C/2024/6017

23.10.2024

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Beskatningsramme for socialøkonomiske enheder

(initiativudtalelse)

(C/2024/6017)

Ordfører: **Giuseppe GUERINI**

Rådgiver	Samuel CORNELLA (for ordføreren)

Plenarforsamlingens beslutning	18.1.2024
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 52, stk. 2
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	27.6.2024
Vedtaget på plenarforsamlingen	10.7.2024
Plenarforsamling nr.	589
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	199/0/4

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU understreger, at medlemsstaternes skattesystemer ikke må hindre udviklingen af socialøkonomien, og glæder sig over, at det er Kommissionens hensigt at yde støtte til medlemsstaterne ved at offentliggøre retningslinjer vedrørende de relevante beskatningsrammer for socialøkonomiske enheder baseret på tilgængelige analyser og input fra medlemsstaternes myndigheder og interessenter i socialøkonomien.

1.2. EØSU bemærker, at viden om tilgangene i de forskellige medlemsstater kan være et vigtigt udgangspunkt for at uddybe og forbedre de overordnede beskatningsrammer for socialøkonomiske enheder på det indre marked.

1.3. EØSU er klar over, at det er yderst vanskeligt at opnå enstemmighed i Rådet som krævet, men håber, at man fremover vil fortsætte med at harmonisere tilgangen til beskatning af socialøkonomiske enheder med henblik på at styrke det indre marked. EØSU opfordrer derfor til grundige overvejelser om, hvordan beskatningen af socialøkonomien vil kunne harmoniseres i EU i fremtiden.

1.4. EØSU støtter navnlig nationale skatteforanstaltninger, der sigter mod en differentieret skattemæssig behandling af overskud, der geninvesteres med henblik på at forfølge vedtægtsbestemte mål eller hensættes som udelelige reserver i socialøkonomiske enheder, idet udvalget bemærker, at disse reserver ofte ikke kan udloddes til medlemmerne, hverken i løbet af enhedens levetid eller efter dens opløsning. Denne mulighed for at geninvestere overskud eller hensætte dem som udelelige reserver er et vigtigt redskab til at fremme kapitaliseringen og kapitaldannelsen i socialøkonomiske enheder.

1.5. EØSU bifalder, at der for socialøkonomiske enheder i nogle medlemsstater er fastlagt en specifik momssats (5-10 %), der er forenelig med EU's momsregler. Udvalget opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at overveje særlige momssatser for socialøkonomiske enheders almennyttige aktiviteter og for sociale tjenester, især for sundheds- og socialydelser for ældre, personrelaterede tjenesteydelser, langtidspleje og uddannelse.

1.6. EØSU bemærker, at man bør overveje at indføre en definition af socialøkonomisk enhed i den generelle gruppefritagelsesforordning for statsstøtte og sideløbende udvikle passende mekanismer for undtagelse af finansiering af socialøkonomiske enheder fra statsstøttereglerne, når det gælder skat.

1.7. For at undgå forvridninger og opportunistisk eller undvigende adfærd anbefaler EØSU, at alle medlemsstater fører tilgængelige og åbne offentlige registre over socialøkonomiske enheder, som modtager donationer. Disse registre bør indeholde årsregnskaber og aktivitetsrapporter, hvoraf det tydeligt fremgår, hvilke aktiviteter af almen interesse enheden har gennemført takket være donationer, afgiftslempelser, offentlige tilskud eller private bidrag.

2. **Baggrund**

2.1. I EU's handlingsplan *Opbygning af en økonomi, der tjener alle: en handlingsplan for den sociale økonomi* anerkendes socialøkonomiens særlige karakter, og forskellene mellem socialøkonomiske enheder og traditionelle virksomheder præciseres. I handlingsplanen anerkendes det også, at socialøkonomien bidrager til social samhørighed i det indre marked og retfærdighed i det europæiske økonomiske system.

2.2. I handlingsplanen hedder det: »Beskatning er f.eks. et vigtigt politikområde for den sociale økonomi. Få lande har udviklet en præcis og konsekvent beskatningsramme for sociale virksomheder. Mange skaber incitamenter lige fra fritagelse for selskabsskat på tilbageholdt overskud til momsfritagelse eller nedsatte satser, socialsikringsomkostninger reduceret/omfattet af subsidier eller skattelettelser for private og institutionelle donorer«.

