Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/1183

21.3.2025

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Ondersteuning van entiteiten van de sociale economie conform de staatssteunregels — enkele overwegingen naar aanleiding van de ideeën uit het rapport-Letta

(initiatiefadvies)

(C/2025/1183)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Adviseur	Samuel CORNELLA
Besluit van de voltallige vergadering	11.7.2024
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	12.12.2024
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.1.2025
Zitting nr.	593
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	216/4/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) benadrukt dat het belangrijk is om de behoefte aan sterke overheidssteun voor entiteiten van de sociale economie, die vaak functies en rollen vervullen die voorheen door de nationale overheid werden vervuld, in overeenstemming te brengen met de Europese staatssteunregels.

1.2. Net als in het rapport van Mario Draghi over de toekomst van het Europese concurrentievermogen, waarin wordt gewezen op het verband tussen concurrentievermogen en het Europees sociaal model en op het belang van de bescherming van de Europese socialezekerheidsstelsels, wijst ook het EESC op het belang van de entiteiten van de sociale economie, die concreet kunnen beantwoorden aan de sociale behoeften van de Europese burgers. De functies van deze entiteiten, die het algemeen belang dienen, moeten dan ook worden erkend in de Europese staatssteunregels.

1.3. Het EESC merkt op dat activiteiten van entiteiten van de sociale economie in veel gevallen en situaties een solidair karakter hebben dat buiten het begrip van economische activiteit valt. Tegelijkertijd zijn er ook veel gevallen aan te wijzen van activiteiten van entiteiten in de sociale en gezondheidssector waarvan het grensoverschrijdende karakter als verwaarloosbaar moet worden beschouwd en van een zodanig geringe omvang is dat de mededinging tussen de lidstaten er niet wezenlijk door wordt beïnvloed. Daarom is het noodzakelijk en dringend dat de Commissie het begrip economische activiteit en de grensoverschrijdende relevantie van deze entiteiten verduidelijkt.

1.4. Volgens het EESC moeten de regels voor de toekenning van steun voor de aanwerving van kwetsbare werknemers of werknemers met een handicap, die aan bod komen in deel 6 van de algemene groepsvrijstellingsverordening (Verordening (EU) nr. 651/2014), worden aangescherpt en vereenvoudigd. Zoals wordt gesteld in het rapport van Letta over de interne markt en de mededeling inzake criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid van individueel aan te melden staatssteun ten behoeve van de indienstneming van kwetsbare en gehandicapte werknemers (mededeling inzake werkgelegenheidssteun, PB C 188 van 11.8.2009), moeten deze regels worden geactualiseerd om rekening te houden met de huidige economische realiteit.

1.5. Het EESC is het ermee eens dat bij de geplande herziening van de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) deze twee categorieën steun als specifiek en verschillend moeten worden beschouwd, en benadrukt dat de termijnen voor de actualisering van het regelgevingskader in acht moeten worden genomen.

1.6. Het EESC is ook ingenomen met het aanvullende voorstel in het rapport-Letta om het huidige rechtskader inzake staatssteun aan te passen teneinde de toegang tot krediet en financiering voor ondernemingen in de sociale economie te vergemakkelijken.

1.7. Het EESC stelt vast dat het rechtskader voor steun aan diensten van algemeen economisch belang (DAEB) onvoldoende wordt benut door overheidsinstanties, die vaak geen gebruik maken van de ruime discretionaire bevoegdheid die de Verdragen hen verlenen met betrekking tot de bevoegdheid om bepaalde activiteiten als DAEB aan te merken. Het EESC is van mening dat deze discretionaire bevoegdheid in het bijzonder geldt voor sociale en gezondheidsdiensten, zowel om redenen van verticale subsidiariteit en sociale cohesie als vanwege het ontbreken van specifieke regelgevende beperkingen, zoals die bijvoorbeeld wel gelden voor andere DAEB met een groter economisch gewicht, zoals netwerksectoren. Aangezien in de meeste EU-lidstaten sprake is van onderfinanciering van sociale DAEB, moet meer bekendheid worden gegeven aan het belang en de relevantie van artikel 2, lid 1, punt c) van het DAEB-besluit. In plaats van voornamelijk gebruik te maken van de algemene de-minimisverordening op het gebied van sociale DAEB, moeten de EU-lidstaten bij voorrang artikel 2, lid 1, punt c) van het DAEB-besluit toepassen wanneer het toepassingsgebied van de bepaling hen toestaat dit te doen.

