

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 8. juli 2009

om »groepsrentebox«-ordningen som Nederlandene har til hensigt at gennemføre (C 4/07 (ex N 465/06))

(meddelt under nummer K(2009) 4511)

(Kun den nederlandske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2009/809/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

efter traktatens artikel 88, stk. 2, over for den del af støtteordningen, som omfatter lavere beskatning og fradrag af koncernrenter (foranstaltning A).

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i overensstemmelse med de nævnte artikler⁽¹⁾ og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFORLØB

(1) Nederlandene har med brev af 13. juli 2006 anmeldt »groepsrentebox«-ordningen, som medfører lavere beskatning/fradrag af betalte eller modtagne renter i koncerninterne forbindelser. De nederlandske myndigheder har anmeldt ordningen udelukkende af hensyn til den retlige sikkerhed, da de anser ordningen for at være en foranstaltning af generel karakter. I breve af 5. september 2006 og 9. november 2006 er der indgivet yderligere oplysninger.

(2) I brev af 7. februar 2007 meddelte Kommissionen Nederlandene, at den havde besluttet at indlede proceduren

(3) I det samme brev meddelte Kommissionen ligeledes Nederlandene, at den finder, at den lavere beskatning af renter af kortvarige indskud, som sigter på at erhverve mindst 5 % af aktierne i en virksomhed (foranstaltning B), ikke udgør statsstøtte efter traktatens artikel 87, stk. 1.

(4) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*⁽²⁾. Kommissionen har anmodet interesserede parter om at fremsætte bemærkninger.

(5) Nederlandene har i skrivelse af 7. maj 2007 fremsat bemærkninger til beslutningen om at indlede proceduren.

(6) Kommissionen har modtaget bemærkninger fra interesserede parter. Kommissionen har videresendt disse til de nederlandske myndigheder og givet dem lejlighed til at reagere. De har fremsendt deres bemærkninger i skrivelse af 29. juni 2007.

(7) Ved brev af 8. november 2007 og 29. januar 2008 indgik der yderligere oplysninger fra Nederlandene.

⁽¹⁾ EUT C 66 af 22.3.2007, s. 30.

⁽²⁾ Se fodnote 1.

- (8) Den 7. oktober 2008 fremlagde Nederlandene et juridisk responsum fra Leigh Hancher, der underviser i europæisk ret ved universitetet i Tilburg, vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt den anmeldte foranstaltning udgør statsstøtte.
- (9) I brev af 18. december 2008 meddelte de nederlandske myndigheder Kommissionen, at de havde besluttet at ændre beskatningsordningen.

II. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

II.1. Formål

- (10) Ifølge Nederlandene har foranstaltningen til formål at mindske forskellen i den skattemæssige behandling af to koncerninterne finansieringsinstrumenter, nemlig egen- og fremmedkapital.
- (11) I dag forholder det sig sådan, at en koncernvirksomhed, som indskyder kapital i en anden virksomhed, der hører under den samme koncern, som vederlag modtager et udbytte, der er fritaget for skat i henhold til reglerne om skattefritagelse for kapitalandele, hvorimod der, når den formidler et lån til en virksomhed i den samme koncern, skal betales den normale selskabsskat (25,5 %) af de modtagne renter. For den virksomhed, der modtager midlerne, er det udbytte, som udbetales ved et kapitalindskud, ikke fradragsberettiget, hvorimod renter, som betales på et lån, kan trækkes fra til den normale selskabsskattesats.
- (12) Nederlandene gør opmærksom på, at en virksomhedsstruktur bestående af juridisk selvstændige enheder normalt bestemmes af selskabsretlige eller driftsøkonomiske årsager. De civilretlige forskelle mellem finansiering med egen- eller fremmedkapital (hæftelse, tilbagebetalingsvilkår, sikkerhed, stemmeret osv.) er i vid udstrækning irrelevante ved koncernfinansiering, hvorimod de skattemæssige følger er væsentligt forskellige. I koncerner vælges finansieringsvilkårene med henblik på at minimere skattebyrden ifølge de gældende beskatningsregler. Valget mellem at stille fremmed- eller egenkapital til rådighed internt i koncerner træffes således primært af skattemæssige årsager.
- (13) Professor Hancher fremhæver i det juridiske responsum, at følgerne af den forskellige skattemæssige behandling af koncernintern finansiering med henholdsvis fremmed- og egenkapital samt mulige løsninger på de negative virkninger heraf står højt på den politiske dagsorden i mange OECD-lande. Ifølge professor Hancher er der i den nederlandske faglitteratur på skatteområdet gentagne gange slået til lyd for en gennemgribende reform af den nederlandske selskabsskat og for en neutral behandling af koncernintern finansiering med henholdsvis fremmed- og egenkapital.
- (14) Nederlandene fremhæver, at forskellene i den skattemæssige behandling medfører en arbitrage mellem disse to interne finansieringsmetoder, som ikke er økonomisk

ønskelig. Det er kun internt i en koncern, at valget mellem supplerende finansiering med egenkapital eller (supplerende) finansiering med fremmedkapital bliver arbitrært, når de skattemæssige konsekvenser af de to finansieringsmetoder er forskellige. Dette kan føre til, at arbitragen forringer skattesystemets neutralitet. Foranstaltningen skal følgelig forhindre arbitrage mellem finansiering med egen- og fremmedkapital og styrke det nederlandske skattesystems neutralitet.

- (15) Indførelsen af »groepsrentebox«-ordningen bidrager ifølge Nederlandene til, at det først og fremmest er de driftsøkonomiske årsager, der er afgørende for valget af finansieringsmetode i et koncernforhold. Ordningen bringer den skattemæssige behandling af koncernrenter mere på linje med den skattemæssige behandling af koncernudbytte og skaber større neutralitet mellem koncernintern finansiering med henholdsvis egen- og fremmedkapital.
- (16) Arbitrageproblemet har ingen betydning ved finansiering uden for koncernforhold. Her er de forskellige civilretlige konsekvenser faktisk relevante, og denne form for arbitrage vil derfor ikke finde sted. I kraft af de naturlige forskelle mellem forholdene i og uden for en koncern er der intet krav om skattemæssig neutralitet for finansieringstransaktioner uden for koncernforhold. Foranstaltningen er følgelig i sagens natur begrænset til koncernlån.
- (17) Nederlandene gør ligeledes opmærksom på, at nederlandske virksomheder på det seneste i stadigt stigende grad har udnyttet de uforholdsmæssigt store rentefradrag. Virksomhederne udnytter i stadigt stigende grad forskellen i den skattemæssige behandling af koncernlån og egenkapital, hvilket går ud over den nederlandske statskasse.
- (18) Ordningen har til formål at forhindre denne udhuling af skatteindtægterne ved at anspore virksomhederne til at benytte sig af finansiering med egenkapital i stedet for fremmedkapital, samt at begrænse rentefradraget i Nederlandene. Ordningen supplerer dermed de nederlandske regler om tynd kapitalisering, som ligeledes har til formål at forhindre overfinansiering med fremmedkapital og forebygge en kunstig udhuling af beskatningsgrundlaget i Nederlandene.
- (19) For Nederlandene er den anmeldte ordning en foranstaltning af udelukkende teknisk karakter.

II.2. Retsgrundlag

- (20) Retsgrundlaget for ordningen er artikel 12c i *Wet op de vennootschapsbelasting 1969* (den nederlandske lov om selskabsskat af 1969). Bestemmelsen er indført pr. 1. januar 2007, men ikrafttrædelsen er udsat, til Kommissionen har udtalt sig om foreneligheden med statsstøttere reglerne.

II.3. Ordningens virkemåde

- (21) I Nederlandene anvendes normalt en selskabsskattesats på 25,5 %. »Groepsrentebox«-ordningen medfører forskellig skattemæssig behandling af specifikke koncernrenter. Betalte og modtagne renter i forbindelse med koncernintern finansiering omfattes ikke af den normale selskabsskat på 25,5 % ⁽³⁾. Den positive restsaldo af modtagne og betalte renter i forbindelse med koncerninterne finansieringstransaktioner beskattes i »groepsrentebox«-ordningen med en sats på 5 % i stedet for den normale selskabsskattesats på 25,5 %. Hvis restsaldoen mellem modtagne og betalte renter er negativ, er denne fradragsberettiget, dog med en reduceret sats på 5 % i stedet for den normale sats på 25,5 %.
- (22) Det beløb, som kan beskattes/fratrækkes med den nedsatte sats, er begrænset til en procentdel af den skattepligtige enheds aktiver. Denne begrænsning skal forhindre, at underkapitaliserede virksomheder misbruger ordningen, og sikrer, at den nedsatte sats kun finder anvendelse, når indtægterne af koncernlånene er finansieret med egenkapital.
- (23) »Groepsrentebox«-ordningen omfatter desuden en række bestemmelser til forebyggelse af misbrug. F.eks. anses især renter, som formelt set skyldes til en tredjepart (bank), men i realiteten betales til en koncernenhed, for at være betalte koncernrenter. Dette er f.eks. tilfældet ved et »back-to-back«-lån ⁽⁴⁾. Ligeledes anses renter, der skyldes til en tredjepart (bank), for at være koncernrenter med begrænset fradragsberettigelse, hvis midlerne fra lånet via en kapitaloverførsel til et datterselskab benyttes til generering af lavt beskattede koncernrenter i det pågældende datterselskab.
- (24) Ved anmeldelsen gjorde Nederlandene opmærksom på, at ordningen skulle være valgfri i en periode på mindst tre år. Hvis ordningen vælges af én virksomhed, som hører under en koncern, gælder ordningen for alle andre virksomheder, som er hjemmehørende i Nederlandene og hører under den pågældende koncern. I henhold til den oprindelige »groepsrentebox«-ordning gælder ordningen for virksomheder, der hører under en koncern, som i selve ordningen udtrykkeligt defineres som en konstruktion, hvor én virksomhed ejer mere end 50 % af aktierne i en anden virksomhed. En koncern skal således bestå af mindst to virksomheder, hvor moderselskabet ejer mere end 50 % af datterselskabet. Alle virksomhederne skal betale selskabsskat i Nederlandene. Dette betyder, at

⁽³⁾ For en skattepligtig indkomst på op til 40 000 EUR gælder en sats på 20 %, og for en skattepligtig indkomst på over 40 000 og op til 200 000 EUR gælder en sats på 23,5 %.

