C/2025/1183

21.3.2025

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse**

# Hvordan kan socialøkonomiske enheder støttes i overensstemmelse med statsstøttereglerne: nogle overvejelser efter forslagene i Enrico Letta-rapporten

**(initiativudtalelse)**

(C/2025/1183)

Ordfører: **Giuseppe GUERINI**



| | |
|---|---|
| Rådgiver | Samuel CORNELLA |
| Vedtaget på plenarforsamlingen | 11.7.2024 |
| Retsgrundlag | Forretningsordenens artikel 52, stk. 2 |
| Kompetence | Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug |
| Vedtaget i sektionen | 12.12.2024 |
| Vedtaget på plenarforsamlingen | 22.1.2025 |
| Plenarforsamling nr. | 593 |
| Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod) | 216/4/1 |



## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) understreger betydningen af at forene de europæiske statsstøtteregler med behovet for stærk offentlig støtte til socialøkonomiske enheder, der ofte udfører funktioner og varetager roller, som tidligere blev betroet nationalstaterne.

1.2. Med henvisning til Mario Draghis rapport om fremtiden for den europæiske konkurrenceevne, hvori der mindes om forbindelsen mellem konkurrenceevne og den europæiske sociale model og betydningen af at beskytte de europæiske velfærds- og socialsikringssystemer, minder EØSU om de socialøkonomiske enheders betydning med hensyn til at sikre konkrete løsninger på de europæiske borgeres sociale behov. Disse funktioner, som er til gavn for almenvellet, bør derfor anerkendes i de europæiske statsstøtteregler.

1.3. EØSU bemærker, at socialøkonomiske enheders aktiviteter i en række tilfælde og situationer er af solidarisk karakter og falder uden for begrebet økonomisk aktivitet. Samtidig er der mange tilfælde, hvor den grænseoverskridende karakter af disse enheders aktiviteter på sundheds- og socialområdet må betragtes som marginal og af et sådant omfang, at dette forhold ikke påvirker konkurrencen mellem medlemsstaterne væsentligt. Der er derfor behov for hurtige yderligere præciseringer fra Kommissionen om begrebet økonomisk aktivitet og grænseoverskridende relevans på disse områder.

1.4. EØSU mener, at reglerne for ydelse af funktionel støtte til ansættelse af dårligt stillede arbejdstagere eller arbejdstagere med handicap i afdeling 6 i den generelle gruppefritagelsesforordning (EU) nr. 651/2014 bør styrkes og forenkles. Som det foreslås i Enrico Lettas rapport om det indre marked og meddelelsen om kriterier for vurdering af foreneligheden af statsstøtte til ansættelse af dårligt stillede arbejdstagere og arbejdstagere med handicap underlagt individuel anmeldelsespligt (meddelelsen om beskæftigelsesstøtte, EUT C 188 af 11.8.2009), bør disse regler ajourføres, så de afspejler den nuværende økonomiske virkelighed.

1.5. EØSU mener, at disse to specifikke og særskilte kategorier af støtte bør bibeholdes i forbindelse med den planlagte revision af den generelle gruppefritagelsesforordning, og understreger vigtigheden af at overholde de fastsatte frister for ajourføring af de lovgivningsmæssige rammer.

1.6. EØSU bifalder det supplerende forslag i Lettarapporten om, at den nuværende retlige ramme for statsstøtte bør tilpasses for at lette adgangen til kredit og finansiering for socialøkonomiske virksomheder.

1.7. EØSU bemærker, at de retlige rammer for støtte til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse ikke udnyttes tilstrækkeligt af de offentlige myndigheder, som ofte ikke benytter de vide skønsbeføjelser, som de i henhold til traktaterne har med hensyn til at betragte visse aktiviteter som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. EØSU mener, at disse beføjelser især er relevante hvad angår sundheds- og socialtjenester, både på grund af det vertikale nærhedsprincip og den sociale samhørighed og som følge af den mangel på specifikke lovgivningsmæssige begrænsninger, som gælder, f.eks. i forbindelse med andre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse af større økonomisk betydning såsom netværksindustrier. Da underfinansiering af sociale tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er et almindeligt fænomen i EU's medlemsstater, bør der lægges vægt på betydningen og relevansen af artikel 2, stk. 1, litra c) i afgørelsen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. I stedet for den fremherskende anvendelse af den generelle forordning om de minimis-støtte på området sociale tjenesteydelser af almen økonomisk interesse bør EU's medlemsstater prioritere anvendelsen af artikel 2, stk. 1, litra c) i afgørelsen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, når bestemmelsens anvendelsesområde tillader det.

