and each of them has elements of the endowment institute as an institution without members, but also some characteristics of an association.<sup>11</sup>

There are three systems of constituting an endowment as a legal entity.<sup>12</sup> The first is the *application system*, which prescribes the registration of a legal entity by a relevant administrative authority. An endowment acquires the status

---

<sup>5</sup> Toroman, M., Spasić, I., Rakić Vodinelić, V., Cvijan, V. and Vuković, I. (2003). *Pravni režim zadužbina i fondova u uporednom pravu*. Belgrade: The Institute of Comparative Law, 84.

<sup>6</sup> Vodinelić, V. (2014), *Građansko pravo: uvod u građansko pravo i opšti deo građanskog prava*. Belgrade: Official Gazette, 395.

<sup>7</sup> Hopt, K., Walz W., von Hippel, T., Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsman Stiftung, 70.

<sup>8</sup> Toroman, M. *et al*, *Op. cit.*, 84.

<sup>9</sup> In the Netherlands, the matter relating to the legal regulation of the institute of endowments is enshrined in the Civil Code, but within the provisions concerning contractual relations. See: Toroman, M. and associates, 86.

<sup>10</sup> Hopt, K. *et al.*, *Op. cit.*, 70.

<sup>11</sup> Toroman, M. *et al.*, *Op. cit.*, 173–179.

<sup>12</sup> These systems do not have to be strictly separated. For example, a concession system in which the conditions for the denial of a license are specified is close to the nominal system of recognition of the legal subjectivity of endowments. For the purposes of this pa-

of a legal entity before being entered in the register. Entering an endowment into a register has an evidentiary function. This system can be found in Danish and Swedish law.<sup>13</sup> In the *concession* (approval) system and the normative system entry in the register has a constitutive character. Although both of these systems have the same effect, they differ in terms of the role the state body has within the founding process. The concession system implies the participation of the state body in the assessment of the internal organization of the endowment, the usefulness of the goals, the assessment of the compliance of the property with the goal that should be achieved by its engagement, etc. In Europe, the concession system, in which the competent state body has the right to discretionary assessment of the fulfillment of the conditions for entering endowments into the register, exists in French, Greek and Italian legislation.<sup>14</sup> *The normative system* has a distinct civil character and demands the approval of the competent authority for the registration of endowments as soon as the legally prescribed conditions for the establishment of a legal entity are met. By determining that the conditions have been met and the registration fulfilled, the endowment becomes a subject of law. This way of constituting an endowment as a legal entity can be found in the Czech Republic, Estonia, Hungary and Poland.<sup>15</sup>

One of the most uniform characteristics of endowments in the national legal systems of EU countries is related to achieving the goal using the property that was irrevocably dedicated for that purpose by the founder. The goal of the endowment must be possible, determined and allowed, but it must also have the additional quality of being socially useful<sup>16</sup>. It is this element that determines its legal nature and its purpose. However, the social usefulness of the goal has different qualities in the national legal systems of EU countries. In terms of the purpose to be achieved, the national legislations of the EU countries differentiate between: generally useful goals, useful goals and every legally permitted goal<sup>17</sup>. In a large number of EU countries<sup>18</sup> it has been established that an endowment has only the generally useful goal that gives the endowment a legal and public character. Others leave the possibility of establishing endowments characterized by useful goals, as is the case in Finland,

---

per, the systems by which the objective right provides for the subjectivity of an endowment are presented in their basic forms and characteristics.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 112.

<sup>14</sup> Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsman Stiftung, 110.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 111.

<sup>16</sup> See: Miladinović, S. (2002). *Zadužbine*. Belgrade: Official Gazette, 247–261.

<sup>17</sup> Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsman Stiftung, 72.

<sup>18</sup> See: Hopt, K. et al., 73.

