Europeiska unionens officiella tidning

SV
C-serien

C/2025/1183

21.3.2025

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Hur kan enheterna inom den sociala ekonomin stödjas på ett sätt som är förenligt med reglerna för statligt stöd? Några reflektioner med anledning av förslagen i Letta-rapporten

(yttrande på eget initiativ)

(C/2025/1183)

Föredragande: **Giuseppe GUERINI**

Rådgivare	Samuel CORNELLA
Beslut av plenarförsamlingen	11.7.2024
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
Ansvarig sektion	Inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande av sektionen	12.12.2024
Antagande vid plenarsessionen	22.1.2025
Plenarsession nr	593
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	216/4/1

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) betonar vikten av att förena behovet av starkt offentligt stöd till enheter inom den sociala ekonomin, som ofta fyller funktioner och roller som tidigare utövades av staten, med EU:s regler för statligt stöd.

1.2 Med tanke på att även Mario Draghi i sin rapport om EU:s framtida konkurrenskraft pekar på kopplingen mellan konkurrenskraft och den europeiska sociala modellen och erinrar om vikten av att skydda de europeiska systemen för välfärd och social trygghet, framhåller EESK den betydelse som enheter inom den sociala ekonomin har när det gäller att sörja för konkreta svar på EU-medborgarnas sociala behov. Dessa funktioner, som avser det allmänna bästa, bör därför erkännas i EU:s regler för statligt stöd.

1.3 Kommittén konstaterar att den verksamhet som bedrivs av enheter inom den sociala ekonomin i ett antal fall och hypoteser kännetecknas av en solidarisk modell som inte täcks in av begreppet ekonomisk verksamhet. Samtidigt finns det många fall där den gränsöverskridande karaktären hos dessa enheters verksamhet på det sociala området och vård- och omsorgsområdet bör anses vara begränsad och av en sådan omfattning att den inte väsentligt påverkar konkurrensen mellan medlemsstaterna. Det skulle därför vara nödvändigt och brådskande med ytterligare klargöranden från kommissionens sida om begreppen ekonomisk verksamhet och gränsöverskridande betydelse inom dessa områden.

1.4 EESK anser att reglerna för beviljande av stöd till rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar eller med funktionsnedsättning i avsnitt 6 i den allmänna gruppundantagsförordningen (EU) nr 651/2014 bör stärkas och förenklas. Såsom föreslås i Enrico Lettas rapport om den inre marknaden och i meddelandet ”Kriterier vid bedömningen av förenligheten av statligt stöd för anställning av arbetstagare med sämre förutsättningar och med funktionshinder som omfattas av kravet på individuell anmälan” (nedan kallat ”meddelandet om stöd för anställning”, EUT C 188, 11.8.2009) bör dessa regler uppdateras för att återspegla de rådande ekonomiska förhållandena.

1.5 Kommittén betonar att dessa båda stödkategorier måste bibehållas som specifika och separata vid den planerade översynen av den allmänna gruppundantagsförordningen, och understryker vikten av att respektera de tidsfrister som fastställts för uppdateringen av regelverket.

1.6 EESK välkomnar även det ytterligare förslaget i Letta-rapporten om behovet av att anpassa den nuvarande rättsliga ramen för statligt stöd för att främja bättre tillgång till krediter och finansiering för företag inom den sociala ekonomin.

1.7 Kommittén noterar att den rättsliga ramen för stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte utnyttjas i tillräcklig utsträckning av de offentliga myndigheterna, som ofta inte fokuserar på det stora utrymme för skönsmässig bedömning som fördragen ger dem när det gäller befogenheten att klassificera viss verksamhet som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. EESK anser att detta utrymme för skönsmässig bedömning är särskilt relevant för vård- och omsorgstjänster och sociala tjänster, både med hänsyn till vertikal subsidiaritet och social sammanhållning och på grund av avsaknaden av de särskilda regleringsmässiga begränsningar som finns t.ex. när det gäller andra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse av större ekonomisk betydelse, såsom nätverksindustrier. Eftersom underfinansiering av sociala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är vanligt förekommande i EU-medlemsstaterna bör betydelsen och relevansen av artikel 2.1 c i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse främjas. I stället för att i första hand använda den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse på området för sociala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bör EU-medlemsstaterna prioritera att tillämpa artikel 2.1 c i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse när bestämmelsens tillämpningsområde tillåter detta.