1.8. Het EESC is ingenomen met de politieke beleidslijnen van de nieuwe Europese Commissie 2024-2029, die op 18 juli 2024 zijn gepubliceerd en waarin het volgende wordt aangekondigd: “We zullen ook onze staatssteunregels herzien om steunmaatregelen voor huisvesting mogelijk te maken, met name voor betaalbare energie-efficiënte en sociale huisvesting”. Het merkt daarbij op dat de regelgeving inzake staatssteun aan DAEB in dit verband van doorslaggevend belang kan zijn, mede omdat entiteiten van de sociale economie een rol kunnen spelen in de bestrijding van de huisvestingscrisis. Hierbij valt te denken aan hetgeen woningcoöperaties, woningstichtingen, onderlinge maatschappijen en vele filantropische entiteiten hebben weten te bereiken.

1.9. Het EESC merkt op dat flexibiliteitsclausules kunnen worden ingevoerd om de toepassing van het staatssteunkader te versoepelen in het geval van financiering met zowel Europese als nationale middelen, zoals het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), waarvan de middelen op nationaal niveau worden toegekend. Hoewel deze fondsen grotendeels onder het EU-recht vallen, vallen zij momenteel onder de staatssteunregels vanwege de discretionaire ruimte die de nationale autoriteiten hebben bij de toewijzing ervan, terwijl deze regels niet gelden voor fondsen van zuiver Europese oorsprong die zonder tussenkomst van nationale staten op EU-niveau worden beheerd, zoals Horizon Europa.

1.10. Tot slot dringt het EESC er bij de Europese Commissie op aan zich te blijven inzetten voor de uitvoering van het actieplan voor de sociale economie, zoals nader is uitgewerkt in de Routekaart van Luik voor de sociale economie in de Europese Unie, die op 12 februari 2024 door vertegenwoordigers van 19 regeringen is ondertekend, en om een van de nieuwe commissarissen een specifiek mandaat te geven om de uitvoering ervan te coördineren.

2. **Achtergrond**

2.1. Volgens het recente verslag “Study on benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy”, gepubliceerd door de Europese Commissie, zijn meer dan 11 miljoen mensen in de 27 EU-lidstaten — 6,3 % van de beroepsbevolking — werkzaam in entiteiten van de sociale economie. Van de 4 miljoen entiteiten van de sociale economie zijn er 246 000 die de vorm van een bedrijf hebben en die bijstand verlenen en oplossingen bieden voor de belangrijkste uitdagingen waar Europese burgers mee worden geconfronteerd. Zij bestrijken een breed scala aan sectoren, zoals sociale en gezondheidszorgdiensten, circulaire economie, armoedebestrijding, sociale huisvesting, bestrijding van voedselverspilling en participatieve productie van hernieuwbare energie.

2.2. In het door de Europese Commissie opgezette actieplan voor de sociale economie – COM(2021) 778 final – staat het volgende: “Geduldig investeringskapitaal op de lange termijn is niet altijd onmiddellijk beschikbaar voor entiteiten van de sociale economie. Overheidsinstanties maken niet volledig gebruik van de bestaande mogelijkheden om de toegang van sociale bedrijven tot overheidsopdrachten of financiering, of tot de flexibiliteit die de huidige EU-regels voor overheidssteun bieden, te vergemakkelijken”.