Italy and Poland.<sup>19</sup> The social usefulness of private endowments is also seen differently. Their goals can be directed towards achieving individual interests of the family of the founder of an endowment (family endowment), members of a church (church endowment)<sup>20</sup> or third parties (company endowment)<sup>21</sup>. The third model is the establishment of endowments in order to achieve every legally permitted goal which is found in the Austrian law on private endowments, according to which “goals do not necessarily have to meet the criteria of general benefit and charity”.<sup>22</sup> Variations of such definition of the goals can be found in the regulations of the Netherlands, Greece and Norway, Germany...<sup>23</sup>

Achieving the goals determines the manner of engaging the endowment’s property and managing the endowment. It follows from the above that the property and the goal are the basic elements of an endowment, its anatomy and physiology, so it is necessary to analyze them as a whole. The basic assets can be used exclusively for the purpose of achieving the goals determined by the founding act and the statute. The legal systems of EU countries recognize different legal rules on the property value that is necessary to establish an endowment. For example, in the Czech Republic and Liechtenstein, the law determines the minimum value of the basic assets of an endowment, and in Hungarian law, different rules are prescribed for different types of legal entities whose basic features are those of an endowment.<sup>24</sup> In addition to the nominal amount of the minimum value, it can be prescribed that the value of the property must be adequate for achieving the goal, which is the case with countries that have opted for the concession system. A combination of these two criteria is also possible. For example, Spanish law prescribes the minimum value of the basic assets and the additional condition that requires the assets to be suitable for achieving the goal.<sup>25</sup> In French law, the assets need to allow for a more permanent and independent existence of the endowment, which is a requirement assessed by the competent authority in the process of establishing the endowment in accordance with the approval system.<sup>26</sup> There are also several countries in which basic assets are not required for establish-

---

<sup>19</sup> Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsman Stiftung, 73.

<sup>20</sup> In France, it is not allowed to establish endowments for religious purposes, because religious beliefs belong exclusively to the private domain, and in French law an endowment has a distinct legally public character. See: Hopt, K., et al., *Op. cit.*, 87.

<sup>21</sup> See: Nikolić, D. (2008). Receptija stranih pravila o porodičnim zadužbinama, *Evropski pravnik*, no. 3, 37–53.

<sup>22</sup> Toroman, M., et al., 48.

<sup>23</sup> Hopt, K., et al., 72.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 68.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*,

ing an endowment, such as the Netherlands, Estonia and Poland.<sup>27</sup> However, in order for an endowment to achieve its goal, some assets, which will be used in order to achieve the goal, have to exist.

### **The economic segment**

The previous part of the article deals with the differences in the basic elements of an endowment that refer to their legal position. In addition to these, there are other significant differences in the legal systems of EU countries which are related to the regulation of the ways in which an endowment functions, i.e. its dynamic segment of existence. Managing assets for profit in some countries implies the possibility of economic activity of an endowment<sup>28</sup>, while in others it is limited<sup>29</sup> or not allowed.<sup>30</sup> Reasons for restrictions are often the protection of basic assets, creditors or beneficiaries. However, regardless of whether there is a possibility of economic activity or not, the biggest obstacles are differences in the area of fiscal policy of EU members. Due to the nature and goals which endowments are supposed to achieve, they have more favorable tax treatment than other legal entities in countries in which they are registered. The tax treatment of endowments, as well as the conditions that an endowment must meet to be exempt from tax, is not the same in all EU member states.<sup>31</sup> This fact significantly affects the international activity of endowments. Non-domestic endowments are very often placed in an unequal position compared to domestic endowments in terms of tax treatment when it comes to cross-border activities within the EU, which, in several cases, has led to litigation.<sup>32</sup> An example is the *Stauffer* case tried before the European Court of Justice from 1997 to 2006, related to an Italian foundation which generated income from the lease

---

<sup>27</sup> Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsman Stiftung, 69.

<sup>28</sup> Germany, Hungary, the Netherlands, see: *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 90–91.

<sup>29</sup> For example, in France it is allowed if it is in line with the goal that the endowment aims to achieve. In Austria, it is possible for private endowments, but not for public endowments. See: *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, (2008). Available at: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf) Heidelberg, Centre for Social Investment, Max Planck institute for comparative and international private law, 90–91.

<sup>30</sup> Slovenia, Lithuania, see: *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 9–91. Economic activity of endowments had not been allowed in Serbia before 2010 when the new Law on Endowments and Foundations came into force.

<sup>31</sup> See: Miladinović, S. (2002). *Zadužbine*. Belgrade: Official Gazette, 387–414.

