

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 544. PLENARFORSAMLING, 19.6.2019-20.6.2019

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en europæisk retlig ramme, der er tilpasset virksomhederne i den sociale økonomi

(initiativudtalelse)

(2019/C 282/01)

Ordfører: **Alain COHEUR**

Plenarforsamlingens beslutning	12.7.2018
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 32, stk. 2 Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	28.5.2019
Vedtaget på plenarforsamlingen	19.6.2019
Plenarforsamling nr.	544
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	159/0/1

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. I en tid, hvor man søger ny inspiration til opbygningen af EU, kan fremme af en mangfoldighed af forskellige virksomhedsformer bidrage til at skabe arbejdspladser, innovation og social samhørighed samt styrke Europas konkurrenceevne. EU-retten tager udgangspunkt i en forenklet tilgang til de virksomhedsformer, der findes i det indre marked, hvilket gør, at de socialøkonomiske virksomheder ikke kan finde deres plads hverken som profitsøgende kapitalvirksomheder eller som virksomheder uden gevinst for øje, dvs. uden økonomiske interesser.

1.2. Virksomheder og organisationer inden for den sociale økonomi administreres i henhold til fælles værdier og principper såsom individets og virksomhedens formåls forrang for kapitalinteresser, frivillig og åben deltagelse og demokratisk styring. De går ikke efter at maksimere fortjenesten på kort sigt, men ønsker at sikre deres levedygtighed på langt sigt. Overskuddet geninvesteres i nye arbejdspladser eller bevarelse af de eksisterende eller i udvikling af aktiviteter, der er i tråd med virksomhedens formål, eller også fordeles det blandt medlemmerne i henhold til disses personlige bidrag.

1.3. EU-retten tager ikke hensyn til den sociale økonomis iboende kendetegn. Det gælder ikke mindst det faktum, at de socialøkonomiske virksomheder har et andet forhold til profit. Artikel 54 i EUF-traktaten fortolkes som om, der er et modsætningsforhold mellem enheder uden økonomiske interesser (som ikke arbejder med gevinst for øje) og selskaber, som udøver en økonomisk aktivitet mod betaling. Denne sidste kategori omfatter altså uden skellen alle virksomheder, som kan generere overskud, uanset om de fordeler det eller ej, og uafhængigt af deres juridiske form.

1.4. EU-Domstolens retspraksis og Kommissionens beslutningspraksis udviser ikke tilstrækkelig interesse for virksomheder, der i national lovgivning betegnes som nonprofitselskaber, eller som uden at have denne betegnelse tager udgangspunkt i kriterier for ejerskab, styring og anvendelse af overskuddet, som markant adskiller dem fra kapitalorienterede, profitsøgende virksomheder, ikke mindst med hensyn til de finansieringsvilkår, de er underlagt. Ydermere burde nødvendigheden af at frigøre potentialet hos alle virksomhedstyper samt EU-retten neutralitetsprincip med hensyn til virksomhedernes forskellige organisationsformer gøre det muligt at undgå, at der udvikles én enkelt virksomhedsmodel.

1.5. Det er på den baggrund, at EØSU:

- foreslår, at der indføres en retlig ramme i EU-retten, som indebærer større anerkendelse af socialøkonomiske virksomheder. En sådan ramme skulle tage udgangspunkt i et nyt begreb, nemlig »begrænset gevinstformål«, som ville omfatte alle virksomheder, der kan skabe et overskud, men som ikke har til hensigt at fordele det blandt deres ejere, da deres formål er af solidarisk eller almennyttig art;
- opfordrer Kommissionen til at iværksætte en undersøgelse af begrebet begrænset gevinstformål og af virksomhedsmodeller, som lever op til dette kriterium. En sådan undersøgelse vil gøre det lettere at indkredse behovene for passende juridiske, finansielle og skattemæssige rammer til at fastholde de pågældende virksomheders konkurrenceevne og kan eventuelt føre til fastsættelse af regler for god praksis;
- opfordrer Kommissionen til at fortsætte den indsats i relation til andelsskaber, der blev gjort i meddelelsen om begrebet statsstøtte, og udvide de relevante bestemmelser til at gælde alle socialøkonomiske virksomheder;
- desuden opfordrer Kommissionen til at udarbejde en meddelelse, som fortolker EUF-traktatens artikel 54 samt traktatens artikler om konkurrenceret, for at tydeliggøre begrebet nonprofit i EU-retten;
- endelig finder, at der som bilag til EUF-traktaten bør knyttes en protokol om forskellige virksomhedsformer i stil med protokol nr. 26 om tjenesteydelser af almen interesse, og opfordrer medlemsstaterne til at sætte denne revision på dagsordenen for kommende reformer.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Politisk anerkendelse af den sociale økonomi