⁽⁴⁾ Et »back-to-back«-lån er, når et lån juridisk set formidles af en bank, men den reelle misligholdelses- og valutarisiko bæres af et koncernselskab, f.eks. via en garanti afgivet til banken.

ordningen finder anvendelse på virksomheder, som er hjemmehørende i Nederlandene, samt på virksomheder, der ikke er hjemmehørende i Nederlandene, men som har et fast forretningssted i Nederlandene.

II.4. Ændring af ordningen

- (25) I løbet af proceduren meddelte de nederlandske myndigheder, at de havde til hensigt at gøre ordningen obligatorisk. Dette blev bekræftet i brev af 18. december 2008. Herved finder »groepsrentebox«-ordningen anvendelse på alle enheder, som betaler selskabsskat i Nederlandene, på renter, som henholdsvis betales til eller modtages fra virksomheder, der hører under en koncern.
- (26) I det samme brev har de nederlandske myndigheder ligeledes underrettet Kommissionen om yderligere to ændringer af ordningen. Den første ændring vedrører en udvidelse af definitionen af »koncern« for »groepsrentebox«-ordningen. Definitionen af en erhvervs-mæssigt forbundet enhed ændres og udvides til alle ordninger, hvor en enhed direkte eller indirekte har den faktiske kontrol over finansieringen i den anden enhed, eller hvor en tredje person eller enhed har den faktiske kontrol over finansieringen i de to enheder, som indgår i låneaftalen ⁽⁵⁾. Den anden ændring vedrører en bestemmelse, som har til formål at gøre det lettere efter nederlandske civilret at oprette (endnu) en virksomhed, så den derved opståede koncern kan drage fordel af »groepsrentebox«-ordningen. Navnlig vil den nuværende lovpligtige minimumskapital på 18 000 EUR for et anpartsselskab (ApS) blive afskaffet.

II.5. Budgetmidler

- (27) I anmeldelsen er det årlige budget for den oprindeligt anmeldte foranstaltning fastsat til 475 mio. EUR. Nederlandene har efterfølgende oplyst, at den obligatoriske »groepsrentebox«-ordning er budgetneutral.

III. ÅRSAGER TIL INDLEDNING AF PROCEDURE

- (28) I beslutningen af 7. februar 2007 om at indlede proceduren udtrykte Kommissionen tvivl om foranstaltningens generelle karakter. Kommissionen fremhævede, at kun virksomheder, som hører under en koncern (*de jure*-selektivitet), kan drage fordel af den skattelettelser, som ordningen medfører, og udtrykte frygt for, at den anmeldte ordning ville kunne udnyttes af multinationale koncerner (*de facto*-selektivitet) og dermed give de pågældende koncerner en selektiv økonomisk fordel.

⁽⁵⁾ Der er under alle omstændigheder tale om faktisk kontrol, når en enhed råder over flertallet af stemmerettigheder i en anden enhed, eller når en tredje person eller enhed råder over flertallet af stemmerettigheder i de to enheder, der indgår i låneaftalen.

- (29) På rent nationalt plan vil foranstaltningen ifølge Kommissionen sandsynligvis være skattnoneutral. For grænseoverskridende transaktioner derimod gælder den nedsatte skattesats på 5 % for en nederlandsk virksomhed, som formidler lån til en virksomhed, der tilhører koncernen og er hjemmehørende i udlandet, hvorimod virksomheder, der tilhører koncernen og er hjemmehørende i udlandet, ikke er omfattet af de nederlandske regler, der begrænser fradraget for betalte renter. Ordningen medfører *de facto* en selektiv fordel, fordi det kun er multinationale koncernvirksomheder, som foretager grænseoverskridende koncernrentetransaktioner med skatteregioner, hvor der gælder en selskabsskat på mere end 5 %, der bliver tilskyndet til at benytte ordningen.
- (30) Kommissionen betvivlede ligeledes, om den pågældende foranstaltning er berettiget i kraft af skattesystemets beskaffenhed eller struktur, for så vidt foranstaltningen er en undtagelse fra skattesystemets anvendelsesområde.
- (31) Kommissionen fandt endvidere, at det ikke kunne udelukkes, at de vigtigste modtagere af ordningen ville være de tidligere modtagere af ordningen for internationale finansieringsaktiviteter, også kaldet koncernselskabers finansieringsaktiviteter (kfa-ordningen), som viste sig at udgøre uforenelig statsstøtte⁽⁶⁾.
- (32) Kommissionen fandt derfor, at »groepsrentebox«-ordningen kunne opfattes som støtteforanstaltning efter traktatens artikel 87, stk. 1, og at ingen af undtagelserne i traktatens artikel 87, stk. 2 og 3, fandt anvendelse.

IV. NEDERLANDENES BEMÆRKNINGER

- (33) Nederlandene har i skrivelse af 7. maj 2007 fremsat bemærkninger til beslutningen om at indlede proceduren. Disse er i 2007 og 2008 suppleret med nærmere oplysninger, heriblandt et juridisk responsum fra professor Hancher.
- (34) Ifølge Nederlandene er den tilgang, som Kommissionen har benyttet sig af i sin beslutning, ukorrekt på tre punkter. For det første slår Kommissionen de særskilte kriterier »fordel« og »selektivitet« sammen til ét kriterium: »selektiv fordel«. Dette er i strid med Kommissionens normale praksis og gældende retspraksis, som foreskriver, at de to skal vurderes særskilt.
- (35) For det andet har Kommissionen ikke vurderet »groepsrentebox«-ordningens enkelte dele særskilt. Det mulige støtteaspekt ved en nedsat sats for modtagne koncernrenter og det mulige støtteaspekt ved en nedsat sats for betalte koncernrenter skal vurderes særskilt.
- (36) For det tredje vurderer Kommissionen fejlagtigt nettoeffekten for betaleren og modtageren som helhed og konstaterer fejlagtigt, at nettoeffekten sandsynligvis er neutral for nationale koncerner, når betaleren og modtageren begge er hjemmehørende i Nederlandene, mens den medfører en nettofordel for multinationale koncerner, når betaleren er et udenlandsk koncernselskab, og modtageren er indenlandsk. Ifølge Nederlandene finder en sådan identificering ingen støtte i den nederlandske skatteret. Konsolidering i beskatningsøjemed af nederlandske virksomheder, som hører under en koncern, finder kun sted ved en kapitalandel på 95 % eller derover.
- (37) Derudover finder Nederlandene, at »groepsrentebox«-ordningen ikke kan anses for at være en afvigelse fra standardmetoden for beskatning. Den er en tilpasning, som tilfører skattesystemet et analytisk element. Derved etableres en ny standardmetode for beskatning, og som følge heraf er der ikke tale om en fordel.
- (38) De nederlandske myndigheder angiver endnu en årsag til, at de ikke finder, at der er tale om en fordel. »Groepsrentebox«-ordningens afvigende nettoeffekt for multinationale koncerner i forhold til nationale koncerner kan ikke kun føre til en fordel, men ligeledes til en ulempe for multinationale koncerner. Om ordningen er til fordel eller ulempe for en multinational koncern, som er erhvervs-mæssigt forbundet med en nederlandsk virksomhed, afhænger af, om koncernen objektivt set er debitor eller kreditor, samt af de gældende skattesatser i andre medlemsstater og i Nederlandene.
- (39) Hvis der er tale om en fordel, finder Nederlandene subsidiært, at den mulige nettofordel for multinationale koncerner ikke skyldes en lavere nederlandsk sats for modtagne koncernrenter, men derimod det ubegrænsede fradrag af betalte koncernrenter i udlandet. Denne fordel kan ikke tilskrives den nederlandske stat og ydes ikke med nederlandske statsmidler.
- (40) Hvis multinationale koncerner kan opnå en mere fordelagtig nettoeffekt end nationale koncerner, skyldes det ikke, at den nederlandske »groepsrentebox«-ordning har et selektivt anvendelsesområde, men derimod en disparitet som følge af forskellige regler om fradrag af koncernrenter i EU. Nederlandene kan frit øge eller mindske denne forskel ved at ændre deres skattesystem, under forbehold af at ændringerne finder generel anvendelse på alle nederlandske skattepligtige enheder, som i medfør af den pågældende ændrings formål befinder sig i en faktisk og retligt tilsvarende situation.