<sup>32</sup> Salole, G. (2008). *Why is the European Foundation Statute needed?*. The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 11, no. 1, page 75–83 available at: [http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_5.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_5.htm)

of a building it owned in Germany, and whose aim was to provide scholarships to Swiss music students.<sup>33</sup> German law does not prescribe the same tax treatment on rental income for foreign foundations that are residents of another EU member state, so this Italian foundation found itself in an unequal position contrary to the Treaty establishing the European Community.<sup>34</sup> Since a non-resident endowment should be entitled to similar tax relief as a resident endowment if it meets all the requirements of the tax law of the country in which the income is generated,<sup>35</sup> court proceedings have been initiated. The solution to the problem of discrimination is left to the courts to decide on, not the legislators, which, in addition to the shortcoming reflected in the duration of court proceedings, has prevented a comprehensive approach to regulating this area. Examples of difficulties endowments come across when entering the single market are numerous. Administrative barriers are conditioned by different regulations found in national legislations, which requires additional costs for legal advisers and different administrative fees.<sup>36</sup> Current problems endowments come across within their activities and examples for each of them are numerous and exceed the scope of this paper. However, it was necessary to show that, although essentially all EU member states give the same content to endowment, they often have diametrically opposed views on the basic elements that define their legal position and functioning. Differences in the national legislations often lead to insurmountable problems in the operation of endowments outside state borders, regardless of the goal of integration to create a single space without barriers to the flow of people, services and capital.

## CONVERGENCE OF NATIONAL LAWS IN THE EU

The globalization of the economy and globalization of law are two complementary processes which, although at a different pace of change,<sup>37</sup> can only jointly lead to the achievement of the goals of European integration. The globalization of law is a process that has the task of synchronizing national

---

<sup>33</sup> Hippel, T., *Taxation of Cross-Border Philanthropy in Europe after Persche and Stauffer: From Landlock to Free Movement?*, available at <http://efc.issuelab.org/resource/taxation-of-cross-border-philanthropy-in-europe-after-persche-and-stauffer-from-landlock-to-free-movement.html>

<sup>34</sup> Salole, G. (2008). *Why is the European Foundation Statute needed?*. The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 11, no. 1, page 75–83 available at: [http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_5.html](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_5.html).

<sup>35</sup> Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report, 177.

<sup>36</sup> Salole, G., *Ibid.*

<sup>37</sup> Law, due to the way legal rules are established, is always slower in relation to economic integrations.

legislations, and which should then lead to the creation of supranational law.<sup>38</sup> The fulfillment of the EU's political and economic goals is unavoidably accompanied by the need for legal regulation of emerging social relations. The degree of economic and political cohesion of the member states makes the harmonization of legal rules necessary for achieving more efficient functioning of this integration. The need to ensure the achievement of the goal – an easier flow of people, goods, services and capital “...inevitably raises the question of unification of national legal orders...”<sup>39</sup> Law in European countries is firmly tied to the state, so the denationalization of law is a difficult and sensitive job, in which it is necessary to find a balance. It is necessary to assess in which areas the law must necessarily be in the service of preserving European integration and striving for globalization, and in which it leads to the loss of national identity and makes the motto 'united in diversity' meaningless.<sup>40</sup>

“According to the set goal, scope and manner of harmonization of the internal law of the EU member states, we can basically speak of two methods of convergence of national legal orders: unification and harmonization.”<sup>41</sup>

The unification of law aims to create uniform legal norms for the entire territory of the EU that would be directly applicable, without the ratification procedure. Such unified legal rules in the EU are regulations of the Council of the EU and the European Parliament.<sup>42</sup> The unification of law in the EU is, therefore, an expression of the will of the Member States to relinquish part of their original powers in certain areas and entrust their regulation to the Community authorities. Harmonization of law of EU member states is the responsibility of the authorities of a member state. In this process, national law approaches the legal standards and principles prescribed by the integration.

“Harmonization of rights in the Union is achieved by directives” which are “an objective to be achieved by an EU member state, while the choice of form and means to achieve that objective is left to national legislations.”<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> See: Nikolić, D. (2009). Nove tendencije u evropskom privatnom pravu, *Pravo Republike Srbije i pravo Evropske unije – stanje i perspektive: thematic Annals of the Faculty of Law in Niš*, book no. 2, vol. 3, 1–25.