2.1.1. Den sociale økonomi er en realitet, som gør sig gældende i EU's økonomi og forskellige geografiske områder. Den omfatter 2,8 mio. virksomheder og organisationer i forskellige former — bl.a. kooperative selskaber, gensidige selskaber, sociale virksomheder, foreninger og stiftelser — som udøver økonomiske aktiviteter, der tegner sig for 8 % af EU's BNP og tæller 13,6 mio. arbejdstagere, dvs. 6 % af lønmodtagerne i Europa. De går fra meget små virksomheder og SMV'er til store koncerner i den sociale økonomi og er aktive i alle sektorer af økonomien. Den sociale økonomi udgør med sin vægt og sine mangfoldige aktiviteter en stor drivkraft for en bæredygtig, innovativ, socialt inkluderende og miljøbevidst økonomisk vækst i Europa.

2.1.2. Den sociale økonomi mangler stadig politisk anerkendelse. Der er ganske vist gjort uomtvistelige fremskridt i form af Luxembourgserklæringen om social økonomi i Europa, »A roadmap towards a more comprehensive ecosystem for social economy enterprises«, EPSCO-Rådets konklusioner om »Fremme af den sociale økonomi som en central drivkraft for den økonomiske og sociale udvikling i Europa«, som for første gang blev vedtaget enstemmigt af alle 28 medlemsstater, Kommissionens fornyelse af sin ekspertgruppe om socialt iværksætteri (GECES) i 2018 og Europa-Parlamentets opfordring til Kommissionen om at sikre, at der tages hensyn til socialøkonomiens karakteristika i forbindelse med udformningen af de europæiske politikker.

2.1.3. EØSU har i flere udtalelser slået til lyd for en anerkendelse af den sociale økonomi og fremhævet behovet for reel hensyntagen til alle de forskellige virksomhedsformer i EU's lovgivning samt iværksættelse af en specifik handlingsplan for den sociale økonomi.

2.1.4. Den europæiske søjle for sociale rettigheder kan ikke gennemføres fuldt ud uden deltagelse fra de socialøkonomiske virksomheder. Det er derfor vigtigt konkret at sikre sig, at de deltager i EU's økonomiske og sociale udvikling. Hvor de socialøkonomiske virksomheder i kriseperioder viser større modstandsdygtighed og spiller en rolle som social stødpude, opretholder og fremmer de i det daglige den sociale samhørighed og bliver kilder til social innovation. Hertil kommer, at mange af dem først og fremmest i kraft af deres driftsprincipper og dernæst i kraft af deres aktiviteter opfylder søjlens målsætninger. De opfylder ifølge deres natur målsætninger som fremme af sikker og fleksibel beskæftigelse, social dialog og inddragelse af arbejdstagerne, et sundt, sikkert og veltilpasset arbejdsmiljø eller tilbyder innovative løsninger på nogle af de grundlæggende sociale behov

2.2. Manglende juridisk anerkendelse — en todelt og forsimplet anskuelse af virksomhedsformer.

2.2.1. Der er meget begrænset anerkendelse af socialøkonomiske virksomheder i EU-retten. Der er tidligere blevet taget initiativer til at fremme udviklingen af europæiske andelsselskaber, gensidige selskaber, foreninger og stiftelser, men kun forslaget til forordning om europæiske andelsselskaber er blevet vedtaget.

2.2.2. På nuværende tidspunkt ser det ud til, at strategien med at indføre statutter for de enkelte virksomhedskategorier er blevet opgivet til fordel for to andre tilgange.

- Den ene handler om at fremme begrebet sociale virksomheder på EU-niveau og iværksætte flere finansielle instrumenter til at imødekomme deres finansieringsbehov.
- Den anden går ud på, at Kommissionen fremsætter ikkebindende anbefalinger med henblik på at tilskynde medlemsstaterne til selv at fremme de socialøkonomiske virksomheder på nationalt niveau. Det gælder især de lande, som endnu ikke råder over retlige rammer på nationalt niveau.