1.8. EØSU glæder sig over de politiske retningslinjer for den nye Europa-Kommission 2024-2029, som blev offentliggjort den 18. juli 2024, og hvori det hedder: »Vi vil også revidere vores statsstøtteregler for at muliggøre boligstøtteforanstaltninger, navnlig for boliger, der er økonomisk overkommelige, energieffektive og sociale«, og bemærker, at statsstøttereglerne vedrørende kompensation for udførelse af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse kan være vigtige i denne henseende, ikke mindst takket være den indsats for at modvirke boligkrisen, som socialøkonomiske enheder, i form af boligkooperativer, sociale boligselskaber, gensidige selskaber og mange filantropiske organisationer, kan yde.

1.9. EØSU bemærker, at der kan iværksættes fleksibilitetsklausuler, der lemper anvendelsen af statsstøttereglerne i tilfælde af delvis europæisk og delvis national finansiering, der ydes på statsniveau, såsom Den Europæiske Socialfond (ESF) og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU). På nuværende tidspunkt er disse fonde, selv om de i vid udstrækning er reguleret af EU-retten, underlagt statsstøttereglerne på grund af omfanget af de nationale myndigheders skønsmæssige beføjelser under tildelingsprocessen, hvorimod reglerne ikke finder anvendelse på fonde, der kun består af EU-midler, såsom Horisont Europa, og forvaltes på EU-plan uden statslig indgriben.

1.10. Endelig opfordrer EØSU Kommissionen til at fortsætte sine bestræbelser på at gennemføre handlingsplanen for den sociale økonomi, som der blev givet tilsagn om i forbindelse med *Liègekøreplanen for socialøkonomien i Den Europæiske Union*, der blev undertegnet den 12. februar 2024 af repræsentanter for 19 regeringer, og til at tildele opgaven med at koordinere gennemførelsen til en af de nye kommissærer.

## 2. **Baggrund for udtalelsen**

2.1. Ifølge Kommissionens nylige rapport *Study on benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy* om benchmarking af de socioøkonomiske resultater i EU's sociale økonomi, arbejder mere end 11 millioner mennesker – 6,3 % af den beskæftigede befolkning – i socialøkonomiske enheder i de 27 EU-medlemsstater. Ud af de i alt 4 mio. socialøkonomiske enheder har 246.000 form af virksomheder, der leverer løsninger på de vigtigste udfordringer med hensyn til bistand til de europæiske borgere. De er aktive inden for en lang række sektorer såsom social- og sundhedstjenester, den cirkulære økonomi, bekæmpelse af fattigdom, socialt boligbyggeri, bekæmpelse af madspild og deltagelsesbaseret produktion af energi fra vedvarende energikilder.

2.2. I den handlingsplan for den sociale økonomi, som Kommissionen har fremlagt – COM(2021) 778 final – bemærkes følgende: »Tålmodig, langfristet investeringskapital er ikke altid umiddelbart tilgængelig for socialøkonomiske enheder. Offentlige myndigheder anvender ikke til fulde de eksisterende muligheder for at lette de sociale virksomheders adgang til offentlige udbud eller finansiering og heller ikke den fleksibilitet, der kan opnås på baggrund af [EU's gældende statsstøtteregler].«

2.3. I samme dokument påpeges det, at medlemsstaterne ikke fuldt ud udnytter mulighederne dels i rammebestemmelserne for statsstøtte til sektorer af almen økonomisk interesse, dels i den generelle gruppefritagelsesforordning, for at yde statsstøtte, der er forenelig med det indre marked.

2.4. I Rådets henstilling om udvikling af rammebetingelser for den sociale økonomi (2023/0179 (NLE)) anføres det, at de offentlige myndigheder ofte ikke udnytter »statsstøttereglernes fulde anvendelsesområde til støtte for den sociale økonomi, hvor markedet alene ikke er i stand til at opnå tilfredsstillende adgang til arbejdsmarkedet og social inklusion,

idet de begrænser sig til foranstaltninger under den generelle de minimis-tærskel og ikke gør brug af muligheden for at indføre foranstaltninger i henhold til Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 (den generelle gruppefritagelsesforordning) såsom regionalstøtte, risikofinansieringsstøtte og støtte til ansættelse af dårligt stillede arbejdstagere«.