⁽⁶⁾ Kommissionens beslutning 2003/515/EF (EUT L 180 af 18.7.2003, s. 52).

- (41) Ifølge Nederlandene vil den samlede virkning af skattemæssige ændringer altid være anderledes for multinationale koncerner, som foretager grænseoverskridende transaktioner, end for nationale koncerner, der udelukkende foretager nationale transaktioner. For statsstøtte har dette imidlertid kun betydning, hvis disse forskelle skyldes en foranstaltning truffet af medlemsstaten selv, som f.eks. en nedsat skattesats, som kun gælder for udenlandske koncernrenteindtægter. Det har ingen betydning, hvis der er tale om en generel foranstaltning for alle koncernrenteindtægter — såvel inden- som udenlandske — som fører til grænseoverskridende forskelle.
- (42) Alene eksistensen af ikke-harmoniserede skattesystemer side om side kan betyde, at den skattemæssige nettoeffekt af grænseoverskridende transaktioner er forskellig fra nettoeffekten af rene nationale transaktioner. Denne virkning kan være såvel en ulempe (økonomisk dobbeltbeskatning) som en fordel (ingen økonomisk beskatning) for virksomhederne.
- (43) Traktatens artikel 94 og 95 giver ifølge Nederlandene grundlag for harmoniserede retningslinjer eller forordninger, hvis og i den udstrækning disse er nødvendige for fællesmarkedets gennemførelse eller funktion. Endvidere giver traktatens artikel 96 Kommissionen mulighed for at gribe ind, hvis en disparitet mellem medlemsstaternes lovgivninger i alvorlig grad forstyrrer de lige konkurrencevilkår på det indre marked (fordrejning).
- (44) Subsidiært finder Nederlandene ikke, at der er tale om selektivitet. Når Kommissionen i sin vurdering af selektiviteten sammenligner kombinationen »udenlandsk debitor/indenlandsk kreditor« med kombinationen »indenlandsk debitor/indenlandsk kreditor«, vælger den en forkert referenceramme. Ved vurdering af, om en nederlandsk skatteordning er selektiv, kan referencerammen ikke være større end alle nederlandske skattepligtige enheder. Selskaber, som ikke er skattepligtige i Nederlandene, kan i henhold til Kommissionens faste praksis ikke indgå i referencerammen.
- (45) Nederlandene fremhæver, at skatteordningen ikke er begrænset til visse virksomheder, aktiviteter, funktioner eller regioner. Der sondres i ordningen ikke mellem indenlandske og udenlandske koncernvirksomheder. Der findes ingen tærskler vedrørende specifikke aktiviteter eller funktioner, som er bestemmende for, hvilke virksomheder der er omfattet af »groepsrentebox«-ordningen.
- (46) Endvidere er det, i medfør af »groepsrentebox«-ordningens formål, kun virksomheder, som hører under en koncern, der befinder sig i en faktisk og retligt tilsvarende situation. Kun for disse virksomheder har det i afsnit II.1 beskrevne arbitrageproblem betydning.
- (47) Nederlandene gør opmærksom på, at koncerninterne finansieringsbeslutninger tager sigte på at minimere skattebyrden under det gældende skattesystem. Henholdsvis den kommercielle og den skattemæssige forskel mellem finansiering med egen- og fremmedkapital (tilbagebetalingsvilkår, hæftelse, sikkerhed) er i vid udstrækning irrelevant. Uden for koncernforhold er de kommercielle forskelle mellem finansiering med egen- og fremmedkapital derimod af stor betydning og muligvis mere tungtvejende end skattemæssige motiver.
- (48) Nederlandene hævder, at foranstaltninger, der er begrænset til koncerner, er rent skattetekniske foranstaltninger, som ikke udgør statsstøtte, og henviser til Kommissionens beslutning (7) vedrørende en fransk skatteregel, hvor Kommissionen godkendte en foranstaltning, som forbigik den generelle regel om, at renteydelser var fradragsberettigede udgifter ved lån mellem virksomheder, som en generel foranstaltning, men hvor Kommissionen anså en yderligere undtagelse fra reglen til fordel for »centrales de trésorerie« (finanscentraler), som blev etableret i Frankrig af multinationale virksomheder, for at være en selektiv fordel.
- (49) Nederlandene henviser til, at netop et bredere anvendelsesområde for »groepsrentebox«-ordningen ville føre til selektivitet. Hvis renter modtaget fra tredje parter ligeledes skulle indgå i beskatningen til en nedsat sats, ville det medføre en fordel for finansieringsinstitutterne.
- (50) Det hævdes ligeledes, at den antagelse, at specifikke skatteregler for renter i sig selv skulle medføre selektivitet, er ukorrekt. Koncerninterne investeringsforhold kan ikke kvalificeres som en økonomisk aktivitet, men ganske enkelt en økonomisk realitet. Rentestrømme i sig selv udgør ingen særskilt økonomisk aktivitet eller driftsgren, men tjener derimod udelukkende til finansiering af en økonomisk aktivitet eller driftsgren. Kun for finansieringsinstitutter, som finansierer tredje parter i erhvervsøjemed, er finansiering med fremmedkapital en særskilt aktivitet. Med hensyn til udbyttet af kortvarige indskud, som har til formål at erhverve mindst 5 % af aktierne i en virksomhed (foranstaltning B), fandt Kommissionen i sin beslutning om at indlede proceduren desuden, at en lavere skattesats for denne type renter ikke i sig selv medfører selektivitet, idet den anses for at være en generel foranstaltning.
- (51) Endvidere angiver Nederlandene, at der begrebsmæssigt ikke er forskel på udbytte og renter. Begge udgør en godtgørelse for anvendelsen eller formidlingen af midler, det være sig egen- eller fremmedkapital. I begge tilfælde anvender modtageren disse midler til at finansiere driftsaktiviteter. Ethvert skattesystem indeholder regler, som fastsætter, hvorvidt udbetalt udbytte og betalte renter er fradragsberettiget, delvis fradragsberettiget eller ikke fradragsberettiget, samt regler, som fastsætter, hvorvidt udbytte og renter er skattepligtige, delvis skattepligtige eller skattefrie. Der findes ingen international skattestandard, som fastsætter, hvordan disse komponenter til skattemæssige formål skal behandles.

(7) Kommissionens beslutning 2003/883/EF (EUT L 330 af 18.12.2003, s. 23).