<sup>39</sup> Dudaš, A. (2012). Od načela evropskog ugovornog prava do nacarta okvirnih pravila. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, vol. 60, no. 1, 320.

<sup>40</sup> Nikolić, D. (2004). *Harmonizacija i unifikacija građanskog prava*. Novi Sad: University in Novi Sad, Faculty of Law, Publishing Center, 113–115.

<sup>41</sup> Dudaš, A., (2012). *Op. cit.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Dudaš, A. (2012). Od načela evropskog ugovornog prava do nacarta okvirnih pravila. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, vol. 60, no. 1, 321.

Therefore, in the process of harmonization, the member states approximate their legislations so that it provides adequate protection of the common interests of the members of the integration, due to which it was created in the first place.

“In the process of harmonization, harmonized legal systems have retained the features of their national, cultural, historical, legal and other specifics, while in case of unification these specifics have disappeared.”<sup>44</sup>

## **TENDENCIES IN THE LEGAL REGULATION OF ENDOWMENT IN THE EUROPEAN UNION**

The European Union has no direct competence in regulating civil relations at the level of integration. However, a number of steps have been taken in order to overcome the differences in national legislations in this area.<sup>45</sup> Some areas of private law that are closely related to economic goals (consumer protection, prevention of unfair competition) are fully regulated according to European standards, by accepting the solutions of the Community law. In case of others, the domestic legislator is left the freedom to prescribe a different content of the law, adhering to the minimum standards prescribed at the level of integration. Given the role and importance of endowments and related institutes in culture and economy, several attempts have been made to harmonize regulations in this area. The need for legal regulation of endowments arose due to the increase in the number of endowments<sup>46</sup> and the possibility for them to operate effectively within the single EU space. The internationalization of endowments has become necessary due to the international character of goals that are of general interest. These are no longer just public interests relevant for individual states, but global problems in the solution of which endowments

---

<sup>44</sup> Aksić, S. (2013) Značenje pojmova unifikacije, kodifikacije i harmonizacije pravnih procesa, *Collection of papers from an international scientific conference: Harmonization of civil law in the region, October 2012*. Pale – East Sarajevo, 212.

<sup>45</sup> This primarily refers to the work on the principles of contract law, the draft European Code of Contracts, the draft European Civil Code, etc. See: Nikolić, D. (2004). *Harmonizacija i unifikacija građanskog prava*. Novi Sad: University in Novi Sad, Faculty of Law, Publishing Center, 115–118.

<sup>46</sup> Foundations in the EU have seen dramatic growth in the last 15 years. In nine countries (Belgium, Estonia, France, Germany, Italy, Luxembourg, Slovakia, Spain and Sweden), 43 % of foundations have started operating during the last decade. See: Salole, G. (2008). *Why is the European Foundation Statute needed?*, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 11, no. 1, page 75–83 available at: [http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_5.html](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_5.html)

can make a great contribution: migration, global warming, etc.<sup>47</sup> Endowments play a significant role in the single labor market, which is reflected in labor mobility and capital flow as one of the basic goals of creating the integration. With the aim of incentivizing cooperation, enabling programme exchanges, but also “regulating socio-economic and legislative conditions in the different countries where endowments operate”<sup>48</sup>, in Bruges in 1989, the European Foundation Centre<sup>49</sup> was established. The report on the work of the EFC research working group from 2008 contains the data that “58,588 public endowments surveyed in 14 EU countries reported a total expenditure of 46 billion euros.”<sup>50</sup> Economic aspects of endowment activities are one of the reasons that justify the need for internationalization of endowments. This is why a need emerged for a legal remedy that would regulate endowments within the EU, especially in terms of their dynamic segment, which differs from country to country, and whose differences lead to insurmountable problems in the activities of endowments.

The EFC has developed a functional definition of endowments as non-profit organizations without members, which have the status of legal entities and assets to achieve public benefit goals.<sup>51</sup> Many studies have been conducted under the auspices of the EFC whose results have highlighted existing problems and open questions. Significant results have been achieved in removing national barriers to the operation of endowments in the EU.