2.5. I en nylig undersøgelse om statsstøtte til sociale virksomheders adgang til finansiering og til ansættelse af dårligt stillede arbejdstagere i form af løntilskud ([1]) bliver der set på anvendelsen og virkningen af den generelle gruppefritagelsesforordning for sociale virksomheder, der beskæftiger dårligt stillede arbejdstagere i medlemsstaterne. Resultaterne viser, at de nationale myndigheder ofte anvender alternative regler til den generelle gruppefritagelsesforordning på grund af manglende kendskab til de europæiske statsstøtteregler, kompleksiteten af den generelle gruppefritagelsesforordning og andre administrative vanskeligheder.

## 3. **Generelle bemærkninger**

3.1. I Draghirapporten om fremtiden for den europæiske konkurrenceevne fremhæves forbindelsen mellem konkurrenceevnen og den europæiske sociale model, og der mindes om betydningen af at beskytte de europæiske velfærds- og socialsikringssystemer. I den forbindelse understreger EØSU i denne udtalelse, at det er vigtigt at forene de europæiske statsstøtteregler med behovet for stærk offentlig støtte til de socialøkonomiske enheder, der ofte udfører funktioner og varetager roller, som tidligere blev betroet nationalstaterne. Der bør navnlig tages behørigt hensyn til den særlige karakter af det marked for sundheds- og socialydelser, som socialøkonomiske enheder opererer på. EØSU minder i denne sammenhæng om, at formålet med socialøkonomiske virksomheder ikke er at maksimere et overskud, der skal fordeles mellem investorerne, men at geninvestere dette overskud i enhedens aktiviteter eller anvende det til sociale mål eller i almen interesse.

3.2. I denne forbindelse bør der henvises til den skelsættende dom af 8. september 2011, Paint Graphos, i forenede sager C-78/08 og C-80/08, hvor EU-Domstolen tog stilling til en ordning for fritagelse for indkomstskat for kooperativer og gjorde gældende, at kooperativer netop på grund af deres karakteristika ikke er i en situation, der kan sammenlignes med kommercielle selskaber. Anerkendelse af legitimiteten af en specifik skatteordning på grundlag af en enheds særlige kendetegn bør inspirere medlovgiverne til at følge den samme politiske kurs for de forskellige enheder i den sociale økonomi.

3.3. EØSU glæder sig meget over den nylige justering af de minimis-loftet til 300.000 EUR og 750.000 EUR på et treårigt grundlag for henholdsvis den almene sektor og tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, men bemærker, at de minimis-støtte ikke kan betragtes som et tilstrækkeligt retsgrundlag i henhold til EU-reglerne om statsstøtte til ydelse af offentlig støtte til socialøkonomiske enheder på social- og sundhedsområdet ([2]). Mange nationale forvaltninger anvender imidlertid hovedsagelig de minimis-rammen frem for den generelle gruppefritagelsesforordning, meddelelsen om beskæftigelsesstøtte eller reglerne om statsstøtte til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse på grund af dens forenklede struktur og nemme anvendelse og på grund af manglende kendskab til den generelle gruppefritagelsesforordning, som har været i kraft siden 2014.

3.4. EØSU er klar over, at det ikke er muligt på forhånd at opstille et katalog over aktiviteter af økonomisk og ikkeøkonomisk art, og at dette begreb i sidste ende bør vurderes i hvert enkelt konkrete tilfælde, men bemærker, at socialøkonomiske enheders aktiviteter – både når de udføres af medlemskabsbaserede strukturer med bidrag fra frivillige i en nonprofitsammenhæng og i nogle tilfælde, når de udføres af socialøkonomiske enheder såsom kooperativer, gensidige selskaber og fonde – kan have form af solidariske aktiviteter uden kommerciel karakter. De bør derfor anses for at falde uden for anvendelsesområdet for artikel 107 i EUF-traktaten.

3.5. EØSU bemærker, at der på efterspørgselssiden ofte ikke er nogen grænseoverskridende mobilitet eller relevans af social- og sundhedstjenester, eftersom disse tjenester kun er af lokal karakter og udføres i nærområdet. I nogle tilfælde ses der endog manglende intern mobilitet mellem de forskellige regioner i samme land, hvilket yderligere understreger sundheds- og socialydelsernes stærke lokale karakter.