- (52) Mere subsidiært angives det, at begrænset beskatning forhindrer en intern disparitet i det nederlandske system og derfor berettiges af systemets art og struktur. Den begrænsede beskatning af modtagne koncerninterne renter berettiges af det begrænsede fradrag af betalte koncerninterne renter. Det forhindres således, at virksomheder, der er organiseret som en koncern, stilles ringere med begrænset fradrag og fuld beskatning, mens virksomheder, der er organiseret som enkelte enheder, ingen interne renter betaler og således ikke er tilsvarende ringe stillet.
- (53) Det er et grundprincip i nederlandsk skatteret, at indtægter og udgifter behandles symmetrisk. Ifølge det nederlandske skattesystems interne logik er indtægter og udgifter to sider af samme sag. Når dobbeltbeskatning skal forhindres, er begrænset beskatning en logisk følge af begrænset fradrag.
- (54) Den foreslåede foranstaltning skal garantere anvendelsen af neutralitetsprincippet i det nederlandske skattesystem ved at afskaffe arbitragen mellem koncernintern finansiering med egen- og fremmedkapital. Foranstaltningen begrænser forskellene mellem de to typer koncernfinansiering, hvilket styrker skattesystemets neutralitet. Begrænsningen til koncernrenter bygger følgelig på et økonomisk rationale og er nødvendigt og funktionelt for skattesystemets effektivitet.
- (55) Nederlandene peger på, at antallet af virksomheder, som kommer til at benytte sig af »groepsrentebox«-ordningen, bliver langt større end de 87 virksomheder, som benyttede sig af den tidligere kfa-ordning. Endvidere hævder Nederlandene, at alle de begrænsende betingelser i kfa-ordningen, som f.eks. kravet om to verdensdele eller fire lande, ikke forefindes i »groepsrentebox«-ordningen. »Groepsrentebox«-ordningen er derimod en rent skatte-teknisk foranstaltning, som regulerer skattebyrden på faktoren kapital. Endvidere finder den anvendelse på alle ind- eller udgående koncernlån og er helt uafhængig af, hvilke aktiviteter selskabet beskæftiger sig med. Foranstaltningens omfang er følgelig helt usammenligneligt med kfa-ordningens omfang.
- (56) Det, at foranstaltningen gælder for alle skattepligtige enheder, som betaler renter til eller modtager renter fra en virksomhed, der hører under en koncern, understreger »groepsrentebox«-ordningens formål om at styrke skattesystemets neutralitet, begrænse arbitrage og således øge indtægterne fra den nederlandske selskabsskat. Dette fjerner ligeledes det element, der medfører en potentiel selektiv fordel i »groepsrentebox«-ordningen.
- (57) En obligatorisk »groepsrentebox«-ordning er ikke kun en belønning for bevarelse af kapital i Nederlandene, men fungerer ligeledes — ligesom reglerne om tynd kapitalisering — som en bremse for strømmen af gældsfinansieringsmidler til Nederlandene. De nederlandske regler om tynd kapitalisering forhindrer koncernintern overfinansiering med fremmedkapital gennem en begrænsning af fradraget af koncernrenter, mens »groepsrentebox«-ordningen medfører en nedsat sats for modtagne koncernrenter ved finansiering med egenkapital. »Groepsrentebox«-ordningen afstiver det nederlandske princip ved at fremme et højere forhold mellem egenkapital og fremmedkapital og bidrager til at forhindre bortsvinning af egenkapital — og dermed beskatningsgrundlaget — fra Nederlandene.
- (58) »Groepsrentebox«-ordningen er en rent teknisk foranstaltning, som ændrer den måde, hvorpå koncerninterne renter behandles af systemet, ved at hæve skattebyrden for nogle skattepligtige enheder og sænke det for andre, afhængig af horisontale og objektive fakta og omstændigheder. Uden mulighed for at fravige reglen giver »groepsrentebox«-ordningen ingen økonomisk fordel, da skattebyrden blot forskubbes mellem skattepligtige enheder, på baggrund af rent horisontale og objektive kriterier.
- (59) Nederlandene understreger, at *de facto*-selektivitet kun kan forekomme, når der er risiko for, at en foranstaltning, som egentlig er af generel karakter, i praksis viser sig altid at tilgodes den samme påviselige koncern. Denne form for selektivitet kan forekomme, når foranstaltningen er frivillig, men udelukkes, når den gøres obligatorisk. De skattepligtige enheder, som stilles ringere det ene år, kan således drage fordel året efter, og omvendt. Der findes således ingen homogen kategori af skattepligtige enheder, som begunstiges af denne ordning.
- (60) Nederlandene er ligeledes af den opfattelse, at den nye definition af »koncern«, som bygger på faktisk kontrol, hænger bedre sammen med ordningens mål. Hvis én virksomhed har den faktiske kontrol over finansieringen i en anden virksomhed, kan sidstnævnte virksomhed ikke længere frit vælge mellem finansiering med intern eller ekstern fremmedkapital eller mellem finansiering med egen- eller fremmedkapital. Koncernens centrale ledelse beslutter, hvorvidt de eksternt tilvejebragte midler — eksternt gæld eller eksternt egenkapital — bevilges ved hjælp af intern fremmedkapital eller intern egenkapital internt i koncernen. Det, at de to koncerninterne finansieringsinstrumenter har forskellige skattemæssige konsekvenser, udgør en tilskyndelse til at vælge et bestemt instrument udelukkende på grund af de skattemæssige virkninger.
- (61) Endelig vil det for fremtiden på grund af ændringen af lovgivningen om anpartsselskaber med begrænset ansvar (ApS'er) blive let for en skattepligtig enhed at omdanne sin juridiske form til en koncern, da den administrative byrde og kapitalkravene bliver afskaffet eller stærkt begrænset.

V. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (62) Der er modtaget bemærkninger fra den nederlandske arbejdsgiverforening VNO-NCW⁽⁸⁾, Belgien og Ungarn. Der er desuden modtaget bemærkninger fra endnu en part, dog efter den sidste frist, og der kan således ikke tages højde for disse i forbindelse med proceduren. Bemærkningerne fra de pågældende interesserede parter vil under alle omstændigheder ikke påvirke vurderingen og konklusionerne i denne beslutning.

V.1. Bemærkninger fra den nederlandske arbejdsgiverforening VNO-NCW

- (63) VNO-NCW finder, at ordningen af nedenstående årsager ikke kan udgøre uforenelig statsstøtte efter traktatens artikel 87, stk. 1.
- (64) For det første finder VNO-NCW, at »groepsrentebox«-ordningen er en generel, skattnetral og teknisk foranstaltning, idet ordningen har til formål at begrænse den skattemæssige arbitrage mellem koncernintern finansiering med egen- og fremmedkapital. VNO-NCW mener, at denne ordning i kraft af foranstaltningens neutralitet ikke fører til en begunstiggelse af visse virksomheder eller visse produktioner efter traktatens artikel 87, stk. 1.
- (65) For det andet kan den skattefordel, som for en multinational koncernvirksomhed udspringer af forskellene i medlemsstaternes behandling af koncerninterne renter, ikke tilregnes Nederlandene. Når der opstår en skattefordel, ved at renterne er fradragsberettiget i en anden medlemsstat til en højere sats end den, der gælder for »groepsrentebox«-ordningen, mens »groepsrentebox«-satsen gælder i den indenlandske situation, er det en direkte følge af dispariteterne mellem medlemsstaternes lovgivninger om den skattemæssige behandling af koncernrenter. Hvis Kommissionen ønsker at fjerne de forvriddinger, som »groepsrentebox«-ordningen kan medføre, foreslår VNO-NCW at anvende traktatens artikel 94 eller 96.
- (66) For det tredje finder VNO-NCW, i medfør af den pågældende ordnings formål om at begrænse skattemæssig arbitrage mellem egen- og fremmedkapital, at virksomheder, som hører under en koncern, ikke befinder sig i en retlig og faktisk tilsvarende situation som virksomheder, der ikke hører under en koncern. Forskellen i den skattemæssige behandling af fremmed- og egenkapital fører især til forvrængninger i koncerner, da moderselskabet har en vis kontrol over sine datterselskaber; f.eks. kan moderselskabet i højere grad bestemme disse datterselskabers finansieringsmuligheder og tager her ofte overvejende udgangspunkt i skattemæssige overvejelser. Derimod bestemmes finansieringsformen for

tredjeparter som oftest ved overvejelser af ikke-skattemæssig karakter. Følgelig kan det ikke antages, at den pågældende ordning er selektiv efter traktatens artikel 87, stk. 1. VNO-NCW mener endvidere, at hvis en skattemæssig ordning udgør en statsstøtteforanstaltning blot ved i større eller mindre udstrækning at være begrænset til koncernselskaber, så strider medlemsstaternes lovgivninger om selskabsskat på en lang række punkter mod traktatens artikel 87, stk. 1.

V.2. Bemærkninger fra Ungarn

- (67) Ungarn finder, at ordningen ikke udgør støtte, og fremfører to argumenter herfor. For det første gør det ikke en foranstaltning selektiv, at den er begrænset til koncerner. I (internationale) skattespørgsmål er regler for koncernvirksomheder almindelige og uundgåelige. Både OECD (interne udligninger) og Kommissionen (direktivet om renter og royalties) er kommet med en lang række retlige instrumenter, hvis anvendelsesområde er begrænset til koncerner. For det andet er direkte skatter en national kompetence for medlemsstaterne. Til denne kompetence hører fastsættelse af skattesatserne for skattepligtige forhold. Endelig mener Ungarn ikke, at Nederlandene i en situation, hvor de direkte skatter ikke er harmoniseret, kan holdes ansvarlig for det højere fradrag, der følger af de højere skattesatser i andre lande. Den fordel, som Kommissionen beskriver, skyldes tydeligvis en disparitet mellem skattesystemer.

V.3. Bemærkninger fra Belgien

- (68) Også Belgien finder, at ordningen ikke udgør støtte, og hævder ligesom de andre interesserede parter, at der ikke er tale om selektivitet. Belgien fremhæver her, at det er logisk, at en virksomhed, der ikke hører under en koncern, heller ikke har nogen koncerninterne finansieringsaktiviteter. Belgien fremfører i øvrigt, at statsstøttere reglerne ikke finder anvendelse i situationer, hvor der forekommer dispariteter mellem nationale skattesystemer på grund af manglende harmonisering på EU-plan. »Groepsrentebox«-ordningen skal således anses for at være en generel foranstaltning, som ikke er omfattet af statsstøttere reglerne, og Kommissionen misbruger sin kompetence, hvis den gennemfører denne sag.

VI. NEDERLANDENES REAKTION PÅ TREDJEPARTERNES BEMÆRKNINGER

- (69) Nederlandene konstaterer, at der i alle tre tilfælde er tale om bemærkninger, som støtter deres holdning. Både Ungarn og Belgien fremhæver, at Kommissionen misbruger sin kompetence vedrørende statsstøtte til at behandle forvrængninger, som skyldes dispariteter mellem ikke-harmoniserede skattesystemer. Dette bestyrker Nederlandenes overbevisning om, at »groepsrentebox«-ordningen ikke udgør en sådan støtteforanstaltning, som er forbudt i henhold til traktatens artikel 87.