2.2.3. I øvrigt, selv om Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen ønsker at lægge vægt på udviklingen af hele den sociale økonomi, er disse forskellige former for foranstaltninger rettet mod sociale virksomheder og gælder ikke alle socialøkonomiske virksomheder. Desuden risikerer disse tiltag at give for snævert et billede af den sociale økonomi, som begrænses til aktiviteter af samfundsmæssig art.

2.2.4. Især forbigår de gældende retsakter og de seneste forslag et afgørende punkt, nemlig at hele EU-retten bygger på en todelte og dermed forsimplet anskuelse af økonomiens aktører.

2.2.5. Denne todeling, som stammer helt tilbage fra Romtraktaten, er i dag at finde i EUF-traktatens artikel 54, som omhandler etableringsretten. I medfør af denne artikel anerkender EU-retten to typer enheder, nemlig på den ene side nonprofiterheder, som udelukkende omfatter organisationer med aktiviteter uden økonomiske interesser, og på den anden side virksomheder, der hovedsagelig omfatter kommercielle og privatretlige selskaber, og som også indbefatter kooperative selskaber.

2.2.6. Uanset om det er kooperative selskaber, gensidige selskaber, sociale virksomheder eller foreninger, sidestilles alle virksomheder, som har en økonomisk bæredygtig aktivitet og måske oven i købet kan give overskud, med kapitalorienterede, profitsøgende virksomheder. De socialøkonomiske virksomheder forfølger imidlertid ikke mål om rentabilitet eller størst mulig fortjeneste, men derimod et socialt mål.

2.2.7. Dette manglende hensyn til de socialøkonomiske virksomheders særlige beskaffenhed hersker også i konkurrencelovgivningen, hvor de socialøkonomiske virksomheder sidestilles med andre virksomheder, der betragtes som enheder, som udøver en økonomisk aktivitet på et marked, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde. Dette forhold, at man ser bort fra de socialøkonomiske virksomheders juridiske status, deres mål og dermed de særlige begrænsninger, de er underlagt med hensyn til økonomi og finansiering, forstærkes nogle gange af fortolkninger i retspraksis og retsvidenskab, som jævnligt giver udtryk for den opfattelse, at normen for en markedsaktør er en profitsøgende virksomhed, som søger at maksimere fortjenesten og rentabiliteten af den investerede kapital.

2.2.8. Den kapitalorienterede, profitsøgende virksomhedsmodel gennemsyrrer alle EU's regler. Til trods for de fordele af almen interesse, som opnås med sådanne strukturers tilstedeværelse på EU-medlemsstaternes område, og ud over en eventuel identifikation som tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, skelner hverken foreningslovgivningen, selskabsretten, lovgivningen om offentlige udbud eller skattelovgivningen således mellem socialøkonomiske virksomheder og andre virksomhedsformer.

2.2.9. En oprigtig politisk anerkendelse kan altså ikke længere vige uden om en juridisk anerkendelse, som er nedfældet i EUF-traktaten, og som nødvendigvis må fjerne den grundlæggende oprindelige uklarhed.

2.2.10. EU-retten påberåber sig et neutralitetsprincip med hensyn til ejerskabsformer i medlemsstaterne.

Det betyder, at ejerskabet af virksomhederne ligger uden for EU's kompetence, men også at EU-reglerne ikke må føre til, at der påbydes bestemmelser om ejerskabsformer.

2.2.11. På samme måde blander EU-retten sig ikke i beslutningen om, hvorvidt en virksomhed skal vælge en kapitalorienteret, profitsøgende struktur, hvor magten afhænger af, hvor mange aktier eller kapitalandele der ejes, eller en socialøkonomisk struktur, som indebærer en fordeling af magten på grundlag af mennesker og ikke på grundlag af kapital, og hvor udlodningen af overskuddet er strengt begrænset, eller lig nul når den geninvesteres ubeskåret i virksomhedens formål.

2.2.12. Men hvis neutralitet fører til manglende anerkendelse af hele udsnit af økonomien og lader en bestemt type virksomhed herske som model eller referencenorm for lovgivningens opbygning, bliver princippet fordrejet.

2.2.13. I en initiativudtalelse om forskellige virksomhedsformer fremhævede EØSU allerede i 2009 behovet for at indføre økonomisk mangfoldighed i EU.

2.2.14. Hele EU's retssystem bør revideres med henblik på bedre at forstå de virksomheder, som forfølger en almen interesse, og hvis anvendelse af driftsoverskuddet går til sociale formål, og den særlige rolle de spiller og deres måde at arbejde på.