3.6. Selv om der potentielt kan forekomme grænseoverskridende mobilitet inden for social- og sundhedstjenester på udbudssiden, mener EØSU, at de nationale myndigheder bør sikre ikkediskriminerende adgang til et robust system for finansiel støtte til social- og sundhedstjenester, der er forenelig med artikel 107 i EUF-traktaten, uden at statsstøttereglerne anvendes som begrundelse for at reducere den offentlige finansiering på et centralt område for social samhørighed på lokalt plan.

([1]) *Study on State aid for access to finance for social enterprises and for the recruitment of disadvantaged workers in the form of wage subsidies.*

([2]) Med hensyn til definitionen af social- og sundhedstjenester henvises der til handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder eller mere specifikt til meddelelsen om den europæiske plejestrategi (COM(2022) 440 final).

3.7. I overensstemmelse med den politiske vilje, som kommer til udtryk i ordlyden af handlingsplanen for den sociale økonomi og i henstillingen, hvor institutionerne opfordres til at handle for at frigøre de socialøkonomiske enheders potentiale, mener EØSU, at statsstøttereglerne bør anerkende disse enheders særlige karakter og opgaver og sikre, at der i lovgivningen tages hensyn til den sociale økonomis særlige karakter, først og fremmest deres retlige forpligtelse til at geninvestere hele eller størstedelen af deres overskud for at forfølge mål af almen interesse, som fastsat i de nationale retlige rammer og Rådets henstilling.

## 4. **En ramme for statsstøtte, der er i overensstemmelse med socialøkonomiens mål**

4.1. Med hensyn til mulighederne for at yde støtte, der er forenelig med det indre marked, mener EØSU, at reglerne for tildeling af støtte til ansættelse af dårligt stillede eller arbejdstagere med handicap i henhold til afdeling 6 i den generelle gruppefritagelsesforordning (EU) nr. 651/2014 bør styrkes og forenkles, og at meddelelsen om beskæftigelsesstøtte bør ajourføres, så den afspejler den nuværende økonomiske virkelighed. I den forbindelse bør en konkret og hurtig indsats fra Kommissionen bestå af en tilpasning af lofterne for den støtte, der kan ydes i forbindelse med reintegration på arbejdsmarkedet. EØSU understreger endvidere, at disse to specifikke og særskilte kategorier af støtte bør bibeholdes, og at det er vigtigt at overholde de frister, der er fastsat for ajourføring af den generelle gruppefritagelsesforordning.

4.2. EØSU støtter og bakker på det kraftigste op om det forslag, der er fremsat i Enrico Lettas rapport om det indre marked, om at revurdere og forbedre disse regler (*Much More than a Market*, s. 106).

4.3. EØSU bifalder forslaget i Lettarapporten om, at den nuværende retlige ramme for statsstøtte bør tilpasses for at lette adgangen til kredit og finansiering for socialøkonomiske virksomheder.

4.4. EØSU mener, at en revision af den generelle gruppefritagelsesforordning (EU) nr. 651/2014 – hvor den fastsætter de specifikke betingelser for »forenelig støtte«, der kan ydes uden forudgående godkendelse fra Kommissionen – udtrykkeligt bør omfatte en anerkendelse af socialøkonomiske enheder. Dette vil, som det også fremgår af Lettarapporten, kræve en normativ definition af »socialøkonomiske enheder« i den generelle gruppefritagelsesforordning. Netop derfor er socialøkonomiske enheders aktiviteter i en række tilfælde og situationer ikke i strid med EU's konkurrenceregler for markederne, da de udføres inden for rammerne af en virksomhedsmodel, der ikke har til formål at maksimere overskuddet, men at geninvestere det for at nå sociale eller miljømæssige mål af solidarisk karakter.

4.5. EØSU bemærker også, at artikel 56 i den generelle gruppefritagelsesforordning (EU) nr. 651/2014 om investeringsstøtte til lokal infrastruktur ikke udnyttes tilstrækkeligt af de nationale myndigheder, navnlig hvad angår de nødvendige investeringer i sundheds- og socialydelser, selv om denne artikel i mange tilfælde kan udgøre et passende retsgrundlag for forenelighed med et højere potentiale end de minimis-reglen.

4.6. EØSU bemærker ligeledes, at de retlige rammer for støtte til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse ikke udnyttes tilstrækkeligt af de offentlige myndigheder med hensyn til sundheds- og socialydelser. De kompetente statslige myndigheder benytter ofte ikke de vide skønsbeføjelser, som de i henhold til traktaterne har med hensyn til at betragte visse aktiviteter som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. EØSU mener, at disse beføjelser især er relevante hvad angår sundheds- og socialtjenester, både på grund af det vertikale nærhedsprincip og den sociale samhørighed og som følge af den mangel på specifikke lovgivningsmæssige begrænsninger, som gælder, f.eks. i forbindelse med andre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse af større økonomisk betydning såsom netværksindustrier.