⁽⁸⁾ *Verbond van Nederlandse Ondernemingen — Nederlands Christelijk Werkgeversverbond.*

- (70) Nederlandene fremhæver endvidere, at de til fulde anerkender VNO-NCW's analyse. Særlig vigtige finder Nederlandene de detaljerede argumenter vedrørende de institutionelle rammer. Deri gøres der også klart rede for, hvilke forvrængninger af det indre marked der kan opstå som følge af medlemsstaternes nationale foranstaltninger, samt hvilke forskellige instrumenter der er fastsat i traktaten med henblik på eventuelt at fjerne disse forvrængninger.
- (71) Endelig er Nederlandene enige med VNO-NCW i, at det, før der er tale om selektivitet, skal vurderes, hvorvidt visse virksomheder eller produktioner begunstiges i forhold til andre, som er retligt og faktisk sammenlignelige, i medfør af den pågældende foranstaltnings formål. Begrænsningen til koncernlån medfører ikke selektivitet, da »groepsrentebox«-ordningen har til formål at forhindre arbitrage mellem koncernintern finansiering med egen- og fremmedkapital. Ved finansiering mellem virksomheder, der ikke er forbundet i en koncern, har arbitrage ingen betydning overhovedet. Begrænsningen til koncernlån er derfor logisk i medfør af ordningens formål, så den relevante referenceramme udgøres af alle virksomheder, som hører under en koncern.
- (72) Ifølge gældende retspraksis skal det ved vurderingen af, om en foranstaltning er selektiv, undersøges, om den som led i en given retlig ordning medfører en fordel for visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, som befinder sig i en faktisk og retlig tilsvarende situation⁽⁹⁾. Det kan altså ske, at en skatteregel ikke udgør statsstøtte, selv om den ikke i alle henseender stemmer overens med det generelle selskabsskattesystem i medlemsstaten. Domstolen har også gentagne gange erklæret, at traktatens artikel 87, stk. 1, ikke sonderer mellem støtteforanstaltningers årsager eller formål, men definerer dem i kraft af deres virkninger⁽¹⁰⁾. Særlig skattemæssige foranstaltninger, hvor der ikke er tale om en tilnærmelse af det generelle system til visse egenskaber hos visse virksomheder, men som træffes som et middel til at forbedre deres konkurrenceposition, er omfattet af traktatens artikel 87, stk. 1⁽¹¹⁾.
- (73) Begrebet »statsstøtte« finder dog ikke anvendelse på offentlige foranstaltninger, som differentierer mellem virksomheder, når denne differentiering er begrundet i karakteren eller opbygningen af det system, som de indgår i. Som angivet i Kommissionens meddelelse om statsstøtteregeleternes anvendelse på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomheder⁽¹²⁾ (»skattemeddelelsen«), kan visse forhold være begrundet i objektive forskelle mellem de skattepligtige enheder.

VII. VURDERING AF ORDNINGEN

- (72) For at vurdere, om den foreliggende ordning udgør en støtteforanstaltning efter traktatens artikel 87, stk. 1, skal Kommissionen undersøge, om foranstaltningen begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner ved at yde en økonomisk fordel, om en sådan fordel fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen, om fordelens finansieres ved hjælp af statsmidler, og om fordelens har en negativ virkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (73) For at kunne betragtes som statsstøtte skal foranstaltningen være specifik eller selektiv, forstået således, at den begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner.
- (74) Nederlandene fremhæver, at den pågældende foranstaltning hverken er begrænset til visse sektorer, visse typer virksomheder eller visse dele af det nederlandske territorium. Der peges her ligeledes på, at der heller ikke gælder nogen begrænsninger med hensyn til omsætning, størrelse, antal medarbejdere, tilhørsforhold til en multinational koncern, eller hvilken type aktiviteter den modtagende virksomhed måtte udøve.
- (77) Først og fremmest skal det afgøres, om vurderingen skal foretages på koncern- eller virksomhedsniveau. I beslutningen om at indlede proceduren angav Kommissionen som sin foreløbige holdning, at denne vurdering skal foretages på koncernniveau, idet den hævdede, at fordelens i form af en lavere skattesats på renter modtaget af et nederlandsk finansieringsselskab ophæves af det lavere fradrag af renter betalt af det nederlandske finansierede selskab i de tilfælde, hvor virksomhederne i en rent national koncern har valgt at benytte »groepsrentebox«-ordningen⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ Se bl.a. Domstolens dom af 22. december 2008 i sag C-487/06 P, *British Aggregates Association mod Kommissionen*, endnu ikke offentliggjort, præmis 82; dom af 13. februar 2003 i sag C-409/00, *Spanien mod Kommissionen*, Sml. 2003 I, s. 1487, præmis 47; dom af 6. september 2006 i sag C-88/03, *Portugal mod Kommissionen*, Sml. 2006 I, s. 7115, præmis 54; og dom af 11. september 2008 i de forenede sager C-428/06 til og med C-434/06, *UGT-Rioja m.fl.*, endnu ikke offentliggjort, præmis 46.

⁽¹⁰⁾ Se f.eks. Domstolens dom af 29. februar 1996 i sag C-56/93, *Belgien mod Kommissionen*, Sml. 1996 I, s. 723, præmis 79; dom af 26. september 1996 i sag C-241/94, *Frankrig mod Kommissionen*, Sml. 1996 I, s. 4551, præmis 20; dom af 17. juni 1999 i sag C-75/97, *Belgien mod Kommissionen*, Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 25; og dom af 13. februar 2003 i sag C-409/00, *Spanien mod Kommissionen*, Sml. 2003 I, s. 10901, præmis 46.

⁽¹¹⁾ Se f.eks. Domstolens dom af 15. december 2005 i sag C-66/02, *Italien mod Kommissionen*, Sml. 2005 I, s. 10901, præmis 101.

⁽¹²⁾ EFT C 384 af 10.12.1998, s. 3, punkt 24.

⁽¹³⁾ Se betragtning 22 i beslutningen om at indlede proceduren.

(78) Da ordningen er symmetrisk og blot forskubber skattebyrden mellem de skattepligtige enheder, finder Nederlandene, at visse virksomheder begunstiges, og andre ringerestilles, alt efter om de objektivt set er debitor eller kreditor. »Groepsrentebox«-ordningen udgør heller ikke i denne henseende statsstøtte.

(79) Som Nederlandene har forklaret i brev af 18. december 2008, kan en virksomhed ikke længere frit træffe beslutninger om sin finansiering eller vælge mellem finansiering med egen- eller fremmedkapital, hvis en anden virksomhed har den faktiske kontrol over finansieringen i førstnævnte virksomhed. Koncernens centrale ledelse beslutter, hvorvidt de eksternt tilvejebragte midler bevilges internt i koncernen ved hjælp af intern fremmedkapital eller intern egenkapital.

(80) Kommissionen peger dog på, at den pågældende ordning vedrører en specifik aktivitet (finansiering i erhvervs-mæssigt forbundne virksomheder) og ikke en konsolidering på koncernniveau. Enhver satsnedsættelse anvendes særskilt på virksomheder på baggrund af saldoen på deres renteboks. Selv om det må antages, at der træffes finansieringsbeslutninger i koncernens interesse som helhed, finder en analyse på koncernniveau ingen støtte i den nederlandske skatteret, som Nederlandene peger på. Konsolidering af koncerner finder ifølge nederlandsk skatteret kun sted ved en kapitalandel på 95 % eller derover. I Nederlandene opkræves selskabsskatten med andre ord for de særskilte enheder, ikke for koncerner. Betegnelsen »groepsrentebox« (koncernrenteboks) afspejler således ikke tilstrækkeligt, at ordningen vedrører særskilte enheder, som beskæftiger sig med specifikke finansieringsaktiviteter. Ordningen vedrører ikke en saldo over udgifter og indtægter konsolideret på koncernniveau.

(81) Kommissionen finder derfor, at vurderingen af ordningen skal foretages for de individuelle virksomheder. Ordningen, som ændret af de nederlandske myndigheder, kan beskrives som en nedsat sats på en specifik type indtægter (henholdsvis udgifter) i form af renter på et lån, når transaktionen finder sted mellem erhvervs-mæssigt forbundne virksomheder ⁽¹⁴⁾.

(82) Kommissionen finder desuden, at ordningens symmetri og dens neutrale virkning på koncernniveau ikke udelukker, at de individuelle virksomheder kan drage fordel. Ej heller kan en lavere beskatning af renter for

én enhed i en koncern begrundes i en højere skattesats — gennem et lavere fradrag af renter — for en anden virksomhed ⁽¹⁵⁾.

Vurdering af foranstaltningens selektive karakter

(83) Kommissionen finder, at det for beskatningen af specifikke typer indtægter kan være vigtigt at undersøge, om en ordning omfatter generelle transaktionskategorier uden forskelsbehandling. Enhver forskelsbehandling, som ikke kan begrundes i objektive forskelle mellem skattepligtige enheder, kan føre til konkurrencefordrejning.

(84) Det skal her bemærkes, at det er et typisk træk ved mange skattesystemer, at analytiske elementer supplerer skattesystemets syntetiske karakter. Dette er især tilfældet, når en differentieret skattemæssig behandling finder anvendelse på specifikke typer indtægter, som f.eks. renter eller udbytte.