2.2.15. En ny udvikling kunne således være at anerkende socialøkonomiske virksomheder side om side med profitsøgende virksomheder og enheder uden sigte på fortjeneste som en tredje kategori af økonomiske aktører, hvis mål om fortjeneste er bevidst begrænset af, at andre formål prioriteres højere.

3. Særlige bemærkninger

3.1. *Begrænset gevinstformål: et fælles træk for socialøkonomiske virksomheder*

3.1.1. Indførelsen af begrebet begrænset gevinstformål vil gøre det muligt at fremhæve den grundlæggende forskel mellem socialøkonomiske virksomheder og kapitalorienterede virksomheder. Hvis en enhed betegnes som en virksomhed med begrænset gevinstformål, betyder det, at profit er et middel og ikke et mål for aktiviteten.

3.1.2. For det første erkendes det, at aktiviteten skal være økonomisk bæredygtig, dvs. at den ikke må være afhængig af tilskud eller donationer for at være i balance.

3.1.3. For det andet gælder, at hvis aktiviteten giver overskud, skal overskuddet, afhængig af strukturen, anvendes til henlæggelser eller til selve aktiviteten for at sikre dens videreførelse og virksomhedens videreudvikling gennem investeringer. Kooperative selskaber kan f.eks. udlodde en del af driftsoverskuddet til deres medlemmer i form af bonus eller renter, men kun en begrænset del af overskuddet kan udbetales som bonus og afhænger teoretisk set af medlemmernes transaktioner og ikke af deres kapitalandele.

3.1.4. For det tredje må profit ikke være det eneste mål for aktiviteten. I socialøkonomiske virksomheder opfylder aktiviteterne andre formål end at sikre rentabiliteten af den investerede kapital eller størst mulig fortjeneste. Disse formål går ud på at tjene enten medlemmernes eller almenvellets interesser og omfatter ofte andre mål om social, territorial eller miljømæssig samhørighed.

3.1.5. De drifts- og forvaltningsmæssige begrænsninger, som er uløseligt knyttet til virksomhedens formål, er formaliseret i vedtægterne. Imidlertid bør EU-lovgivningen også tage til efterretning, at der findes aktører, som vælger disse specifikke virksomhedsformer, og gøre det muligt for dem at udvikle sig i det indre marked.

3.1.6. Hvis man anvender begrebet begrænset gevinstformål:

- a) undgår man, at anerkendelsen af den sociale økonomi begrænses til sociale virksomheder alene, dvs. virksomheder, som udfører udvalgte sociale aktiviteter, hvorimod socialøkonomiske virksomheder i alle sektorer opfylder økonomiske, sociale og territoriale behov. Overskuddet kommer primært kooperativernes medlemmer, de gensidige selskabers medlemmer og lokale brugere af tjenesteydelsesforeninger til gode. Det vil aldrig blive brugt til afkast til spekulationsfonde eller investorer verden over;
- b) vil det sikre, at de mange forskellige nationale virksomhedsformer bevares, og man overholder nærhedsprincippet.

3.2. *Tværgående anvendelse*

Begrebet begrænset gevinstformål bør integreres i forskellige EU-politikker:

3.2.1. *Etableringsfrihed*

3.2.1.1. Hvad angår etableringsfrihed vil en første ændring i affattelsen gøre det muligt officielt at anerkende eksistensen af selskaber med begrænsede gevinstformål.

3.2.1.2. Artikel 54 i EUF-traktaten og etableringsfriheden vil således kunne tage sigte på privatretlige selskaber, herunder kooperative selskaber, samt alle andre juridiske personer, der henhører under den offentlige ret eller privatretten, uanset om de er profitsøgende eller har begrænsede gevinstformål.

3.2.1.3. Etableringsfriheden er en reel udfordring for visse former for socialøkonomiske virksomheder. Da den retlige status varierer stærkt fra den ene medlemsstat til den anden, tvinger udøvelsen af denne frihed for det meste virksomhederne til i etableringsmedlemsstaten at fastsætte vedtægter, som ikke svarer til bestemmelserne om funktionsmåde i oprindelsesmedlemsstaten. For socialøkonomiske virksomheder findes der nemlig ikke noget sidestykke til det europæiske selskab. En minimumsankendelse af socialøkonomiske virksomheder takket være en fortolkende meddelelse af EUF-traktatens artikel 54 ville samtidig gøre det muligt at tage større hensyn til disse virksomheders særlige kendetegn i EU-retten, men også at indlede overvejelser om forskellige mulige løsninger på problemet med etableringsfrihed, f.eks. via et forstærket samarbejde.