At the beginning of the 21st century, there were initiatives for the creation of the European Foundation as a supranational form of endowment. The starting points were two projects within which a comparative method was used to deal with topics of the establishment and operation of endowments based on reports from experts from several Member States. The results of the work displayed the rich traditions of European endowments and the diversity of regulations.<sup>52</sup> The project of the Bertelsmann Foundation (Bertelsmann Stiftung, Gutersloh), in cooperation with the Compagnia di San Paolo, ZEIT-Founda-

---

<sup>47</sup> Salole, G. (2008). *Why is the European Foundation Statute needed?*. The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 11, no. 1, page 75–83 available at: [http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_5.html](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_5.html)

<sup>48</sup> Bojović, P. (2003). *Finansije zadužbina, fondacija i fondova*. Belgrade: Foundation of Vuk Karadzic, Nova Pazova: Bonart, 75.

<sup>49</sup> Hereinafter: EFC.

<sup>50</sup> *Foundations in the European Union: FACTS AND FIGURES*, Report on Work by EFC Research Task Force, May 2008 | Brussels. Available at: <http://www.efc.be/publication/foundations-in-the-european-union-facts-and-figures-report-on-work-by-efc-research-task-force/>, 6.

<sup>51</sup> See: Salole, G., *Ibid.*

<sup>52</sup> *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 7.

tion (ZEIT-Stiftung), Ebelin and Gerd Bucerius (Hamburg) in which 33 legal experts on endowments and tax law from 13 countries participated, resulted in a publication containing a draft Statute of the European Foundation, with comments and legal comparative views.<sup>53</sup> A parallel project was also led by the EFC, as the European Association of Foundations. The proposed statutes of European foundations that have emerged from these projects, although focused on the same goal, have certain differences in relation to issues of registration and supervision,<sup>54</sup> the European character of the endowment,<sup>55</sup> tax treatment and the like.<sup>56</sup> Following the many analysis and reports of the working groups it has set up, the European Commission launched a study in 2007 to examine regulatory differences and barriers in the EU market as well as the endowment expenditures in which they result, but also the impact a unique regulatory act would have on the non-profit sector and the European economy.<sup>57</sup> The study was conducted by the Max Planck Institute for Comparative and International Private Law and the Center for Social Investments at the University of Heidelberg (University of Heidelberg, Center for Social Investment and Investigation) and it was completed in November 2008.<sup>58</sup> The aim was to provide a comprehensive overview and determine the importance and role of endowments in the European economy, which includes an analysis of current barriers to cross-border endowment activities. The study also showed possible ways to eliminate existing barriers, or at least to minimize them to the extent that they do not prevent cross-border endowment activity. Specifically, five different models were presented:<sup>59</sup>

**The status quo model** leaves the current situation in which the Court of Justice, by its verdicts, establishes rules on non-discrimination in the field of tax legislation of the countries and thus overcomes the greatest difficulties in the cross-border work of endowments.<sup>60</sup> Although formally this model does not change anything, it proposes additional measures in the field of information and the use of soft law instruments (soft law<sup>61</sup>). Increased informational

<sup>53</sup> Hopt, K., *et al.*, *The Evropien Foundation: A new legal approach*. Gutersloh 2006.

<sup>54</sup> National or common for the area of Europe.

<sup>55</sup> Does an endowment have to have a European dimension?

<sup>56</sup> Hopt, K., *et al.*, 54.

<sup>57</sup> Salole, G. (2008). *Why is the European Foundation Statute needed?*. The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 11, no. 1, page 75–83 available at: [http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_5.html](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_5.html)

<sup>58</sup> *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 7.

<sup>59</sup> *Ibid.*, 179–2012.

<sup>60</sup> *Ibid.*, 179.

<sup>61</sup> See: Nikolić, D. (2008). *Recepcija stranih pravila o porodičnim zadužbinama*, *Evropski pravnik*, no. 3, 422.

awareness would be a good instrument for acquainting endowments with the regulations of the member states. However, it has not been suggested in what way the endowments would get and stay informed, whether there would be a special body that would deal with it, who would bear the costs, etc.<sup>62</sup> Among the soft law instruments, it was planned to introduce a code of conduct, which would not be binding but would serve as a reference point for endowments and accreditation of endowments, which would “encourage the synchronization of legal practice and mutual convergence of different legal systems.”<sup>63</sup> However, it was concluded that such measures could not reduce running costs and that they would reach at least 90 to 101.7 million euros at an annual level.<sup>64</sup>