2.3. In hetzelfde document wordt er ook op gewezen dat lidstaten niet ten volle gebruikmaken van de mogelijkheden van de regelgeving inzake staatssteun voor sectoren van algemeen economisch belang enerzijds en de algemene groepsvrijstellingsverordening anderzijds, die het mogelijk zouden kunnen maken staatssteun te verlenen die verenigbaar is met de interne markt.

2.4. In de aanbeveling van de Raad over de ontwikkeling van voorwaarden voor een kader voor de sociale economie (2023/0179 (NLE)) wordt bovendien gewezen op het volgende: “Het komt vaak voor dat overheidsinstanties niet optimaal gebruikmaken van de bestaande staatssteunregels om de sociale economie te ondersteunen in situaties waarbij de markt alleen niet in staat is een bevredigende toegang tot de arbeidsmarkt en sociale inclusie te bewerkstelligen,

zich beperken tot maatregelen onder de algemene de-minimisdrempel en niet gebruikmaken van de mogelijkheid om maatregelen vast te stellen op grond van Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie (de algemene groepsvrijstellingsverordening), zoals regionale steun, risicofinancieringssteun en steun voor de aanwerving van kwetsbare werknemers".

2.5. In een recente studie over staatssteun aan sociale ondernemingen en steun voor de aanwerving van kwetsbare werknemers in de vorm van loonsubsidies ([1]) wordt ingegaan op de toepassing en het effect van de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) op sociale ondernemingen die kwetsbare werknemers aanwerven in de lidstaten. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat nationale autoriteiten vaak andere regels dan de AGVV toepassen, vanwege een gebrek aan kennis van het Europese staatssteunkader, de complexiteit van de AGVV en andere administratieve problemen.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1. In het rapport-Draghi over de toekomst van het Europese concurrentievermogen wordt de nadruk gelegd op het verband tussen concurrentievermogen en het Europees sociaal model en wordt gewezen op het belang van de bescherming van de Europese socialezekerheidsstelsels. Tegen deze achtergrond benadrukt het EESC in dit advies dat het belangrijk is om de behoefte aan sterke overheidssteun voor entiteiten van de sociale economie, die vaak functies en rollen vervullen die voorheen door de nationale overheid werden vervuld, in overeenstemming te brengen met de Europese staatssteunregels. Er moet met name voldoende rekening worden gehouden met het specifieke karakter van de markt voor sociale en gezondheidsdiensten waarop de entiteiten van de sociale economie actief zijn. Het EESC wijst er dan ook op dat ondernemingen van de sociale economie niet zozeer streven naar het maximaliseren van de winst die onder de beleggers moeten worden verdeeld, maar wel naar het herinvesteren van deze winst in de activiteiten van de entiteit, in sociale doelstellingen of in het algemeen belang.

3.2. In dit verband is het nuttig om te herinneren aan het Paint Graphos-arrest van 8 september 2011 in de gevoegde zaken C-78/08 en C-80/08, waarin het Hof van Justitie van de EU zich uitsprak over de vrijstelling van inkomstenbelasting voor coöperatieve vennootschappen, met als argument dat coöperaties zich juist vanwege hun kenmerken niet in dezelfde situatie bevinden als handelsvennootschappen. De erkenning van de legitimiteit van een bepaald belastingstelsel op basis van de specifieke kenmerken van een entiteit zou de medewetgevers ertoe moeten aanzetten om dezelfde politieke richting te volgen voor de verschillende entiteiten van de sociale economie.

3.3. Hoewel het EESC zeer ingenomen is met de recente verhoging van het de-minimisplafond naar 300 000 EUR en 750 000 EUR over een periode van drie jaar voor respectievelijk de gewone sector en de sector van de DAEB (diensten van algemeen economisch belang), merkt het op dat de-minimissteun niet kan worden beschouwd als een toereikende rechtsgrond in de zin van de EU-staatssteunregels voor het verlenen van overheidssteun aan entiteiten van de sociale economie in de gezondheidszorg en de sociale dienstverlening ([2]). Desalniettemin maken veel nationale overheden voornamelijk gebruik van de de-minimiskaderregeling in plaats van de AGVV, de mededeling inzake werkgelegenheidssteun of de kaderregeling inzake staatssteun voor DAEB, vanwege de vereenvoudigde structuur en de gemakkelijke toepassing ervan en het gebrek aan bekendheid met de algemene groepsvrijstellingsverordening, hoewel deze al sinds 2014 van kracht is.