4.7. EØSU fremhæver, at artikel 2, litra c), i afgørelse nr. 21/2012, som gør visse kompensationer for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse forenelige med det indre marked, ikke fastsætter nogen øvre grænse for »kompensation for udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som opfylder sociale behov med hensyn til sundhed og langvarig pleje, børnepasning, adgang til og reintegration på arbejdsmarkedet, socialt boligbyggeri og pleje og social integration af sårbare grupper«. EØSU opfordrer derfor de nationale myndigheder til i højere grad at gøre brug af disse bestemmelser.

4.8. EØSU er enig i bemærkningen om, at social- og sundhedsområdet længe har været definitionen på skillelinjen mellem den negative fortolkning af bestemmelserne om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse som en undtagelse fra EU-konkurrencen og den nye positive fortolkning af de samme bestemmelser som et udtryk for borgernes rettigheder. (Fiedziuk, *SGEI and the Treaty of Lisbon: Opening Door to a Whole New Approach or Maintaining the Status Quo*, ELR, 2011, s. 229).

4.9. Rammebestemmelserne for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er ofte vanskelige for de nationale myndigheder at anvende ud fra et teknisk og bureaukratisk synspunkt, navnlig hvad angår udviklingen af specifikke overdragelsesformer eller evnen til at håndtere komplekse juridiske begreber såsom »rimelig fortjeneste«. Dette skyldes, at den bureaukratiske byrde og overholdelsesbyrden, der pålægges netværksindustrier med en stærk kommerciel struktur, også udvides til at omfatte de forskellige sektorer for sundheds- og socialtjenester, hvilket kan blive problematisk i forhold til tjenester af rent social karakter, som leveres på et meget lokalt plan (Merola, 2012, ESTLQ, 2/2012, s. 29).

4.10. EØSU opfordrer derfor til, at der foretages specifikke investeringer på nationalt og europæisk plan for at fremme uddannelse af de nationale forvaltninger i de muligheder, som reglerne om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse giver, navnlig med hensyn til sundheds- og socialydelser, og opfordrer til, at der indsamles god national praksis og erfaringer, som stilles til rådighed som referenceeksempler.

4.11. I den forbindelse understreger EØSU den store praktiske nytte, som man tidligere har haft af »vejledningen i anvendelsen af EU's regler om statsstøtte, offentlige indkøb og indre marked på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, især sociale tjenesteydelser af almen interesse« (SWD(2013) 53 final/2) fra 2013, og opfordrer til, at den ajourføres her mere end ti år efter dens første offentliggørelse.

4.12. EØSU glæder sig over de politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission 2024-2029, hvori det hedder: »Vi vil også revidere vores statsstøtteregler for at muliggøre boligstøtteforanstaltninger, navnlig for boliger, der er økonomisk overkommelige, energieffektive og sociale«, og bemærker, at statsstøttereglerne vedrørende kompensation for udførelse af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse kan være vigtige i denne henseende, ikke mindst takket være den indsats for at modvirke boligkrisen, som socialøkonomiske enheder, i form af boligkooperativer, sociale boligselskaber, gensidige selskaber og mange filantropiske organisationer, kan yde.

4.13. Endelig bemærker EØSU, at der kan iværksættes fleksibilitetsklausuler, der lemper anvendelsen af statsstøttereglerne i tilfælde af finansieringer fra f.eks. Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, idet disse fonde, selv om de i vid udstrækning er reguleret af EU-retten, er underlagt statsstøttereglerne på grund af omfanget af de nationale myndigheders skønsmæssige beføjelser under tildelingsprocessen, hvorimod reglerne ikke finder anvendelse på fonde, der kun består af EU-midler og forvaltes på EU-plan uden statslig indgriben.

4.14. Den 12. februar 2024 undertegnede repræsentanter for 19 regeringer under det belgiske formandskab Liègekøreplanen for socialøkonomien, som opstiller 25 specifikke forpligtelser hvad angår gennemførelsen af handlingsplanen for den sociale økonomi. EØSU håber, at den nye Kommission vil omfavne disse forslag i sin nye mandatperiode.

Bruxelles, den 22. januar 2025.

Oliver RÖPKE
*Formand*
*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*