**Harmonization** of national “laws on founding and / or tax laws across Member States”<sup>65</sup> is another option described in the Study. The process of harmonization of legal systems has its own dynamics, conditioned by economic and political events. After the great economic crisis, the process of nationalization in the segments of the basic levers of a state, as well as the sudden turn from liberal capitalism to state interventionism,<sup>66</sup> significantly encourages the strengthening of national legal regulations. Harmonization, which is a long and sensitive process in which states harmonize their legislations, implies a completely stable political and economic situation. Although endowments based on the offered model could find the same legal environment in all member states, the very text of the Study already expresses doubt that such a model can be implemented.

**Multilateral or bilateral agreements** imply the existence of two types of agreements: the first one being of a civil-law nature, by which each member state would mutually recognize the legal peculiarity of foreign endowments, and the second one being agreements on tax law, by which each member state would provide non-resident endowments with the same tax relief as resident endowments.<sup>67</sup> The authors of the Study themselves point out in its text that it is unrealistic for member states to establish such agreements, and that this proposed model has no future.

**The introduction of the European Foundation** represents a slightly different approach to solving the problem, because it introduces an additional legal form that would completely overcome the barriers of civil law and

---

<sup>62</sup> *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 207.

<sup>63</sup> Nikolić, D. (2008). *Op. cit.*, 424.

<sup>64</sup> *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 207.

<sup>65</sup> *Ibid.*, 182.

<sup>66</sup> Nikolić, D. (2008). Evropsko privatno pravo u kontekstu globalizacije, *Annals of the Faculty of Law in Novi Sad*, no. 1–2, 430.

<sup>67</sup> *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 183.

enable cross-border activities.<sup>68</sup> Existing national endowments would have the right to take the form of the European Foundation, which is determined by the statute, if such a transformation is in accordance with the will of the founders and in accordance with the statute of the foundation (endowment).<sup>69</sup> Assessing the will of the founders will be complicated by the fact that some active endowments are actually older than the idea of European integration, but the Study proposes prescribing a special procedure for resolving this issue. The authors of the Study attribute to this model significant advantages related to both reducing costs and encouraging the work of endowments in the EU due to better visibility of the legal form that would contribute to removing doubts regarding the status of a legal entity, and thus legal security.

**The introduction of a European Foundation with a status guaranteeing tax exemption in all Member States** means that there would be a single legal form for the European Foundation, which would be established by the Statute of the European Foundation, and which would be tax-exempt in all Member States. Based on previous experiences, primarily cases tried before the Court of Justice, precisely because of the problem of tax treatment of endowments in their international activities, the authors of the Study reject harmonization as a model of synchronizing tax regulations and propose the establishment of the same tax relief for foreign endowments as for the endowment of a resident of a member state. Thus, neither the Statute will determine uniform relief taxes, nor will an additional agreement be made to define them (e.g., by determining the lowest common denominator of national tax laws of member states), but each member state would apply equal national tax treatment to foreign endowments, if they meet the basic requirements of national tax law. The model conceived in this way requires significant preconditions regarding the legal position of the European Foundation. The aim of establishing an endowment should be defined as a public benefit, which is allowed in all Member States.<sup>70</sup> In addition, the legal position of endowments (endowments having or not having legal personality), the organizational rules (the management getting or not getting compensation, endowment membership), the registration model, the minimum amount of assets, supervision over the work of endowments (a state being or not being included in it - the state of registration or the state where the activity is performed...), etc. Determining all these elements would imply the adoption of a comprehensive Statute of the European Foundation, however, according to previous experiences, the

---

<sup>68</sup> *Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report*, 185.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Some countries, such as France, do not count religious goals as the public interest.

opinion of the group of experts that dealt with this issue was that “a detailed Statute would not have a chance to get ratified.”<sup>71</sup>