3.4. Het EESC is zich ervan bewust dat het onmogelijk is om van tevoren een catalogus van economische en niet-economische activiteiten op te stellen en dat het soort activiteit uiteindelijk van geval tot geval moet worden beoordeeld, maar benadrukt dat de activiteiten van entiteiten van de sociale economie — zowel wanneer ze op non-profitbasis en met de hulp van vrijwilligers worden uitgevoerd door op verenigingen gebaseerde structuren, als wanneer zij worden uitgevoerd door entiteiten van de sociale economie zoals coöperaties, onderlinge maatschappijen en stichtingen – een solidair en niet-commercieel karakter kunnen hebben. Zij moeten in dat geval worden geacht buiten de werkingssfeer van artikel 107 VWEU te vallen.

3.5. Het EESC merkt op dat grensoverschrijdende mobiliteit vaak geen rol speelt of irrelevant is bij de vraag naar sociale en gezondheidsdiensten, omdat deze diensten uitsluitend lokaal of in de nabije omgeving worden verleend. In sommige gevallen is er zelfs geen onderlinge mobiliteit tussen verschillende regio's van dezelfde lidstaat, wat het sterke lokale karakter van sociale en gezondheidsdiensten nog verder benadrukt.

3.6. Hoewel er aan de aanbodzijde zeker sprake kan zijn van grensoverschrijdende mobiliteit in sociale en gezondheidsdiensten, is het EESC van mening dat de nationale autoriteiten in dat geval moeten zorgen voor niet-discriminerende toegang tot een solide systeem van financiële steun voor sociale en gezondheidsdiensten dat verenigbaar is met artikel 107 VWEU, zonder dat de staatssteunregels als rechtvaardiging mogen worden gebruikt voor het verminderen van overheidsfinanciering in een sector die cruciaal is voor de sociale cohesie op lokaal niveau.

([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]) Voor de definitie van sociale en gezondheidsdiensten kan worden verwezen naar het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten of meer in het bijzonder naar de mededeling over de Europese zorgstrategie (COM(2022) 440 final).

3.7. In overeenstemming met de politieke wil die wordt verwoord in de teksten van het actieplan voor de sociale economie en de aanbeveling, waarin de instellingen worden verzocht op te treden om het potentieel van entiteiten van de sociale economie te ontsluiten, is het EESC van mening dat in de staatssteunregels de specifieke aard en taak van deze entiteiten moet worden erkend en dat de regelgevingsvoorwaarden die op hen van toepassing zijn rekening moeten houden met de kenmerken van de sociale economie, in de eerste plaats de wettelijke verplichting om alle of het grootste deel van de winsten en overschotten te herinvesteren in doelstellingen van algemeen belang, zoals bevestigd door de nationale rechtskaders en de aanbeveling van de Raad.

4. **Naar een staatssteunkader dat in overeenstemming is met de doelstellingen van de sociale economie**

4.1. Wat betreft de mogelijke toekenning van steun die verenigbaar is met de interne markt, is het EESC van mening dat de regels voor de toekenning van steun voor de aanwerving van kwetsbare werknemers of werknemers met een handicap, die aan bod komen in deel 6 van de algemene groepsvrijstellingsverordening (Verordening (EU) nr. 651/2014), moeten worden aangescherpt en vereenvoudigd, en dat de mededeling inzake werkgelegenheidssteun moet worden geactualiseerd om rekening te houden met de huidige economische realiteit. In dit verband zou de Commissie concreet en snel kunnen optreden door de maximumdrempels voor de steun die kan worden toegekend voor herintreding op de arbeidsmarkt, aan te passen. Het EESC wijst er bovendien op dat deze twee categorieën steun specifiek en onderscheiden moeten blijven en dat de termijnen voor de actualisering van de AGVV in acht moeten worden genomen.