(85) Uafhængigt heraf skal det undersøges, om der objektivt set må anvendes en nedsat skattesats på lånetransaktioner mellem erhvervs-mæssigt forbundne virksomheder. Både Nederlandene og VNO-NCW har anført, at arbitrage mellem finansiering med egenkapital og med fremmedkapital kun er mulig i koncernforhold. I modsætning til virksomheder uden for koncernforhold (selvstændige virksomheder) konfronteres koncernvirksomheder internt i koncernen med arbitrage mellem egenkapital og fremmedkapital. Arbitragen påvirkes oftest mere af skattemæssige end af økonomiske overvejelser.

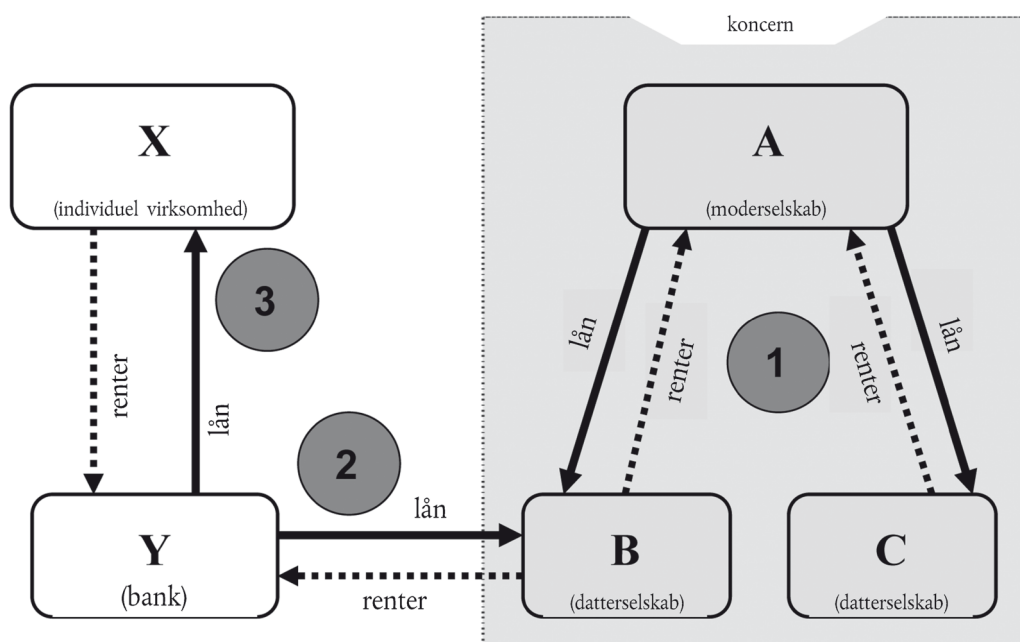
(86) Kommissionen finder, at den foreliggende foranstaltning medfører en mindskning af arbitragen (i en national situation), da forskellen mellem beskatningen af koncernrenter og beskatningen af koncernudbytte bliver mindre, og skattesystemets tekniske neutralitet således styrkes.

⁽¹⁵⁾ Domstolen har ved vurderingen af skatteordningen for koordinationscentre, som er hjemmehørende i Belgien (se dom af 22. juni 2006 i de forenede sager C-182/03 og C-217/03, *Belgien m.fl. mod Kommissionen*, Sml. 2006 I, s. 5479, præmis 86-118), vurderet, at den faste beskatning af den skattepligtige indkomst efter den såkaldte »cost plus«-metode udgør en økonomisk fordel efter traktatens artikel 87, og at »denne analyse hverken [ændres] af, at medtagelsen af de finansielle omkostninger i visse tilfælde kunne føre til et for højt beskatningsgrundlag, eller af størrelsen på den skattebyrde, som koncernen måtte bære, ligesom den ikke påvirkes af den omstændighed, at et center kan være blevet beskattet uden at have haft nogen fortjeneste«. Domstolen vurderede endvidere, at fritagelsen for ejendomsskat udgør en økonomisk fordel for koordinationscentre. »Den omstændighed, at mindre end 5 % af koordinationscentre reelt nyder godt af fritagelsen, fordi alle de andre er lejere af den faste ejendom, har ingen indvirkning på denne vurdering, da valget mellem at eje eller leje fast ejendom udelukkende foretages i henhold til de nævnte centres ønske«.

⁽¹⁴⁾ I denne beslutning anvendes for nemheds skyld termerne »erhvervs-mæssigt forbundne virksomheder« og »koncern« om virksomheder, som er direkte eller indirekte forbundet med hinanden gennem fælles kontrol, se i øvrigt betragtning 98.

- (87) For at illustrere dette skal der sondres mellem tre forskellige situationer (se figur 1), som vedrører erhvervmæssigt forbundne virksomheder på den ene side og selvstændige virksomheder på den anden side (herunder finansieringsinstitutter i deres forbindelser med uafhængige tredjeparter). Det antages, at A-B-C er en koncern af virksomheder, hvor A udøver kontrol med finansieringen i B og C; X er en enhed, som ikke hører under en koncern (selvstændig virksomhed), og Y er et kreditinstitut, som formidler lån til uafhængige parter.

Figur 1



- (88) Den første situation vedrører finansielle transaktioner mellem erhvervmæssigt forbundne virksomheder. Moderselskab A formidler likvide midler til sine datterselskaber B og C ved at stille egen- eller fremmedkapital til rådighed. Af disse finansielle transaktioner udspringer en betaling (foretaget af B og C) af enten renter eller udbytte.
- (89) Valget mellem finansiering med fremmed- eller egenkapital træffes af moderselskab A i koncernens interesse som helhed. Derfor vil der, når moderselskab A finansierer et af sine datterselskaber (eller virksomheder, der hører under koncernen), forekomme arbitrage mellem fremmed- og egenkapital på baggrund af forskellige kriterier. Hvor et likviditetsbehov på langt sigt eller en investering normalt kræver et kapitalindskud, kræves der ved finansielle behov på kort sigt kun et (kortfristet) lån. Dog kan de økonomiske overvejelser blive påvirket af skattemæssige overvejelser.
- (90) Ved at mindske forskellen i den skattemæssige behandling mellem koncernindtægter fra lån (renter) og koncernindtægter fra kapital (udbytte) vil den skattemæssige arbitrage mellem de to transaktionstyper i en national situation aftage som følge af foranstaltningen. Den anden situation vedrører en lånetransaktion mellem et finansieringsinstitut (bank Y) og en af de virksomheder, som hører under en koncern (virksomhed B). En sådan situation opstår i princippet, når de finansielle behov ikke kan tilgodeses ved at stille likvide midler til rådighed internt i koncernen. I sådan en situation forekommer der ingen arbitrage for Y's vedkommende, da et kapitalindskud i B ikke er et alternativ for Y, som udelukkende beskæftiger sig med formidling af lån til tredjeparter. Der forekommer heller ingen arbitrage mellem fremmed- og egenkapital for B's vedkommende (eller på koncernniveau).
- (91) Finansieringsinstitutter (som formidler lån til uafhængige parter) adskiller sig også af andre årsager fra virksomheder, der hører under en koncern (som tilvejebringer likvide midler til virksomheder i koncernen). I det første tilfælde udspringer indtægterne af sådanne lånetransaktioner fra finansieringsinstitutternes ordinære drift og kan udgøre en væsentlig del af deres indtægter. I det andet tilfælde udgør de indtægter, som udspringer af transaktioner med uafhængige erhvervsdrivende, og som omdannes til koncernindtægter, uden at der genereres indtægter på koncernniveau. De renter, som betales af virksomhed B til banken, udgør ekstraudgifter — ikke kun for virksomhed B, men også for koncernen som helhed — mens de renter, som i den første situation betales af virksomhed B (eller C) til virksomhedens moderselskab, ikke udgør ekstraudgifter for koncernen.