In February 2012, the European Commission presented a proposal for the Statute of the European Foundation, which aimed to facilitate the cross-border activities of endowments established to pursue public benefit goals.<sup>72</sup> The European Foundation, as a new legal form, would coexist with endowments whose establishment and operation are regulated by national laws. Getting the status of a European foundation would be optional, but conditioned by meeting a number of requirements. The advantages of this legal form are found in the unique requirements for the establishment and operation within the EU (e.g. public benefit, international character, minimum assets), legal personality in all Member States, the same tax benefits granted by Member States to their national endowments without any additional procedures or costs, the legal security that the status of an endowment as a European foundation will provide. The presented advantages would lead to a reduction in the costs of cross-border work of endowments caused by legal obstacles and administrative operations and contribute to greater participation of endowments in the social economy, and them implementing innovative initiatives that would lead to public benefit.<sup>73</sup> The Commission’s proposal was to be sent to the EU Council of Ministers and the European Parliament for consideration. However, in November 2014, representatives of the 28 EU member states failed to reach a consensus on the Statute of the European Foundation. This was confirmed by the new decision of the European Commission to remove the Statute from the work program for 2015, which stopped the negotiations. The Statute of the European Foundation is one of the 80 proposals that the European Commission has decided to withdraw from the legislative agenda.<sup>74</sup> The adoption of the Statute did not aim to suppress nor harmonize national legislations in this area. However, once adopted, this document would have a strong impact on national legislations regulating this area.<sup>75</sup> It is inevitable to continue the work

---

<sup>71</sup> Hopt, K., et al., *The Evropien Foundation: A new legal approach*. Gutersloh 2006, 54.

<sup>72</sup> European Commission, *AGENDA/12/5*. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_AGENDA-12-5\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_AGENDA-12-5_en.html)

<sup>73</sup> European Commission, *Competitiveness Council – 20–21 February 2014*. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-118\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-118_en.html)

<sup>74</sup> European Foundations for Research and Innovation, Center for Philanthropic Studies, VU University Amsterdam, *Synthesis Report, EUFORI Study*. Available at: <http://euforistudy.eu/wp-content/uploads/2015/07/Synthesis-Report.pdf>, 63.

<sup>75</sup> Rossi, R. (2014). The Proposal for a European Foundation Statute and Its Influence on Italian Legislation. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 16, no. 1, 24–29. Available at: <http://www.icnl.org/research/journal/vol16iss1/proposal-for-a-european.pdf>

on the harmonization of legal rules regarding endowment due to the increase of its importance both in the field of philanthropy and in the field of economy in the EU countries. The process of harmonizing national legal systems will come across significant obstacles, and time will tell whether they could have been avoided by adopting the Statute.

## CONCLUDING REMARKS

In recent decades, endowments have expanded their work beyond national frameworks under the influence of overall globalization, but also the internationalization of problems endowments aim to solve. The different legal rules of the EU Member States which are prescribed in this area lead to major problems in the international activity of endowments in the field of integration. All EU member states give the same content to endowment, and at the same time often have diametrically opposed understandings of the basic elements that define their legal position. National legislations and them not being synchronized lead, in many cases, to insurmountable problems when it comes to endowments operating beyond national borders, although the goal of integration is to create a single market without barriers to the flow of people, services and capital. As the number of endowments increased, and their activity gained economic importance, a need has emerged for a systematic solution to these problems. Although there is no ideal final solution, the legal form of the European Foundation and the proposed text of its statute were created over time based on the analysis and reports of the working groups formed by the European Commission. According to these, the European Foundation would be an optional legal form, and the Statute of the European Foundation would be an optional, legal instrument for endowments established with the purpose of common benefit, and which have cross-border activity. The statute would co-exist with the national laws governing this area. Although studies had shown that the Statute was a simple, cost-effective solution that makes overcoming difficulties in cross-border work of endowments possible, on the way to meeting EU goals in the philanthropic sector, there was no consensus among EU countries and it was withdrawn from the procedure. Given the role of endowment and its non-profit character, and especially the goal, which is often determined by the abstract public interest, the content of which is determined by national law in accordance with the tradition of this institute within state borders, it is not surprising that finding a solution is very difficult. The introduction of the European Foundation that would co-exist with the domestic legal forms of the EU member states would lead to the possibility of abuse, as

many endowments would opt for a form that offers more favorable treatment. Using the prefix “European” in front of the word “endowment” could enable endowments to bypass the restrictions prescribed by national law, because it is impossible for the Statute to be the least common multiple of all national regulations. However, practice shows that resolving the situation is necessary, so activities which are to lead to the solution continue. Economic, countable categories are much easier for harmonization precisely because they are specific and quantifiable. There is certainly room for research, as institutional philanthropy must be given equal conditions for all Member States in the single market, where profits can move freely, be synchronized and new European forms can be created.