2.3. I samme meddelelse bemærkes det, at selv i medlemsstater med specifikke skatteforanstaltninger kan adgangen til disse incitamenter dog »være kompleks, og de forskellige tiltag nyder ikke altid godt af en passende koordinering«. I den forbindelse præciseres det, at »Kommissionen vil opfordre til gensidig læring og yde vejledning og støtte til medlemsstaterne ved at [...] offentliggøre en vejledning om relevante skattemæssige rammer for socialøkonomiske enheder på baggrund af tilgængelige analyser og input fra medlemsstaternes myndigheder og socialøkonomiske interessenter«.

2.4. I Rådets efterfølgende henstilling af 27. november 2023 om udvikling af socialøkonomiske rammebetingelser slås følgende fast: »skattepolitikken kan også spille en vigtig rolle med hensyn til at fremme den sociale økonomi og sikre, at socialøkonomiske enheder har råd til at operere på lige fod med almindelige virksomheder, idet der skabes et mere retfærdigt erhvervsklima, samtidig med at der bidrages til social inklusion og bedre adgang til beskæftigelse«.

2.5. Denne henstilling ledsages af to omfattende studier *Relevant taxation frameworks for Social Economy Entities* ([1]) og *Non-discriminatory taxation of charitable organisations and their donors: principles drawn from EU case-law* ([2]) med fokus på henholdsvis medlemsstaternes forskellige skattelovgivninger vedrørende beskatning af den sociale økonomi og tilgangen i EU-Domstolens retspraksis vedrørende grænseoverskridende donationer til velgørende organisationer.

2.6. Senest blev Kommissionen og Rådet i *Liègekøreplanen for socialøkonomien i Den Europæiske Union*, som blev offentliggjort i forbindelse med konferencen for de europæiske ministre med ansvar for socialøkonomi, der blev afholdt af det belgiske rådsformandskab i Liège den 12. februar 2024, bl.a. opfordret til at sikre, at skattesystemerne ikke hæmmer udviklingen af den sociale økonomi, og til at vurdere, om skattesystemerne i tilstrækkelig grad fremmer den sociale økonomis udvikling. Med denne udtalelse opfordrer EØSU de kommende europæiske medlovgivere og medlemsstaterne som dem, der har lovgivningskompetence på skatteområdet, til en konkret gennemførelse af disse forslag.

2.7. EØSU er enig i den definition ([3]) af socialøkonomien, som er fastlagt i Rådets henstilling af 27. november 2023, der tillige er i overensstemmelse med de definitioner, som andre internationale institutioner har vedtaget, nemlig i i) Den Internationale Arbejdsorganisations *resolutionen om anstændigt arbejde og den sociale og solidariske økonomi*, ii) Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udviklings (OECD's) *henstilling om den sociale og solidariske økonomi og social innovation* og iii) De Forenede Nationers (FN's) resolution om *fremme af den sociale og solidariske økonomi med henblik på bæredygtig udvikling*.

([1]) SWD(2023) 211 final.
([2]) SWD(2023) 212 final.
([3]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets henstilling om udvikling af rammebetingelser for den sociale økonomi (EUT C, C/2024/882, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/882/oj).

3. **Generelle og særlige bemærkninger**

3.1. Behovet for større harmonisering af de retlige rammer for socialøkonomiske enheder på EU-plan har været kendt længe – et eksempel herpå er Kommissionens meddelelse *Erhvervsdrivende foreninger og realiseringen af det indre marked*, som stammer helt tilbage fra 1989, og som der også henvises til i undersøgelsen *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union*, som EØSU offentliggjorde i 2016 ([4]).

3.2. Derfor er det vigtigt at begynde at overveje, hvordan de gældende beskatningsrammer for socialøkonomiske enheder kan harmoniseres, uanset de vanskeligheder, der kan være forbundet hermed. Reel anerkendelse af de mange forskellige virksomhedsformer vil bidrage til at skabe konkurrencevilkår, der gør det muligt for socialøkonomiske enheder at konkurrere på vilkår, der svarer til andre virksomheders, idet der vil blive taget hensyn til socialøkonomiens særlige retlige forpligtelser og måde at fungere på, som f.eks. at overskud geninvesteres for at forfølge vedtægtsbestemte formål, at der i lovgivningen er fastlagt et loft for vederlag, at der er retlige begrænsninger for udførelsen af aktiviteter af almen interesse, samt at ledelsen skal være demokratisk og deltagerorienteret med inddragelse af medlemmerne.