1.8 Kommittén välkomnar de politiska riktlinjerna för den nya kommissionen 2024–2029, som offentliggjordes den 18 juli 2024, i vilka följande tillkännages: ”Vi kommer även att se över våra statsstödsregler för att möjliggöra bostadsstöd, framför allt till energieffektiva bostäder till skälig kostnad och subventionerade bostäder.” EESK noterar att reglerna för statligt stöd för att ge ersättning för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan vara viktiga i detta avseende bl.a. tack vare det som enheter inom den sociala ekonomin kan göra för att motverka bostadskrisen, såsom bostadskooperativ, bostadsstiftelser, ömsesidiga bolag och många filantropiska organisationer har visat att de kan göra.

1.9 EESK noterar att flexibilitetsklausuler skulle kunna införas för att lätta på tillämpningen av reglerna för statligt stöd när det gäller finansiering som består av delvis europeiska och delvis nationella medel, såsom i fallet med Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), som beviljas på statlig nivå. Även om dessa medel till stor del regleras i EU-rätten omfattas de för närvarande av reglerna för statligt stöd på grund av det utrymme för skönsmässig bedömning som de nationella myndigheterna har vid tilldelningen, medan dessa regler inte tillämpas på medel av rent EU-ursprung, såsom Horisont Europa, som förvaltas på EU-nivå utan statligt ingripande.

1.10 Slutligen uppmanar EESK kommissionen att verkställa åtagandet att genomföra handlingsplanen för den sociala ekonomin, som gjordes i Liègefärdplanen för den sociala ekonomin i Europeiska unionen, som undertecknades den 12 februari 2024 av företrädare för 19 regeringar, genom att ge en av kommissionsledamöterna i det nya kommissionskollegiet särskilt ansvar för att samordna genomförandet.

2. **Bakgrund**

2.1 Enligt studien ”Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy”, som kommissionen nyligen offentliggjorde, är mer än 11 miljoner människor – 6,3 % av den förvärvsarbetande befolkningen – anställda i enheter inom den sociala ekonomin i EU:s 27 medlemsstater. Av de 4 miljoner enheterna inom den sociala ekonomin har 246 000 formen av ett företag och erbjuder lösningar på de största utmaningarna när det gäller att bistå EU-medborgarna. Dessa enheter finns inom en rad olika sektorer, t.ex. social omsorg och hälso- och sjukvård, den cirkulära ekonomin, fattigdomsbekämpning, subventionerat boende, bekämpning av matsvinn och deltagandebaserad produktion av energi från förnybara källor.

2.2 I kommissionens handlingsplan för den sociala ekonomin – COM(2021) 778 final – konstateras följande: ”För enheter inom den sociala ekonomin är det inte alltid lätt att få tillgång till tålmodigt och långsiktigt investeringskapital. Offentliga myndigheter drar inte full nytta av de möjligheter som finns att underlätta de sociala företagens tillgång till offentlig upphandling eller finansiering, och inte heller av den flexibilitet som erbjuds genom EU:s nuvarande regler för statligt stöd.”

2.3 I samma dokument understryks att medlemsstaterna inte fullt ut utnyttjar potentialen i dels reglerna för statligt stöd till sektorer av allmänt ekonomiskt intresse, dels den allmänna gruppundantagsförordningen, som skulle kunna leda till beviljande av statligt stöd som är förenligt med den inre marknaden.

2.4 I rådets rekommendation om utveckling av ramvillkor för den sociala ekonomin (2023/0179 (NLE)) konstateras följande: ”Offentliga myndigheter drar ofta inte största möjliga fördel av de nuvarande reglerna för statligt stöd till den sociala ekonomin när marknaden inte på egen hand kan förbättra tillträdet till arbetsmarknaden och den sociala

integrationen. De begränsar sig istället till åtgärder under den allmänna nivån för stöd av mindre betydelse och använder inte möjligheten att upprätta åtgärder inom ramen för kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 (allmänna gruppundantagsförordningen), såsom regionalstöd, riskfinansieringsstöd och stöd till rekrytering av missgynnade arbetstagare.”