4.2. Het EESC staat dan ook volledig achter de suggestie in het rapport van Enrico Letta over de interne markt om deze regels opnieuw te bekijken en te verbeteren (Much More than a Market [Veel meer dan een markt], blz. 106).

4.3. Het EESC is ingenomen met het voorstel, eveneens in het rapport-Letta, om het huidige rechtskader inzake staatssteun aan te passen teneinde de toegang tot krediet en financiering voor ondernemingen in de sociale economie te vergemakkelijken.

4.4. Het EESC is van mening dat bij een eventuele herziening van de algemene groepsvrijstellingsverordening (Verordening (EU) nr. 651/2014) — wanneer de specifieke voorwaarden worden vastgesteld voor "verenigbare steun" die zonder voorafgaande goedkeuring van de Commissie kan worden verleend — entiteiten van de sociale economie uitdrukkelijk moeten worden erkend. Hiervoor zou, zoals ook in het rapport-Letta wordt gesuggereerd, een wettelijke definitie van "entiteiten van de sociale economie" in de AGVV moeten worden opgenomen. Juist daarom zouden de activiteiten van entiteiten van de sociale economie in veel gevallen en situaties niet in strijd zijn met de EU-mededingingsregels, aangezien zij worden uitgevoerd in het kader van een ondernemingsmodel dat niet gericht is op winstmaximalisatie, maar op herinvestering om sociale of milieudoelstellingen te verwezenlijken op basis van solidariteit.

4.5. Het EESC stelt ook vast dat artikel 56 van de algemene groepsvrijstellingsverordening (Verordening (EG) nr. 651/2014), een artikel dat betrekking heeft op investeringssteun voor lokale infrastructuurvoorzieningen, door de nationale autoriteiten niet naar behoren wordt benut als het gaat om noodzakelijke investeringen in sociale en gezondheidsdiensten, hoewel dit artikel in veel gevallen een passende rechtsgrond kan vormen, met een aanzienlijk groter potentieel dan de de-minimisregels.

4.6. Bovendien stelt het EESC vast dat het rechtskader voor steun aan diensten van algemeen economisch belang (DAEB) onvoldoende wordt benut door nationale en lokale overheidsinstanties als het gaat om sociale en gezondheidsdiensten. De bevoegde overheidsinstanties maken immers vaak geen gebruik van de sterke discretionaire bevoegdheid die de Verdragen hen verlenen met betrekking tot de mogelijkheid om bepaalde activiteiten als DAEB aan te merken. Het EESC is van mening dat deze discretionaire bevoegdheid in het bijzonder geldt voor sociale en gezondheidsdiensten, zowel om redenen van verticale subsidiariteit en sociale cohesie als vanwege het ontbreken van specifieke regelgevende beperkingen, zoals die bijvoorbeeld wel gelden voor andere DAEB met een groter economisch gewicht, zoals netwerksectoren.

4.7. Het EESC merkt op dat artikel 2, lid 1, punt c), van Besluit 21/2012/EU, dat bepaalde compensaties voor DAEB verenigbaar maakt met de interne markt, geen bovengrens stelt aan het compensatiebedrag voor "het verrichten van diensten van algemeen economisch belang waarmee wordt voldaan aan sociale behoeften wat betreft gezondheidszorg en langdurige zorg, kinderopvang, toegang tot de arbeidsmarkt en herintreding, sociale huisvesting en de zorg voor en sociale inclusie van kwetsbare groepen". Het EESC dringt er dan ook bij de nationale autoriteiten op aan om meer gebruik te maken van deze wettelijke bepalingen.