3.3. Disse begrænsninger, som findes i mange lovrammer, hvori det anerkendes, at socialøkonomiske enheder udfører aktiviteter i almen interesse og til gavn for samfundet, knytter sig desuden til den vigtige rolle, som disse enheder spiller i lokalsamfundene og med hensyn til at fremme demokratiet, det frie initiativ og borgerdeltagelse.

3.4. I denne udtalelse anvendes den definition af socialøkonomiske enheder, som er fastlagt i Rådets henstilling af 27. november 2023. Ifølge denne definition er der tale om »privatretlige enheder, der leverer varer og tjenesteydelser til deres medlemmer eller til samfundet, herunder organisationsformer såsom kooperativer, gensidige selskaber, foreninger (herunder velgørende organisationer), fonde eller sociale virksomheder, samt andre retlige former, der opererer i overensstemmelse med følgende centrale principper og kendetegn: i) prioritering af mennesker samt sociale eller miljømæssige formål frem for fortjeneste, ii) geninvestering af hele eller størstedelen af overskuddet for yderligere at forfølge deres sociale eller miljømæssige formål og udføre aktiviteter i deres medlemmernes/brugernes interesse (»kollektiv interesse«) eller samfundet som helhed (»almen interesse«) og iii) demokratisk eller deltagerorienteret ledelse«. Generelt understreger EØSU, at medlemsstaternes skattesystemer ikke må hindre udviklingen af socialøkonomien, men i stedet skal skabe betingelserne for, at socialøkonomiske enheder kan udvikle sig yderligere i Europa og dermed yde deres særlige bidrag til at nå det mål om en social markedsøkonomi, der er fastsat i de grundlæggende traktater.

3.5. Derfor glæder EØSU sig over, at det er Kommissionens hensigt at fremme gensidig læring og yde støtte til medlemsstaterne ved at offentliggøre retningslinjer vedrørende de relevante beskatningsrammer for socialøkonomiske enheder baseret på tilgængelige analyser og input fra medlemsstaternes myndigheder og interessenter i socialøkonomien.

3.6. I den forbindelse bemærker EØSU, at viden om tilgangene i de forskellige medlemsstater kan være et vigtigt udgangspunkt for at forbedre de overordnede beskatningsrammer for socialøkonomiske enheder på det indre marked. EØSU er klar over, at det er yderst vanskeligt at opnå enstemmighed i Rådet som krævet, men håber, at der vil blive arbejdet for bedre skatteordninger for socialøkonomiske enheder og for en gradvis harmonisering med henblik på at styrke det indre marked.

3.7. EØSU bemærker, at Kommissionens kortlægning af medlemsstaternes skattelovgivning viser, at specifikke skatteincitamenter og særlige skatteregler finder anvendelse for socialøkonomiske enheder med hensyn til i) indkomst, ii) overskud, der hensættes som reserver, og iii) indirekte beskatning såsom moms. En af de væsentligste årsager til forskelle er, at nogle medlemsstater baserer de specifikke skatteregler på enhedens retlige form, andre på den type aktivitet, der udøves, og andre igen på virksomhedens eller enhedens særlige karakteristika.

3.8. Beskatning inden for socialøkonomien er en kompleks størrelse dels på grund af de store forskelle i de nationale retlige rammer, dels fordi der ikke er samme rammebetingelser for beskatningen af socialøkonomiske enheder. Selv om der i realiteten skelnes klart mellem behandlingen af enheder med aktiviteter uden forbindelse til markedet og enheder, der udelukkende driver virksomhed i økonomisk øjemed, er det fortsat, herunder i skattemæssig henseende, vanskeligt at kategorisere og regulere en bred vifte af enheder, der driver virksomhed på grundlag af økonomiske kriterier og forfølger andre formål end blot virksomhedsoverskud, men i stedet sigter mod at nå sociale eller miljømæssige mål, som nedfældet i vedtægterne for disse socialøkonomiske enheder, og som udfører aktiviteter i deres medlemmers/brugeres eller i almenhedens interesse. Dette er f.eks. tilfældet for kooperativer, gensidige selskaber, fonde og sociale virksomheder.

([4]) https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-en-n.pdf.