- (92) I denne forbindelse skal det bemærkes, at finansieringsinstitutterne efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* af beslutningen om at indlede proceduren ikke har indsendt nogen klage eller bemærkninger vedrørende »groepsrentebox«-ordningens anvendelsesområde.
- (93) Set fra debitorens synsvinkel (B over for Y) kan denne virksomhed bedre sammenlignes med en selvstændig virksomhed, som f.eks. virksomhed X, når denne optager et lån i banken (Y).
- (94) Den tredje situation vedrører en lånetransaktion mellem et finansieringsinstitut (bank Y) og en selvstændig virksomhed (X). Ligesom i den anden situation er der for Y ikke tale om arbitrage, da et kapitalindskud i B ikke udgør noget alternativ for Y.
- (95) Selv om virksomhed X's finansielle behov under visse omstændigheder kunne tilgodeses gennem formidling af lån eller kapitalindskud fra individuelle aktionærer, kan denne situation ikke sammenlignes med den første, da de potentielle likviditetsudbydere (fysiske personer) ikke betaler selskabsskat. Endvidere ville det være særlig vanskeligt at optage denne form for transaktioner med private investorer under foranstaltningens anvendelsesområde (ved at begrænse fradraget af de renter, som betales af virksomhed X til dennes aktionærer og samtidig sænke beskatningen af disse renter for den enkelte aktionær), fordi der ved beskatning af personer ikke anvendes den samme logik som ved beskatning af virksomheder⁽¹⁶⁾.
- (96) Da virksomhed X's finansielle behov set fra debitorens synsvinkel kun kan tilgodeses ved optagelse af lån i et finansieringsinstitut, vil den heraf resulterende transaktion med Y have en stærk lighed med lånetransaktionen mellem virksomhed B og Y.
- (97) Da selvstændige virksomheder, som ikke er kredit- eller finansieringsinstitutter, i princippet ikke regelmæssigt formidler lån til uafhængige parter, bliver de desuden ikke forskelsbehandlet med hensyn til låneaftaler i forhold til erhvervmæssigt forbundne virksomheder, hvad angår formidling af lån til virksomheder, der hører under koncernen.
- (98) Endelig har Nederlandene som led i »groepsrentebox«-ordningen ændret definitionen af »koncern«. Nederlandene hævder, at denne ændring udspringer af en forbedring af deres strategi til forhindring af skattemæssig arbitrage.
- (99) I det nye forslag omfatter de forbundne enheder, for hvem der indberettes renter i »groepsrentebox«-ordningen, de forhold, hvor den ene enhed har direkte eller indirekte faktisk kontrol over finansieringen i den anden. Kommissionen anser denne ændring for vigtig, da en virksomhed ikke længere frit kan vælge mellem finansiering med intern eller ekstern fremmedkapital eller mellem finansiering med egen- eller fremmedkapital, såfremt den anden virksomhed har den faktiske kontrol over finansieringen i førstnævnte virksomhed. Arbitrage finder sted i den centrale ledelse i koncernens interesse som helhed.
- (100) Forholdet mellem A og B vedrører den interne tildeling af midler i koncernen af erhvervmæssigt forbundne virksomheder, mens forholdet mellem Y og B (eller X og Y) først og fremmest har at gøre med kommerciel finansiering.
- (101) Kommissionen finder derfor, at begrebet »direkte eller indirekte faktisk kontrol« over finansieringen i den anden enhed (eller en tredje enheds faktiske kontrol over de to enheder, som indgår låneaftalen) er afgørende for, om foranstaltningen kan anses for at være statsstøtte, i medfør af målet om at mindske ansporingen til arbitrage mellem finansiering gennem kapitalindskud og lån og i denne forbindelse garantere skattemæssig neutralitet.
- (102) Angående spørgsmålet, om den foreliggende foranstaltning medfører en fordel, må der sondres mellem forskellige situationer for de særskilte virksomheder. For det første bliver alle skattepligtige enheder i Nederlandene, som er involveret i en finansieringstransaktion med fremmedkapital med virksomheder, som de ikke er erhvervmæssigt forbundet med, behandlet på nøjagtig samme måde og beskattet med den samme sats (25 %). Dette gælder også virksomheder, som hører under en koncern. For det andet får en virksomhed, som modtager et lån fra en virksomhed, som den er erhvervmæssigt forbundet med, i realiteten en mindre gunstig skattemæssig behandling end en virksomhed, som indgår en låneaftale med en virksomhed, den ikke er erhvervmæssigt forbundet med (rentefradrag kun 5 %). For det tredje — og dette er den eneste situation, hvor der overhovedet er tale om en skattefordel — bliver en virksomhed, som formidler et lån til en virksomhed, som den er erhvervmæssigt forbundet med, beskattet af de deraf opståede renter med en lavere sats, end når den indgår en transaktion med en virksomhed, som den ikke er forbundet med.

⁽¹⁶⁾ Eksempel: Udloppet dividende er ikke fradragsberettiget for den virksomhed, der udlodder dividenden, men skattepligtig for den enkelte aktionær.

- (103) Hvad angår foranstaltningens følger, kan fordelene for en virksomhed, der formidler et lån til en virksomhed, som den er erhvervsmæssigt forbundet med, dog ikke betragtes som forskelsbehandlende, idet et lån til en forbunden virksomhed ikke kan sammenlignes med et lån til en ikke-forbunden virksomhed. Med hensyn til finansieringsaktiviteter med fremmedkapital befinder erhvervsmæssigt forbundne virksomheder sig ikke i en tilsvarende faktisk og juridisk situation som virksomheder, der ikke er erhvervsmæssigt forbundet. Når erhvervsmæssigt forbundne virksomheder bestræber sig på at opnå koncernintern finansiering med fremmed- eller egenkapital, drejer det sig nemlig ikke om en udelukkende kommerciel transaktion, som det gør for virksomheder, der ikke er erhvervsmæssigt forbundet. Moderselskabet og datterselskabet har de samme interesser, hvilket ikke er tilfældet ved en kommerciel transaktion med en tredje kreditgiver, hvor begge parter stræber efter at opnå det størst mulige udbytte på den anden parts bekostning. Der foreligger ikke noget konkurrencepres fra virksomhed Y på virksomhed A, når der formidles et lån til virksomhed B, af den simple årsag, at virksomhed A har kontrollen med alle beslutninger om finansiering i virksomhed B.
- (104) Kravet om, at der skal udøves kontrol over en anden virksomhed, er følgelig et horisontalt kriterium, som gælder alle virksomheder, uanset disses størrelse, hvilken erhvervsgrænse de er aktive i, eller øvrige forhold, der adskiller dem. En anderledes skattesats for finansiering med fremmedkapital mellem erhvervsmæssigt forbundne virksomheder afspejler kun objektive forskelle og har ingen konsekvenser for den skattemæssige neutralitet.
- (105) Skønt medlemsstaterne ved fastsættelse af deres skatteregler skal overholde reglerne om fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser og kapital, etableringsfrihed, forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet samt statsstøttereglerne, må Kommissionen erkende, at fællesskabsretten giver medlemsstaterne et betydeligt råderum på skatteområdet. Som fremhævet i skattemeddelelsens punkt 13 begrænser statsstøttereglerne imidlertid ikke medlemsstaternes beføjelser til at vælge den økonomiske politik, som de finder mest hensigtsmæssig, herunder navnlig at fordele skattebyrden på de forskellige produktionsfaktorer efter deres eget valg.
- (106) I denne forbindelse kan det være legitimt for medlemsstaterne at stræbe efter at begrænse den eksisterende arbitrage mellem koncernintern finansiering med egen- og fremmedkapital (tillige med forekomsten af misbrug af fradraget af koncernrenter). Kommissionen fastslår især, at arbitrage mellem finansiering med egen- og fremmedkapital kan føre til situationer, hvor en virksomhed tvinges af sit moderselskab til at benytte et koncernlån i stedet for egenkapital og dermed til at øge sin gearing for at holde sin selskabsskat så lav som mulig. Fra en økonomisk synsvinkel er det imidlertid ikke altid ønskeligt at vælge en øget gearing og/eller en forpligtelse til at betale renter i stedet for at drage fordel af en finansiering på langt sigt i form af kapital. Endvidere lader Nederlandene til at være gået glip af skatteindtægter på grund af arbitrage mellem finansiering med egen- og fremmedkapital.
- (107) Foranstaltningen er åben for alle virksomheder, som betaler selskabsskat, og som modtager og betaler renter for koncerninterne forbindelser, og omfatter ingen elementer af forskelsbehandling, såsom en begrænsning for det land, hvor transaktionen finder sted.
- (108) Indførelsen af en obligatorisk ordning garanterer, at foranstaltningen gælder for alle virksomheder, som hører under en koncern (med koncerninterne lånetransaktioner) uden mulighed for at frigøre sig fra ordningen og uden differentieret behandling mellem virksomheder, der hører under en koncern. Med den nye til foranstaltningen formulerede definition af en koncernvirksomhed, som er baseret på kontrol (i stedet for minimal kapitalandel), begrænses det antal elementer, hvorved der retligt kunne være tale om selektivitet, idet foranstaltningens omfang udvides.
- (109) I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at den efter offentliggørelse af beslutningen om at indlede proceduren ikke har modtaget nogen klager eller bemærkninger fra repræsentanter for nederlandske arbejdsgivere med påstand om, at små og mellemstore virksomheder ikke ville kunne drage fordel af foranstaltningen.
- Grænseoverskridende kontekst i modsætning til national kontekst*
- (110) Kommissionen sondrede i sin beslutning om at indlede proceduren mellem en ren national situation, hvor alle virksomheder i koncernen er hjemmehørende i Nederlandene, og en grænseoverskridende situation, hvor en nederlandsk virksomhed låner penge til en virksomhed i koncernen, som er hjemmehørende i udlandet. På et rent nationalt plan ville foranstaltningen ifølge Kommissionen set fra et skattemæssigt synspunkt sandsynligvis være neutral. I forbindelse med grænseoverskridende transaktioner gælder den lavere skattesats på 5 % for den nederlandske virksomhed, mens de nederlandske regler, som begrænser fradraget af betalte renter, ikke gælder for de af koncernens virksomheder, som er hjemmehørende i udlandet. Kommissionen konkluderede derfor, at denne ordning *de facto* ville kunne føre til en selektiv fordel, fordi kun multinationale koncernvirksomheder, der foretager grænseoverskridende koncernrentetransaktioner med skatteregioner, hvor der gælder en selskabsskat på mere end 5 %, ville blive tilskyndet til at benytte ordningen.
- (111) Kommissionen finder, at der i denne endelige vurdering ikke skal sondres mellem rent nationale og grænseoverskridende situationer.
- (112) For det første er ordningens specifikke bestemmelser de samme i både nationale og grænseoverskridende situationer. Ordningen indeholder ikke en eneste bestemmelse, som kunne føre til en forskel mellem indtægter/udgifter fra ind- og udland.