### BIBLIOGRAPHY

- Aksić, S. (2013) Značenje pojmova unifikacije, kodifikacije i harmonizacije pravnih procesa. *Collection of papers of an international scientific conference: Harmonization of civil law in the region, October 2012, Pale-East Sarajevo*, 205–215.
- Bojović, P. (2003). *Finansije zadužbina, fondacija i fondova*. Belgrade: Foundation of Vuk Karadžić. Nova Pazova: Bonart, 75.
- Author (2018).
- Vodinelić, V. (2014), *Građansko pravo: uvod u građansko pravo i opšti deo građanskog prava*. Belgrade: Official Gazette, 396.
- Dudaš, A. (2012). Od načela evropskog ugovornog prava do nacrtu okvirnih pravila. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, vol. 60, no. 1, 319–338.
- Miladinović, S. (2002). *Zadužbine*. Belgrade: Official Gazette.
- Nikolić, D. (2004). *Harmonizacija i unifikacija građanskog prava*. Novi Sad: University in Novi Sad, Faculty of Law, Publishing Center, 21.
- Nikolić, D. (2008). Recepcija stranih pravila o porodičnim zadužbinama. *Evropski pravnik*, no. 3, 37–53.
- Nikolić, D. (2008). Evropsko privatno pravo u kontekstu globalizacije. *Annals of the Faculty of Law in Novi Sad*, no. 1–2, 413–431.
- Nikolić, D. (2009). Nove tendencije u evropskom privatnom pravu, Pravo Republike Srbije i pravo Evropske unije – stanje i perspektive: thematic. *Annals of the Faculty of Law in Niš*, book no. 2, vol. 3, 1–25.
- Rossi, R. (2014). The Proposal for a European Foundation Statute and Its Influence on Italian Legislation. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 16, no. 1, 24–29, Available at: <http://www.icnl.org/research/journal/vol16iss1/proposal-for-a-european.pdf>
- Salole, G. (2008). Why is the European Foundation Statute Needed?. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 11, no. 1, page 75–83, Available at: [http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special\\_5.html](http://www.icnl.org/research/journal/vol11iss1/special_5.html)

- Toroman, M., Spasić, I., Rakić Vodinelić, V., Cvijan, V. and Vuković, I. (2003). *Pravni režim zadužbina i fondova u uporednom pravu*. Belgrade: The Institute of Comparative Law.
- Hippel, T., *Taxation of Cross-Border Philanthropy in Europe after Persche and Stauffer: From Landlock to Free Movement?* Available at: <http://efc.issuelab.org/resource/taxation-of-cross-border-philanthropy-in-europe-after-persche-and-stauffer-from-landlock-to-free-movement.html>, February 16, 2018.
- Hopt, K., Walz W., Hippel, T. von, Then, V. (eds.). (2006). *The European Foundation: A new legal approach*. Gutersloh, Verlag Bertsman Stiftung.
- European Commission, *AGENDA/12/5*. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_AGENDA-12-5\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_AGENDA-12-5_en.html)
- European Commission, *Competitiveness Council – 20-21 February 2014*. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-118\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-118_en.html)
- European Foundation Centre, *Annual Review 2014*. Available at: [http://www.efc.be/wp-content/uploads/2015/05/AR2014\\_final.pdf](http://www.efc.be/wp-content/uploads/2015/05/AR2014_final.pdf)
- European Foundations for Research and Innovation, Center for Philanthropic Studies, VU University Amsterdam *Synthesis Report, EUFORI Study*, Available at: <http://euforistudy.eu/wp-content/uploads/2015/07/Synthesis-Report.pdf>
- Feasibility study on a European Foundation Statute: Final report, (2008). Available at: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf) Heidelberg, Centre for Social Investment, Max Planck institute for comparative and international private law.
- Foundations in the European Union: FACTS AND FIGURES*. Report on Work by EFC Research Task Force, May 2008. Brussels. Available at: <http://www.efc.be/publication/foundations-in-the-european-union-facts-and-figures-report-on-work-by-efc-research-task-force/>