3.9. EØSU støtter navnlig nationale skatteforanstaltninger, der sigter mod en differentieret skattemæssig behandling af overskud, der geninvesteres med henblik på at forfølge vedtægtsbestemte mål eller hensættes som udelelige reserver i socialøkonomiske enheder, idet udvalget bemærker, at disse reserver ofte ikke kan udloddes til medlemmerne, hverken i løbet af enhedens levetid eller efter dens opløsning. Denne mulighed for at geninvestere midler eller hensætte dem som udelelige reserver er et vigtigt redskab til at fremme kapitaliseringen og kapitaldannelsen i socialøkonomiske enheder. Disse enheder har ofte samme vanskeligheder med at få adgang til kredit som SMV'er og har ikke altid adgang til de finansielle markeder på grund af deres særlige organisationsform.

3.10. EØSU glæder sig over, at der for socialøkonomiske enheder i nogle medlemsstater er fastlagt en favorabel momssats (5-10 %), der er forenelig med EU's momsregler. Udvalget støtter disse foranstaltninger, navnlig for sundheds- og socialydelser for ældre, personrelaterede tjenesteydelser og langtidspleje.

3.11. I tidligere udtalelser ([5]) har EØSU argumenteret for, at der bør være særlig fokus på moms på aktiviteter af social og uddannelses-, omsorgs- eller sundhedsmæssig karakter, især når disse aktiviteter udføres af socialøkonomiske enheder.

3.12. Navnlig hvad angår momslempelser mener EØSU, at løsninger med nedsat moms eller præferencesatser altid er at foretrække frem for fritagelser, navnlig når der er tale om enheder med aktiviteter på områder af stor økonomisk betydning. Der vil således kunne opstå situationer, hvor socialøkonomiske enheder stilles dårligere, hvis momsfritagelser for almindelige virksomheders aktiviteter ender med at give disse virksomheder en konkurrencemæssig fordel i forhold til socialøkonomiske enheder, der udfører alle deres aktiviteter på områder, hvor momsen ikke kan anvendes, og har status som »slutforbruger«.

3.13. Anden forskelsbehandling vil kunne opstå i situationer, hvor de lokale myndigheder fastsætter priserne for sociale, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige tjenester »inkl. moms«. Det gælder f.eks. for den moms, der i Italien pålægges sociale kooperativers aktiviteter på social- og sundhedsområdet, idet de ikke kan vælge den momsfritagelsesordning, der ellers gælder for den del af almindelige virksomheders aktiviteter, der vedrører sundhedsydelser. I disse tilfælde indebærer samme ydelse, der leveres af et socialt kooperativ eller en almindelig virksomhed, højere omkostninger for de sociale kooperativer, da de i henhold til prissætningsordningen for ydelserne er nødt til at opkræve moms. Dette udgør ikke blot en ekstra produktionsomkostning, men fører også til unfair konkurrence til fordel for de virksomheder, som har mulighed for at vælge momsfritagelsesordningen.

3.14. EØSU finder de skatteincitamenter og -fradrag, der i langt de fleste medlemsstater gælder for private, der donerer til socialøkonomiske enheder, hensigtsmæssige. Udvalget understreger dog, at det er vigtigt at føre kontrol med, at disse donationer og incitamenter rent faktisk kommer aktive socialøkonomiske enheder, der reelt beskæftiger sig med aktiviteter af almen interesse, til gode, således at eventuelle forvridninger undgås. For at kunne foretage en passende kontrol heraf er det vigtigt, at alle medlemsstater fører tilgængelige og åbne offentlige registre over de socialøkonomiske enheder, som modtager donationer. Det er vigtigt, at disse registre indeholder årsregnskaber og aktivitetsrapporter, hvoraf det tydeligt fremgår, hvilke aktiviteter af almen interesse enheden har gennemført takket være donationer, afgiftslempelser, offentlige tilskud eller private bidrag.

3.15. EØSU gør opmærksom på, at der mangler skatteincitamenter, der kan få investorer til at yde økonomisk støtte til socialøkonomiske enheder. I den forbindelse understreger udvalget, at indførelse af skatteincitamenter for potentielle investorer i socialøkonomiske enheder kan føre til, at de socialøkonomiske enheder får bedre adgang til finansielle ressourcer.

3.16. EØSU har i tidligere udtalelser ([6]) påpeget, at social- og sundhedstjenester i EU-lovgivningen om statsstøtte betragtes som en underkategori af tjenesteydelser af almen interesse med selvstændige karakteristika. Disse tjenester har specifikke kendetegn og forfølger særlige mål, der ofte er sammenfaldende med målene for socialøkonomiske enheder, der leverer tjenester.