4.8. Het EESC is het eens met de opmerking dat het terrein van sociale en gezondheidsdiensten lange tijd het paradigma is geweest voor de "scheidslijn tussen de negatieve interpretatie van DAEB-bepalingen als een vrijstelling voor de mededinging in de EU en de nieuwe positieve interpretatie van dezelfde bepalingen als een uitdrukking van burgerrechten" (Fiedziuk, SGEI and the Treaty of Lisbon: Opening Door to a Whole New Approach or Maintaining the Status Quo, European Law Review, 2011, blz. 229).

4.9. De DAEB-regels zijn vanuit technisch en bureaucratisch oogpunt vaak moeilijk uitvoerbaar voor nationale autoriteiten, met name wanneer het gaat om het ontwikkelen van specifieke besluiten waarbij een onderneming met een dienst van algemeen economisch belang wordt belast, en om complexe juridische begrippen zoals "redelijke winst" te kunnen toepassen. Dit lijkt te wijten te zijn aan het feit dat de bureaucratische en nalevingslast die wordt opgelegd aan netwerksectoren met een sterke commerciële structuur, ook wordt uitgebreid naar de sector van sociale en gezondheidsdiensten, wat "problematisch kan worden met betrekking tot diensten die louter een sociaal karakter hebben en die bij uitstek op lokale schaal worden verleend" (Merola, 2012, European State Aid Law Quarterly, 2/2012, blz. 29).

4.10. Het EESC dringt daarom aan op specifieke investeringen op nationaal en Europees niveau om nationale overheden opleidingen te bieden over de mogelijkheden die worden geboden door het regelgevingskader betreffende diensten van algemeen economisch belang, met bijzondere aandacht voor sociale en gezondheidsdiensten, en hoopt dat goede praktijken en nationale ervaringen worden verzameld en als te volgen voorbeelden beschikbaar en toegankelijk worden gemaakt.

4.11. In dit verband wijst het EESC op het grote praktische nut van de "Gids voor de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun, overheidsopdrachten en de eengemaakte markt op diensten van algemeen economisch belang, en met name sociale diensten van algemeen belang" – SWD(2013) 53 final/2, gepubliceerd in 2013 –, die zou moeten worden bijgewerkt omdat de eerste publicatie ervan al van meer dan 10 jaar geleden dateert.

4.12. Het EESC is ingenomen met de politieke beleidslijnen van de nieuwe Europese Commissie 2024-2029, waarin het volgende wordt aangekondigd: "We zullen ook onze staatssteunregels herzien om steunmaatregelen voor huisvesting mogelijk te maken, met name voor betaalbare energie-efficiënte en sociale huisvesting". Het merkt daarbij op dat de regelgeving inzake staatssteun aan DAEB in dit verband van doorslaggevend belang kan zijn, mede omdat entiteiten van de sociale economie een rol kunnen spelen in de bestrijding van de huisvestingscrisis. Hierbij valt te denken aan hetgeen woningcoöperaties, woningstichtingen, onderlinge maatschappijen en vele filantropische entiteiten hebben weten te bereiken.

4.13. Tot slot merkt het EESC op dat flexibiliteitsclausules kunnen worden ingevoerd om de toepassing van het staatssteunkader te versoepelen in het geval van financiering door het ESF en het EFRO, die weliswaar grotendeels onder het EU-recht vallen, maar ook onder de staatssteunregels vanwege de discretionaire ruimte die de nationale autoriteiten nog altijd hebben bij de toewijzing ervan, terwijl deze regels niet gelden voor fondsen van zuiver Europese oorsprong die zonder tussenkomst van nationale staten op EU-niveau worden beheerd.

4.14. Op 12 februari 2024 ondertekenden vertegenwoordigers van 19 regeringen, onder auspiciën van het Belgische voorzitterschap, de Routekaart van Luik voor de sociale economie in de Europese Unie, waarin 25 specifieke verbintenissen worden voorgesteld voor de uitvoering van het actieplan voor de sociale economie. Het EESC hoopt dat de nieuwe Commissie zich bij de uitvoering van haar mandaat aan deze toezeggingen zal houden.

Brussel, 22 januari 2025.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Oliver RÖPKE