3.2.1.4. Det vil være et første skridt i en mere generel bevidstgørelses- og ledsagelsesproces på EU-plan til fremme af den sociale økonomi. Processen bør inddrage både EU og medlemsstaterne, som bør tilskyndes til at oprette egnede nationale rammer i den sociale økonomi for etablering af fleksible strukturer for virksomheder med begrænsede gevinstformål.

3.2.2. Konkurrencelovgivning

3.2.2.1. Begrebet begrænset gevinstformål bør ligeledes kunne anvendes i konkurrencelovgivningen med forbehold af de regler, der i medfør af EUF-traktatens artikel 106, stk. 2, og øvrige tekster, som supplerer eller fortolker denne artikel, finder anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse

3.2.2.2. Selv om der ved fastlæggelsen af konkurrencereglernes anvendelsesområde ikke medtages andre kriterier end kravet om udøvelse af en økonomisk aktivitet på et marked, kan regleres anvendelse tilpasses, så de tager højde for visse særlige forhold ved socialøkonomiske virksomheder.

3.2.2.3. For så vidt angår statsstøtte har EU-Domstolen således anerkendt andelsselskabernes særlige situation i forhold til profitsøgende selskaber, når det gælder den begrænsede adgang til finansiering af deres aktiviteter. I en retsafgørelse blev det præciseret, at en fordelagtig skatteforanstaltning for andelsselskaber ikke kunne betragtes som indførelse af en selektiv fordel for dem, da andelsselskabernes og kapitalsselskabernes respektive situation ikke kunne sammenlignes.

Domstolen begrundede sin afgørelse med andelsselskabernes særlige kendetegn med hensyn til kontrol, deres ikke rent kommercielle forhold til deres medlemmer og især deres meget begrænsede adgang til kapitalmarkederne og afhængigheden af egenkapital eller lånefinansiering for at sikre deres udvikling.

3.2.2.4. I sin meddelelse om begrebet statsstøtte tog Kommissionen EU-Domstolens holdning vedrørende andelsselskaber til efterretning. Den anførte, at en fordelagtig skattemæssig behandling af andelsselskaber måske ikke kan anses for at være statsstøtte.

3.2.3. Ret til fri levering af tjenesteydelser og offentlige udbud

3.2.3.1. Socialøkonomiske virksomheders adgang til offentlige udbud fremhæves som et særligt punkt af Kommissionen, der bemærker, at flere af disse virksomheder har problemer med at deltage i udbudsprocedurer.

3.2.3.2. Ideen om reservede kontrakter er umiddelbart udelukket. Imidlertid findes der en generel undtagelse for økonomiske aktører, hvis vigtigste mål er social og jobmæssig integration af handicappede eller dårligt stillede personer. Desuden åbner direktiv 2014/24/EU også mulighed for, at medlemsstaterne forbeholder virksomheder med begrænsede gevinstformål, som opfylder en række andre driftskriterier, kontrakter om tjenesteydelser på sundheds-, social- og kulturområdet.

3.2.3.3. Det skal imidlertid bemærkes, at deltagelse i udbud, dvs. hvor der konkurreres om kontrakten med virksomheder efter den liberale og private model, ikke altid sætter virksomheder med begrænsede gevinstformål i en gunstig konkurrenceposition. Igen kan deres ind imellem begrænsede størrelse og den mere begrænsede adgang til finansiering af investeringer være en konkurrencemæssig ulempe, uanset hvilke aktiviteter de udøver. Opdelingen i delkontrakter og kriterierne for tildeling af kontrakten til det økonomisk mest fordelagtige tilbud bør således tage hensyn til denne anderledes situation.

3.2.4. Beskatning

3.2.4.1. Med hensyn til beskatning anerkendte Kommissionen også i 2013, at gunstige beskatningsmæssige rammer indrømmes til gengæld for de sociale virksomheders sociale indvirkning. Der bør indledes drøftelser om gunstige beskatningsmæssige rammer, som i videre udstrækning belønner virksomheder, der har en positiv social indvirkning i form af social, miljømæssig og territorial samhørighed.

Bruxelles, den 19. juni 2019.

Luca JAHIER

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