3.17. For at gøre det muligt at indføre særlige former for finansiering af socialøkonomien bør det overvejes at fastlægge en definition af social virksomhed i den generelle gruppefritagelsesforordning for statsstøtte og udvikle passende mekanismer for fritagelse fra statsstøttereglerne for finansiering af socialøkonomiske enheder.

([5]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår satser for merværdiafgiften (COM(2018) 20 final — 2018/0005 (CNS)), om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår særordningen for små virksomheder (COM(2018) 21 final — 2018/0006 (CNS)), om ændret forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift (COM(2017) 706 final — 2017/0248 (CNS)) og om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår forpligtelsen til at overholde et minimumsniveau for normalsatsen (EUT C 283 af 10.8.2018, s. 35), og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår indførelsen af de detaljerede tekniske foranstaltninger for den konkrete anvendelse af det endelige momssystem for beskatning af handel mellem medlemsstaterne (EUT C 159 af 10.5.2019, s. 38).

([6]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om statsstøtteregler for sundheds-og socialtjenester — tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse i tiden efter pandemien. Idéer og forslag til Kommissionens evaluering med henblik på ændring af lovgivningspakken fra 2012 (EUT C 323 af 26.8.2022, s. 8).

3.18. I den forbindelse minder EØSU om, at EU-Domstolen i sin dom af 8. september 2011, Paint Graphos, forenede sager C-78/08 og C-80/08, tog stilling til den italienske ordning for kooperativer om fritagelse for selskabsskat, idet den gjorde gældende, at kooperativer netop på grund af deres karakteristika ikke er i en situation, der kan sammenlignes med kommercielle selskaber. Den skattemæssige behandling af sådanne enheder i henhold til italiensk ret kan derfor ikke automatisk betragtes som selektiv statsstøtte.

3.19. EØSU bemærker, at den skattemæssige behandling af socialøkonomiske enheder også bør omfatte spørgsmålet om de skatteincitamenter, der gælder for egenkapitalen. I artikel 3, nr. 6), i DEBRA-direktivet (direktivet om fradrag til reduktion af skævvridningen mellem gæld og egenkapitalforslaget) defineres egenkapital som »summen af skatteyderens indbetalte kapital, overkurs ved emission, opskrivningshensættelser og andre reserver samt overført overskud eller tab« på grundlag af regnskabsdirektiv 2013/34/EU ([7]). Denne definition, som er for restriktiv, er i mange tilfælde ikke forenelig med gensidige enheders organisationsform og kan derfor påvirke dem negativt.

3.20. EØSU henleder EU-institutionernes og medlemsstaternes opmærksomhed på, at det i flere undersøgelser er påvist, og at udvalget i sin udtalelse af 2019 om *Europæisk filantropi: et uudnyttet potentiale* ([8]) har understreget, at den skattemæssige behandling af grænseoverskridende donationer til almennyttige organisationer i andre medlemsstater fortsat udgør et problem for fonde. Udvalget ser gerne, at principperne om fri bevægelighed for kapital på det indre marked, ækvivalens og ikkeforskelsbehandling med hensyn til grænseoverskridende donationer, som præciseret i EU-Domstolens retspraksis, bliver fulgt.

3.21. Endelig bør der i overvejelserne om beskatning af socialøkonomien tages hensyn til, at nogle medlemsstater giver borgerne mulighed for at tildele en på forhånd fastsat andel af deres skattebetalinger til projekter og initiativer, der gennemføres af socialøkonomiske enheder eller andre almennyttige enheder, f.eks. den ordning (»5 pr. 1000«), der gør det muligt for italienske skatteydere at kanalisere midler til sociale mål. Fordelen ved disse foranstaltninger er, at de ikke blot giver skatteyderne flere valgmuligheder og større frihed, men også tilskynder socialøkonomiske enheder til at udvikle gennemsigtige og effektive indberetningssystemer.

Bruxelles, den 10. juli 2024.

Oliver RÖPKE
Formand for
Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([7]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/34/EU af 26. juni 2013 om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/43/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 78/660/EØF og 83/349/EØF (EUT L 182 af 29.6.2013, s. 19).

([8]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om europæisk filantropi: et uudnyttet potentiale (EUT C 240 af 16.7.2019, s. 24).