2.5 I en nyligen genomförd studie om statligt stöd för tillgång till finansiering för sociala företag och för rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar i form av lönesubventioner ([1]) undersöktes tillämpningen och effekterna av den allmänna gruppundantagsförordningen i fråga om sociala företag som sysselsätter arbetstagare med sämre förutsättningar i medlemsstaterna. Resultaten visar att de nationella myndigheterna ofta tillämpar andra regler än den allmänna gruppundantagsförordningen, med hänvisning till skäl såsom bristande kunskap om EU:s regler för statligt stöd, den allmänna gruppundantagsförordningens komplexitet och andra administrativa svårigheter.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 I Draghi-rapporten om EU:s framtida konkurrenskraft betonas kopplingen mellan konkurrenskraft och den europeiska sociala modellen, och erinras om vikten av att skydda de europeiska systemen för välfärd och social trygghet. I detta avseende framhålls i detta yttrande vikten av att förena behovet av starkt offentligt stöd till enheter inom den sociala ekonomin, som ofta fyller funktioner och roller som tidigare utövades av staten, med EU:s regler för statligt stöd. I synnerhet bör man på lämpligt sätt beakta särdragen hos den marknad för vård- och omsorgstjänster och sociala tjänster där enheter inom den sociala ekonomin är verksamma. I detta avseende påpekar EESK att syftet med företag inom den sociala ekonomin inte är att maximera vinster som ska fördelas mellan investerarna, utan att återinvestera dessa vinster i enhetens verksamhet eller för att uppnå sociala mål eller mål av allmänt intresse.

3.2 I detta sammanhang är det lämpligt att hänvisa till den vägledande domen av den 8 september 2011 i de förenade målen C-78/08 och C-80/08 (Paint Graphos), i vilken EU-domstolen tog ställning till det italienska system för befrielse från inkomstskatt som är förbehållet kooperativa föreningar. Domstolens åsikt var att kooperativ, just på grund av sina särdrag, inte befinner sig i samma situation som kommersiella bolag. Erkännandet av att ett särskilt skattesystem är legitimt på grund av enhetens särdrag bör inspirera medlagstiftarna att inta samma politiska hållning beträffande de olika enheterna i den sociala ekonomin.

3.3 EESK välkomnar visserligen varmt anpassningen nyligen av taket för stöd av mindre betydelse till 300 000 euro och 750 000 euro på treårsbasis för vanliga företag respektive sektorn för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, men noterar att stöd av mindre betydelse inte kan betraktas som en tillräcklig rättslig grund enligt EU:s regler för statligt stöd för beviljande av offentligt stöd till enheter inom den sociala ekonomin på det sociala området och vård- och omsorgsområdet ([2]). Trots detta använder många nationella förvaltningar främst reglerna för stöd av mindre betydelse – snarare än den allmänna gruppundantagsförordningen, meddelandet om stöd för anställning eller den rättsliga ramen för statligt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – på grund av deras förenklade struktur och lätthet att tillämpa, samt bristande förtrogenhet med den allmänna gruppundantagsförordningen, trots att den har varit i kraft sedan 2014.

3.4 Kommittén är medveten om att det är omöjligt att i förväg fastställa en förteckning över verksamheter av ekonomisk och icke-ekonomisk karaktär, och om att detta begrepp i slutändan bör bedömas i varje specifikt fall, men betonar att den verksamhet som bedrivs av enheter inom den sociala ekonomin – både när den utförs av föreningsbaserade strukturer med bidrag från frivilliga i ett ideellt sammanhang och i vissa fall när den utförs av enheter inom den sociala ekonomin såsom kooperativ, ömsesidiga bolag och stiftelser – kan kännetecknas av en solidarisk modell utan kommersiell karaktär. Den bör därför anses falla utanför tillämpningsområdet för artikel 107 i EUF-fördraget.

3.5 EESK konstaterar att den gränsöverskridande rörligheten och betydelsen ofta är obefintlig eller obetydlig på efterfrågesidan när det gäller sociala tjänster och vård- och omsorgstjänster, eftersom dessa tjänster är av rent lokal karaktär och utförs i närområdet. I vissa fall är till och med den interna rörligheten mellan olika regioner i samma land obefintlig, vilket ytterligare understryker den starka lokala karaktären hos vård- och omsorgstjänster och sociala tjänster.

3.6 Gränsöverskridande rörlighet på området för sociala tjänster och vård- och omsorgstjänster kan visserligen potentiellt förekomma på utbudssidan, men EESK anser att de nationella myndigheterna bör säkerställa icke-diskriminerande tillgång till ett robust system för ekonomiskt stöd till sociala tjänster och vård- och omsorgstjänster som är förenligt med artikel 107 i EUF-fördraget, utan att reglerna för statligt stöd blir en motivering för att minska den offentliga finansieringen på ett område som är avgörande för den sociala sammanhållningen på lokal nivå.