- (113) For det andet har Nederlandene og de interesserede parter med rette anført, at når den fordel, der opnås i en grænseoverskridende situation, er større end den fordel, der opnås i en national situation, skyldes det ikke den lavere nederlandske sats for modtagne koncernrenter, men derimod det ubegrænsede fradrag af betalte koncernrenter i udlandet.
- (114) Selskabsskattesatserne er ikke harmoniseret i Fællesskabet, og Nederlandene har ingen indflydelse på de satser, der anvendes af de øvrige lande. Hvis det lykkes virksomhederne at drage fordel af forskellen mellem skattesatserne, dvs. af manglen på harmonisering, er Nederlandene ikke ansvarlige for dette. Det står virksomhederne frit for at drage fordele af de forskellige beskætningsniveauer i medlemsstaterne, som bekræftet af Domstolen ⁽¹⁷⁾.
- (115) Kommissionen er enig i, at en fordel, som udspringer i en international kontekst af en lav skattesats i Nederlandene, der ikke matches af et tilsvarende lavt fradrag i Nederlandene, men som ligger under for et normalt fradrag i udlandet, ikke kan tilregnes Nederlandene ⁽¹⁸⁾.
- (116) Her skal det ligeledes bemærkes, at den fordel, der udspringer af fradraget til den normale sats i udlandet, ikke finansieres af nederlandske midler, og at fradraget til den normale sats i det pågældende land blot er en følge af anvendelsen af det normale skattesystem (og ikke af en undtagelsesforanstaltning).
- (117) Derfor finder Kommissionen, at de fordele for en multinational koncern, som opstår i en grænseoverskridende situation, som beskrevet i beslutningen om at indlede proceduren, skyldes skattemæssige dispariteter mellem forskellige skatteregioner og følgelig ikke skal tages i betragtning ved vurderingen af statsstøtteregele.

Finanssektoren

- (118) Som for alle skatteforanstaltninger kan det heller ikke i dette tilfælde helt udelukkes, at koncernvirksomheder inden for specifikke sektorer profiterer mere af

ordningen, fordi der i de pågældende sektorer finder flere finansielle transaktioner sted. Dette gælder navnlig virksomheder inden for finanssektoren, hvis hovedaktivitet er formidling af lån, og som, som følge af ordningen, ville kunne formidle flere lån til erhvervsmæssigt forbundne virksomheder. For det første skal det dog bemærkes, at den nederlandske ordning sætter en grænse for det beløb, som kan beskattes/fratrækkes til den nedsatte sats, for at forhindre misbrug af ordningen (se afsnit II.3). Denne begrænsning finder især anvendelse på virksomheder i finanssektoren, så risikoen for misbrug er begrænset. Kommissionen erklærede desuden i sin skattemeddelelse ⁽¹⁹⁾: »Den omstændighed, at visse virksomheder eller visse sektorer drager større fordel end andre af sådanne skatteforanstaltninger, betyder ikke nødvendigvis, at de falder ind under anvendelsesområdet for konkurrencereglerne vedrørende statsstøtte«.

Sammenligning med området for den tidligere kfa-ordning

- (119) I beslutningen om at indlede proceduren fandt Kommissionen, at det ikke kunne udelukkes, at de vigtigste modtagere af ordningen ville være de tidligere modtagere af kfa-ordningen, som viste sig at udgøre uforenelig statsstøtte.
- (120) I denne forbindelse skal det bemærkes, at anvendelsen af kfa-ordningen var betinget af opfyldelse af bl.a. følgende betingelser:
- Den modtagende virksomhed skal udføre finansieringsaktiviteter til fordel for enheder i koncernen i mindst fire lande eller mindst to verdensdele.
 - Kun finansieringsaktiviteter, som kan foretages uafhængigt af Nederlandene, er dækket.
 - Højest 10 % af den samlede kapital (egen- eller fremmedkapital), som virksomheden anvender på sine finansieringsaktiviteter, må anvendes, direkte eller indirekte, i de af koncernens virksomheder, som er hjemmehørende i Nederlandene.
- (121) I medfør af disse betingelser og det begrænsede antal modtagende virksomheder (87) anså Kommissionen kfa-ordningen for at være en selektiv foranstaltning.

⁽¹⁷⁾ Dom af 12. september 2006 i sag C-196/04, *Cadbury Schweppes mod Commissioners of Inland Revenue*, Sml. 2006 I, s. 7995, se især præmis 36 og 37.

⁽¹⁸⁾ Se også Rettens dom af 1. juli 2004 i sag T-308/00, *Salzgitter AG mod Kommissionen*, Sml. 2004 II, s. 1933, hvor Retten vurderede, at en sammenligning af de i alle — eller blot i nogle — medlemsstater gældende skattemæssige forskrifter uundgåeligt ville modvirke formålet med bestemmelserne om kontrol med støtteforanstaltninger.

⁽¹⁹⁾ Fodnote 8, punkt 14.

- (122) Som Nederlandene har påpeget, gælder disse betingelser ikke for »groepsrentebox«-ordningen. Endvidere vil det samlede antal virksomheder, som drager fordel af »groepsrentebox«-ordningen, være langt større end de 87 virksomheder, der benyttede sig af den tidligere kfa-ordning.
- (123) I denne forbindelse kan det ikke antages, at store (multinationale) virksomheder vil få lettere adgang til ordningen end mindre og mellemstore virksomheder (SMV'er) og dermed drage uforholdsmæssig stor fordel af den. Ifølge de af Nederlandene fremlagte statistiske data, hvor der foretages en utvetydig sondring mellem SMV'er og store virksomheder, er 200 000 (ud af 335 000) virksomheder erhvervsmæssigt forbundet med en eller flere virksomheder og kan således modtage eller betale koncernrenter. For 50 000 af disse virksomheders vedkommende ligger en eller flere af koncernens virksomheder i udlandet, hvoraf 47 000 (95 %) er SMV'er. Dette afspejler tydeligt, at SMV'erne ikke vil blive forskelsbehandlet ved ordningen.

Konklusion på, om foranstaltningen udgør statsstøtte

- (124) I betragtning 83 til og med 123 godtgøres det, at foranstaltningen uden forskelsbehandling medfører en fordel for virksomheder i en lignende situation og *de facto* burde styrke den skattemæssige neutralitet.
- (125) Endvidere konkluderes det, at den faktiske fordel for multinationale virksomheder, som kunne udspringe af eksisterende dispariteter mellem skattesystemerne i en grænseoverskridende situation, falder uden for statsstøttereplernes anvendelsesområde, da disse dispariteter ikke kan tilregnes Nederlandene.
- (126) Under alle omstændigheder finder Kommissionen, at foranstaltningen faktisk kan benyttes af alle virksomheder i Nederlandene, idet der ikke findes nogen juridiske eller økonomiske hindringer for at etablere en koncern.
- (127) På baggrund af den seneste ændring, som Nederlandene har indført, vil det blive lettere at etablere en virksomhed i Nederlandene, fordi det lovpligtige kapitalkrav om 18 000 EUR for et anpartsselskab afskaffes. Herved kan

enhver virksomhed let oprette (endnu) en virksomhed i Nederlandene og dermed danne en koncern. »Groepsrentebox«-ordningen bliver således tilgængelig for enhver særskilt virksomhed, uden at stilles krav om en vis økonomisk styrke eller betydelige finansielle midler. Da dannelsen af en koncern udelukkende bliver et organiserings spørgsmål uden uforholdsmæssig høje omkostninger, vil kravet om at høre under en koncern ikke længere være en hindring for en virksomhed, der ønsker at drage fordel af »groepsrentebox«-ordningen.

VIII. KONKLUSION

- (128) Kommissionen konkluderer, at den »groepsrentebox«-ordning, som Nederlandene har til hensigt at gennemføre, ikke indebærer, at Nederlandene giver virksomheder, som er hjemmehørende i Nederlandene og hører under en koncern, eller udenlandske virksomheder, som hører under en koncern med fast forretningssted i Nederlandene, en selektiv fordel, og at den således ikke udgør statsstøtte efter traktatens artikel 87, stk. 1 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den »groepsrentebox«-ordning, som Nederlandene har til hensigt at gennemføre vedrørende beskatning af koncerninterne rentestrømme udgør ikke statsstøtte efter traktatens artikel 87, stk. 1.

Det tillades følgelig at gennemføre ordningen.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Nederlandene.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. juli 2009.

På Kommissionens vegne
Neelie KROES
Medlem af Kommissionen