([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]) När det gäller definitionen av sociala tjänster och vård- och omsorgstjänster hänvisas till handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter eller mer specifikt till meddelandet om en europeisk strategi för vård och omsorg (COM(2022) 440 final).

3.7 I linje med den politiska viljan i handlingsplanen för den sociala ekonomin och rekommendationen, där institutionerna uppmanas att agera för att frigöra potentialen hos enheterna inom den sociala ekonomin, anser EESK att man i reglerna för statligt stöd bör erkänna dessa enheters särskilda uppdrag och karaktär och medge dem regleringsvillkor som beaktar den sociala ekonomins särdrag, framför allt den lagstadgade skyldigheten att återinvestera alla eller merparten av vinsterna och överskotten i syfte att uppnå mål av allmänt intresse, i enlighet med de nationella rättsliga ramarna och rådets rekommendation.

4. **Mot regler för statligt stöd som är förenliga med målen för den sociala ekonomin**

4.1 Vad gäller eventuellt beviljande av stöd som är förenligt med den inre marknaden anser EESK att reglerna för beviljande av stöd för rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar eller med funktionsnedsättning i avsnitt 6 i den allmänna gruppundantagsförordningen (EU) nr 651/2014 bör stärkas och förenklas, och att meddelandet om stöd för anställning bör uppdateras för att återspegla de rådande ekonomiska förhållandena. I detta avseende skulle en konkret och snabb åtgärd som kommissionen skulle kunna vidta vara att anpassa de högsta tröskelvärdena för det stöd som kan beviljas i samband med verksamhet för att främja återinträde på arbetsmarknaden. Kommittén betonar också behovet av att behålla dessa båda stödkategorier som specifika och separata och vikten av att respektera de tidsfrister som fastställts för uppdateringen av den allmänna gruppundantagsförordningen.

4.2 EESK ställer sig bakom och stöder helhjärtat förslaget i Enrico Lettas rapport om den inre marknaden om att dessa regler bör omprövas och förbättras (”Much More than a Market”, s. 106).

4.3 Kommittén välkomnar även förslaget i Enrico Lettas rapport om att anpassa den nuvarande rättsliga ramen för statligt stöd för att främja bättre tillgång till krediter och finansiering för företag inom den sociala ekonomin.

4.4 EESK anser att man vid en eventuell översyn av den allmänna gruppundantagsförordningen – där de särskilda villkoren för förenligt stöd som kan beviljas utan förhandsgodkännande från kommissionen fastställs – uttryckligen bör erkänna enheter inom den sociala ekonomin. I detta syfte skulle en rättslig definition av ”enheter inom den sociala ekonomin” behöva införas i den allmänna gruppundantagsförordningen, såsom även föreslås i Letta-rapporten. Det är just därför som den verksamhet som bedrivs av enheter inom den sociala ekonomin i ett antal fall och hypoteser inte skulle strida mot EU:s konkurrensregler som styr marknaderna, eftersom den bedrivs inom ramen för en företagsmodell som inte syftar till att maximera vinsterna, utan till att återinvestera dem för att uppnå sociala eller miljömässiga mål på grundval av solidaritet.

4.5 EESK konstaterar också att artikel 56 i den allmänna gruppundantagsförordningen om investeringsstöd till lokal infrastruktur inte utnyttjas tillräckligt av de nationella myndigheterna med särskild hänvisning till nödvändiga investeringar i området för vård- och omsorgstjänster och sociala tjänster, trots att denna artikel i många fall kan utgöra en lämplig rättslig grund för förenlighet med en högre potential än reglerna för stöd av mindre betydelse.

4.6 Kommittén noterar även att den rättsliga ramen för stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte utnyttjas i tillräcklig utsträckning av de offentliga myndigheterna när det gäller vård- och omsorgstjänster. De behöriga statliga myndigheterna fokuserar nämligen ofta inte på det stora utrymme för skönsmässig bedömning som fördragen ger dem när det gäller befogenheten att klassificera viss verksamhet som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. EESK anser att detta utrymme för skönsmässig bedömning är särskilt relevant för vård- och omsorgstjänster och sociala tjänster, både med hänsyn till vertikal subsidiaritet och social sammanhållning och på grund av avsaknaden av de särskilda regleringsmässiga begränsningar som finns t.ex. när det gäller andra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse av större ekonomisk betydelse, såsom nätverksindustrier.

4.7 EESK noterar att artikel 2.1 c i beslut 2012/21/EU, som gör vissa ersättningar för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förenliga med den inre marknaden, inte föreskriver någon övre gräns för ”[e]rsättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som uppfyller sociala behov när det gäller sjuk- och långtidsvård, barnomsorg, tillträde till och återinträde på arbetsmarknaden, socialt subventionerade bostäder och vård och social integrering av sårbara grupper”. Kommittén uppmanar därför de nationella myndigheterna att i större utsträckning utnyttja dessa bestämmelser.

4.8 EESK ställer sig bakom observationen att området för vård- och omsorgstjänster och sociala tjänster sedan länge utgör gränslinjen mellan den negativa tolkningen av bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ett undantag från konkurrensen i EU och den nya positiva tolkningen av dessa bestämmelser som ett uttryck för medborgarnas rättigheter (Fiedziuk, ”Services of General Economic Interest and the Treaty of Lisbon: Opening Doors to a Whole New Approach or Maintaining the Status Quo”, European Law Review, 2011, s. 229).

4.9 Reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är ofta svåra för de nationella myndigheterna att tillämpa ur teknisk och byråkratisk synvinkel, särskilt när det gäller utarbetandet av särskilda beslut om tilldelning eller möjligheten att fastställa komplexa rättsliga begrepp såsom ”rimlig vinst”. Detta beror på att den byråkratiska bördan och efterlevnadsbördan för nätverksindustrier med en stark kommersiell karaktär också utvidgas till att omfatta de olika sektorerna för vård- och omsorgstjänster och sociala tjänster, vilket kan bli problematiskt när det gäller tjänster av rent social karaktär, som främst tillhandahålls på lokal nivå (Merola, 2012, European State Aid Law Quarterly, 2/2012, s. 29).

4.10 EESK efterlyser därför särskilda investeringar på nationell och europeisk nivå för att främja utbildning för nationella förvaltningar om de möjligheter som reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse medger, särskilt när det gäller vård- och omsorgstjänster och sociala tjänster. God praxis och erfarenheter på nationell nivå bör samlas in och göras tillgängliga som referensexempel.

4.11 I detta sammanhang betonar kommittén den stora praktiska nytta som vägledningen om tillämpningen av EU:s regler för statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse (SWD(2013) 53 final/2 från 2013) tidigare har haft, och anser att den bör uppdateras mer än tio år efter det att den ursprungligen offentliggjordes.

4.12 Kommittén välkomnar de politiska riktlinjerna för den nya kommissionen 2024–2029, i vilka följande tillkännages: ”Vi kommer även att se över våra statsstödsregler för att möjliggöra bostadsstöd, framför allt till energieffektiva bostäder till skälig kostnad och subventionerade bostäder.” EESK noterar att reglerna för statligt stöd för att ge ersättning för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan vara viktiga i detta avseende bl.a. tack vare det som enheter inom den sociala ekonomin kan göra för att motverka bostadskrisen, såsom bostadskooperativ, bostadsstiftelser, ömsesidiga bolag och många filantropiska organisationer har visat att de kan göra.

4.13 Slutligen noterar EESK att flexibilitetsklausuler skulle kunna införas för att lätta på tillämpningen av reglerna för statligt stöd när det gäller finansiering från t.ex. ESF och Eruf, som för närvarande, även om de till stor del regleras i EU-rätten, omfattas av reglerna för statligt stöd på grund av det kvarstående utrymmet för skönsmässig bedömning för de nationella myndigheterna, medan dessa regler inte tillämpas på medel av rent EU-ursprung som förvaltas på EU-nivå utan statligt ingripande.

4.14 Den 12 februari 2024 undertecknade företrädare för 19 regeringar, under överinseende av det belgiska ordförandeskapet, Liègefärdplanen för den sociala ekonomin i Europeiska unionen med förslag till 25 särskilda åtgärder för att genomföra handlingsplanen för den sociala ekonomin. EESK hoppas att den nya kommissionen kommer att anamma dessa förslag under genomförandet av sitt mandat.

Bryssel den 22 januari 2025.

Oliver RÖPKE
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande