

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 30 maart 2004

inzake de door het Verenigd Koninkrijk ingestelde steunregeling ten behoeve van gekwalificeerde vennootschappen in Gibraltar

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 928)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2005/77/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde bepalingen⁽¹⁾ te hebben verzocht hun opmerkingen te maken, en gelet op hun opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

regime). Bij schrijven van 22 juli 1999 heeft het Verenigd Koninkrijk geantwoord. Op 23 mei 2000 heeft de Commissie om nadere informatie verzocht en op 28 juni 2000 werd een herinnering verstuurd. Het Verenigd Koninkrijk heeft hierop op 3 juli 2000 geantwoord. Bij schrijven A/37430 van 12 september 2000 heeft het Verenigd Koninkrijk informatie verstrekt over de regeling inzake vrijgestelde vennootschappen (Exempt Companies Regime). Op 19 oktober 2000 vond er een bijeenkomst plaats met de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk en van Gibraltar ter bespreking van de op buitenlandse ondernemingen van toepassing zijnde belastingregelingen van Gibraltar, de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen en de regeling inzake vrijgestelde vennootschappen. Op 8 januari 2001 (A/30254) heeft het Verenigd Koninkrijk nadere informatie verstrekt ter beantwoording van de vragen die tijdens die bijeenkomst waren gesteld.

- (2) Bij schrijven D/289757 van 11 juli 2001 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag ten aanzien van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen in Gibraltar. Nadat de termijn met een maand was verlengd, heeft het Verenigd Koninkrijk gereageerd middels schrijven A/37407 van 21 september 2001.

I. PROCEDURE

- (1) Bij schrijven D/50716 van 12 februari 1999 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk verzocht informatie te verschaffen over een aantal belastingmaatregelen, waaronder de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen in Gibraltar (Gibraltar Qualifying Companies

- (3) Op 7 september 2001 is bij de griffie van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen het verzoek ingekomen van de regering van Gibraltar

⁽¹⁾ PB C 26 van 30.1.2002, blz. 9.

streckende tot vernietiging van Beschikking SG(2001) D/289755 tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure naar de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen in Gibraltar. Deze handeling is geregistreerd als zaak T-207/01. Op dezelfde dag heeft de regering van Gibraltar een tweede verzoek ingediend voor het treffen van voorlopige maatregelen. Verzocht werd Beschikking SG(2001) D/289755 tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure op te schorten en te bepalen dat de Commissie zich diende te onthouden van publicatie van bedoelde beschikking (zaak T-207/01 R). Bij arrest van 19 december 2001 heeft de president van het Gerecht van eerste aanleg het verzoek om voorlopige maatregelen afgewezen⁽²⁾. In zijn uitspraak van 30 april 2002 heeft het Gerecht van eerste aanleg het verzoek strekkende tot vernietiging van de beschikking afgewezen⁽³⁾.

- (4) Op 21 november 2001 heeft de Commissie om informatie verzocht over het op gekwalificeerde vennootschappen van toepassing zijnde belastingtarief. Aangezien een reactie uitbleef, heeft de Commissie op 21 maart 2002 een formele herinnering (D/51275) verstuurd. Het Verenigd Koninkrijk heeft op 10 april 2002 (A/32681) geantwoord. Op 28 oktober 2002 (D/56088) heeft de Commissie om een nadere toelichting verzocht. Het Verenigd Koninkrijk heeft op 11 november 2002 (A/38454) geantwoord en bij schrijven A/39209 van 13 december 2002 aanvullende opmerkingen verstrekt.
- (5) De beschikking van de Commissie tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*. Belanghebbenden werden verzocht hun opmerkingen te maken⁽⁴⁾. Bij schrijven A/31518 van 27 februari 2002 en A/31557 van 28 februari 2002 zijn opmerkingen ontvangen respectievelijk van Charles A. Gomez & Co. Barristers and Acting Solicitors en van de regering van Gibraltar. Deze opmerkingen zijn doorgestuurd naar het Verenigd Koninkrijk dat hierop heeft gereageerd bij schrijven A/33257 van 25 april 2002.

II. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

- (6) De definitie van een gekwalificeerde vennootschap wordt weergegeven in de Income Tax (Amendment) Ordinance (ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie inzake inkomstenbelasting) van 14 juli 1983. Gedetailleerde regels ter uitvoering van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen zijn vastgesteld in de Income Tax (Qualifying Companies) Rules (regels inzake de inkomstenbelasting voor gekwalificeerde vennootschappen) van 22 september 1983. In deze beschikking wordt naar de gezamenlijke van toepassing zijnde regelgeving verwezen als de „regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen”.
- (7) Om de status van een gekwalificeerde vennootschap te verkrijgen, moet een onderneming onder andere voldoen aan de volgende voorwaarden:

- de onderneming moet in Gibraltar zijn geregistreerd krachtens de „Companies Ordinance” (ordonnantie betreffende ondernemingen);
- de onderneming moet een gestort aandelenkapitaal hebben van 1 000 GBP (of een gelijkwaardig bedrag in vreemde valuta);
- als zekerheid dat toekomstige belastingen worden voldaan, moet de onderneming bij de regering van Gibraltar een waarborgsom van 1 000 GBP storten;
- de onderneming moet een vergoeding van 250 GBP betalen voor een certificaat waaruit blijkt dat zij een gekwalificeerde vennootschap is (Qualifying Company Certificate);
- onderdanen en inwoners van Gibraltar mogen geen aandelen in de onderneming hebben of daar belang bij hebben;
- de onderneming kan geen aandelenregister buiten Gibraltar hebben en het moet in de akte van oprichting of de statuten van de onderneming verboden zijn dat te hebben;
- zonder voorafgaande toestemming van de directeur van het Centrum van het Financieuzen mag een onderneming geen handels- of andere activiteit in Gibraltar ontplooiën met onderdanen of inwoners van Gibraltar, behalve met andere vrijgestelde of gekwalificeerde vennootschappen.

- (8) Een onderneming die voldoet aan de bovenstaande voorwaarden verkrijgt een certificaat waaruit blijkt dat zij een gekwalificeerde vennootschap is. Eenmaal verstrekt is een dergelijk certificaat 25 jaar geldig.
- (9) Een gekwalificeerde vennootschap is onderworpen aan de belasting op de winst, maar het tarief daarvan mag niet hoger zijn dan dat van de gewone vennootschapsbelasting (momenteel 35%). Over het toegepaste belastingtarief wordt onderhandeld tussen de betrokken onderneming en het Centrum van het Financieuzen dat een onderdeel is van het ministerie van Handel, Industrie en Telecommunicatie van de regering van Gibraltar. Er zijn geen wettelijke voorschriften voor het voeren van deze onderhandelingen. Het merendeel van de gekwalificeerde vennootschappen betaalt een belastingtarief dat tussen 2% en 10% ligt. Sinds kort is het beleid van de autoriteiten van Gibraltar erop gericht om alle gekwalificeerde vennootschappen een tarief te laten betalen dat tussen 2% en 10% ligt. Teneinde consistentie te bewerkstelligen tussen de ondernemingen die binnen dezelfde sector werkzaam zijn, wordt het belastingtarief binnen deze parameters vastgesteld⁽⁵⁾. De belastingtarieven zijn:

⁽²⁾ Gevoegde zaken T-195/01 R en T-207/01 R (Gibraltar/Commissie), Jurisprudentie 2001, blz. II-3915.

⁽³⁾ Gevoegde zaken T-195/01 en T-207/01 (Gibraltar/Commissie), Jurisprudentie 2002, blz. II-2309.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁵⁾ Circa twaalf ondernemingen vallen buiten deze 2-10%-schaal. De belastingtarieven voor die ondernemingen worden van geval tot geval overeengekomen. Ze lopen uiteen van 0,5% tot 1,5% en van 21% tot 34%. Er is geen verband tussen het belastingtarief dat wordt toegepast en het terrein waarop de onderneming haar activiteiten ontplooit. De ondernemingen zijn in verschillende sectoren werkzaam zoals bijvoorbeeld holdings voor particuliere investeringen, marketing en de verkoop van vakantiehuisen, buitenlandse bankzaken, scheepsreparaties en marketingadviesing.

Sector	(in%)	
	Belastingtarief	
Particuliere investeringen	5	
Financiële diensten	5	
Kansspelen	5	
Satellietactiviteiten	2	
Scheepvaartdiensten inclusief reparaties en ombouw	2	
Algemene handelaars	5	
Adviesverlening	5	
Overige (bijv. filatelistische dienstverlening, commissionairs)	2-10	

- (10) Andere voordelen die voortvloeien uit de status van een gekwalificeerde vennootschap zijn:

— de bedragen die een gekwalificeerde vennootschap moet betalen aan niet-inwoners (met inbegrip van directeurs), en de aan de aandeelhouders betaalde dividenden worden belast tegen hetzelfde tarief dat geldt voor de winst van de vennootschap;

— er is geen zegelrecht verschuldigd bij de overdracht van aandelen van een gekwalificeerde vennootschap.

- (11) Indien voor de voorgenomen activiteiten een „fysieke” aanwezigheid in Gibraltar is vereist, verkrijgt de onderneming die dergelijke activiteiten ontplooit — volgens de door het Verenigd Koninkrijk verstrekte informatie — doorgaans eerder de status van gekwalificeerde vennootschap dan die van vrijgestelde vennootschap⁽⁶⁾. Gekwalificeerde vennootschappen zijn eveneens van groot nut wanneer een dochteronderneming haar inkomsten moet overdragen aan een buitenlandse moedermaatschappij en moet worden onderworpen aan een bepaald belastingniveau om in aanmerking te komen voor een lagere belastingheffing in eigen land.

III. GRONDEN VOOR DE INLEIDING VAN DE PROCEDURE

- (12) In haar evaluatie van de door het Verenigd Koninkrijk tijdens het voorafgaande onderzoek ingediende informatie was de Commissie van mening dat de ontheffing van de verplichting om het volledige bedrag aan vennootschapsbelasting te betalen, waarschijnlijk een voordeel zou opleveren voor gekwalificeerde vennootschappen. De Commissie was van mening dat dit voordeel met overheidsmiddelen werd verleend, van invloed was op het handelsverkeer tussen de lidstaten en selectief was. De Commissie was ook van mening dat geen van de afwijkingen van het algemene verbod op staatssteun van artikel 87, lid 2 en lid 3, van het Verdrag van toepassing

was. Om die redenen had de Commissie twijfels over de verenigbaarheid van de maatregel met de gemeenschappelijke markt en besloot derhalve de formele onderzoeksprocedure in te leiden.

IV. OPMERKINGEN VAN DE REGERING VAN GIBRALTAR

- (13) De regering van Gibraltar heeft opmerkingen gemaakt die in vier rubrieken kunnen worden ondergebracht:

— de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen vormt geen steun in de zin van artikel 87 van het Verdrag;

— indien in het kader van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen sprake is van steun, is deze bestaande en geen nieuwe, onrechtmatige steun;

— indien in het kader van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen sprake is van steun, is deze verenigbaar met de gemeenschappelijke markt krachtens de vrijstelling ingevolge artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag;

— indien de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen onrechtmatige en onverenigbare steun is, is een besluit tot terugvordering van de verleende steun in strijd met de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

- (14) De gemaakte opmerkingen kunnen als volgt worden samengevat.

De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen is geen steun

- (15) Artikel 87, lid 1, van het Verdrag is niet van toepassing op belastingregelingen, zoals de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen, die zijn ontworpen om in een internationale context te worden toegepast. Aangezien de status van gekwalificeerde vennootschap wordt verleend voorzover dergelijke vennootschappen geen bedrijfsactiviteiten uitoefenen in Gibraltar, is er geen sprake van een voordeel in de vorm van een vrijstelling van de gewoonlijk van toepassing zijnde belastingtarieven aangezien Gibraltar ten behoeve van andere rechtsgebieden niet bevoegd is voordelen te verlenen.

- (16) Hoewel de regering van Gibraltar accepteert dat de voordelen die in het kader van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen worden verleend, afgeschermd zijn van de binnenlandse markt in de zin van paragraaf B van de Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 1 december 1997 betreffende een gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen⁽⁷⁾, zijn er geen staatsmiddelen bij betrokken. De maatregel legt geen financiële last op de begroting van de regering van Gibraltar.

⁽⁶⁾ Vrijgestelde ondernemingen betalen geen belasting op hun winst, maar betalen in plaats daarvan een vaste jaarlijkse belasting van 225 tot 300 GBP.

⁽⁷⁾ PB C 2 van 6.1.1998, blz. 2.

- (17) De maatregel is niet selectief want een gekwalificeerde vennootschap kan door iedere natuurlijke of rechtspersoon worden opgericht, onafhankelijk van nationaliteit of economische activiteit. De regering van Gibraltar accepteert dat ondernemingen die bedrijfsactiviteiten in Gibraltar ontplooiën of waarbij onderdanen of inwoners van Gibraltar belang hebben, niet in aanmerking komen voor de status van gekwalificeerde vennootschap. Dit leidt echter hooguit tot een zekere mate van omgekeerde discriminatie die geen gevolgen heeft voor de mededinging.
- (18) De maatregel valt buiten de reikwijdte van artikel 87, lid 1, van het Verdrag voorzover sommige gekwalificeerde vennootschappen door personen om belastingtechnische redenen worden opgericht, om activa of onroerend goed te houden, of om hun persoonlijk vermogen te beheren. Dergelijke vennootschappen drijven geen handel, brengen geen producten op de markt en nemen evenmin deel aan de mededinging op de markt.
- (19) Gibraltar maakt geen onderdeel uit van het gemeenschappelijke douanegebied van de Gemeenschap en wordt met betrekking tot de handel in goederen behandeld als een derde land. Aangezien er binnen de gemeenschappelijke markt geen vrij verkeer is van goederen die in Gibraltar zijn geproduceerd en op deze goederen de douaneformaliteiten van toepassing zijn, is artikel 87 van het Verdrag derhalve niet van toepassing op steun die wordt verleend aan ondernemingen die zich bezighouden met de handel in goederen. In dergelijke omstandigheden wordt het handelsverkeer tussen de lidstaten niet beïnvloed.
- (20) Uit de redenering van Beschikking 2000/394/EG van de Commissie van 25 november 1999 betreffende de steunmaatregelen ten behoeve van de ondernemingen op het grondgebied van Venetië en Chioggia zoals bedoeld in wetten nr. 30/1997 en nr. 206/1995 houdende verlagingen van sociale bijdragen⁽⁸⁾ kan worden geconcludeerd dat het aan bepaalde bedrijven verleende voordeel geen steun vormde in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, dat van toepassing is op gekwalificeerde vennootschappen die zijn opgericht voor belastingtechnische doeleinden en op die welke handelen in goederen.
- (21) Een groot aantal ondernemingen dat de status van gekwalificeerde vennootschap geniet, heeft profijt van de thans van toepassing zijnde de-minimisregeling.

De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen is veeleer bestaande dan onrechtmatige steun

- (22) De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen dateert uit 1983, toen het voor de Commissie, de lidstaten en de marktdeelnemers niet duidelijk was of en in hoeverre de regels inzake steunmaatregelen van de staten stelselmatig moesten worden toegepast op een nationale regeling betreffende de vennootschapsbelasting. Er zijn

weinig of geen voorbeelden van vóór de jaren 1990 waar de Commissie actie ondernam tegen staatssteun die werd verleend via algemene maatregelen op het gebied van de vennootschapsbelasting. De betrokken regeling is tien jaar vóór de vrijmaking van het kapitaalverkeer vastgesteld en 15 jaar vóór de verduidelijking van het begrip steunmaatregel in de door de Commissie gepubliceerde mededeling over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen⁽⁹⁾ (hierna de „mededeling” genoemd). Voor de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen diende de regeling inzake vrijgestelde vennootschappen uit 1967 als voorbeeld. Laatstgenoemde regeling kwam tot stand vóór de toetreding van Gibraltar tot de Europese Unie in 1973.

- (23) Nog vóór de publicatie van de mededeling van 1998 heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen in overeenstemming met paragraaf H van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen ter kennis gebracht van de zogenaamde „Primarolo”-groep. Destijds was er geen enkele aanwijzing dat maatregelen die in het kader van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen als schadelijk zouden worden bestempeld, door de Commissie zouden worden behandeld als nieuwe, niet-aangemelde steunmaatregelen.
- (24) De mededeling bevat de eerste uitgebreide, ofschoon niet uitputtende, definitie van „fiscale staatssteun”. Het is een administratieve nieuwigheid die eerder moet worden gezien als een beleidsverklaring voor een toekomstig optreden van de Commissie op dit gebied dan als een „verduidelijking” van de toepasselijke wetgeving.
- (25) Artikel 1, letter b), onder v), van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag⁽¹⁰⁾ bepaalt dat maatregelen steun kunnen worden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt en vanwege de liberalisering van een activiteit. De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen is een maatregel in de zin van die bepaling en werd pas later steun. Door de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen niet aan te merken als bestaande steun past de Commissie met terugwerkende kracht de betrekkelijk verfijnde criteria voor staatssteun uit 2001 toe op de afwijkende juridische en economische situatie van 1983. In dit opzicht werd de Ierse regeling inzake vennootschapsbelasting aanvankelijk niet aangemerkt als steun, hoewel het inzicht van de Commissie vervolgens wijzigde⁽¹¹⁾ en een duidelijke weergave was van de geleidelijke verscherping van de regels die de Gemeenschap hanteerde met betrekking tot dergelijke fiscale stimuleringsregelingen.

⁽⁹⁾ PB C 384 van 10.12.1998, blz. 3.

⁽¹⁰⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1. Verordening gewijzigd bij de Toetredingsakte van 2003.

⁽¹¹⁾ PB C 395 van 18.12.1998, blz. 19.

⁽⁸⁾ PB L 150 van 23.6.2000, blz. 50 (overwegingen 90, 91 en 93).

- (26) Door gebruik te maken van haar discretionaire bevoegdheid om de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen te behandelen als nieuwe, onrechtmatige steun heeft de Commissie het evenredigheidsbeginsel geschonden. Een dergelijke behandeling heeft dramatische economische gevolgen. Die grote schade staat niet in verhouding tot het eventuele belang van de Gemeenschap dat met de inleiding van een procedure aangaande onrechtmatige steun wordt nagestreefd, met name gelet op de zeer kleine omvang van de economie van Gibraltar en de verwaarloosbare invloed van de betrokken regeling op de mededinging en de internationale handel. De Commissie zou van meer billijkheid hebben getuigd indien zij de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen enkel had bekeken vanuit het oogpunt van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen, van de artikelen 96 en 97 van het Verdrag of van de procedure voor bestaande steunmaatregelen.
- (27) Ten slotte heeft de Commissie het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel geschonden door 18 jaar te wachten alvorens de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen ter discussie te stellen. en haar onderzoek naar deze regeling niet binnen een redelijke termijn uit te voeren. Vóór februari 1999 heeft de Commissie de verenigbaarheid van de regeling met het Gemeenschapsrecht nooit in twijfel getrokken. Zoals in de zaak-Defrenne⁽¹²⁾ heeft het feit dat de Commissie zo lang geen actie heeft ondernomen, bij Gibraltar een gewettigd vertrouwen gewekt.
- (28) Voor onderzoeken van de Commissie zouden verjarings-termijnen moeten gelden. Zo moet krachtens artikel 15 van Verordening (EG) nr. 659/1999 individuele steun die tien jaar vóór het optreden van de Commissie krachtens een steunregeling is verleend, als bestaande steun worden beschouwd. Overeenkomstig deze regel had de Commissie de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen als een bestaande steunregeling moeten beschouwen. De Commissie heeft hoe dan ook het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel geschonden door na de inleiding van het onderzoek naar die regeling overdreven veel tijd te laten verstrijken. Het voorafgaande onderzoek begon op 12 februari 1999; de formele onderzoeksprocedure is echter pas tweeënehalf jaar later ingeleid. Tijdens het voorafgaande onderzoek heeft de Commissie lange tijd het stilzwijgen bewaard. Gezien het feit dat er in november 2000 binnen de Commissie nog werd getwijfeld over het nut van het inleiden van een staatssteunprocedure inzake de door de gedragscodegroep vastgestelde schadelijke maatregelen, is het alleszins redelijk om te stellen dat de procedure voor bestaande steun had moeten worden gebruikt.

Verenigbaarheid krachtens artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag

- (29) Artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag bepaalt dat steunmaatregelen om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.

⁽¹²⁾ Zaak 43-75 (Defrenne/Sabena), Jurisprudentie 1976, blz. 455, rechtsoverwegingen 72, 73 en 74.

De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen is een jaar vóór de sluiting van de Koninklijke Marinewerf (Royal Navy Dockyard) vastgesteld (bekendgemaakt in 1981) en op een moment dat de Britse militaire aanwezigheid in Gibraltar werd teruggebracht. De marinewerf was de belangrijkste bron van werkgelegenheid en inkomsten in Gibraltar en was verantwoordelijk voor 25% van de werkgelegenheid en 35% van het bruto binnenlands product (BBP). De sluiting van de werf had een ernstige verstoring van de economie van Gibraltar tot gevolg, waaronder structurele veranderingen en economische problemen in de zin van werkloosheid, hogere sociale kosten en een uittocht van gekwalificeerde arbeidskrachten. De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen was een reactie op deze ernstige verstoring.

- (30) Hoewel de Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag strikt hebben geïnterpreteerd in de zin dat de betrokken verstoring de gehele economie van de betrokken lidstaat moet aantasten en niet enkel de economie van een van de streken of gebiedsdelen van die lidstaat⁽¹³⁾, zijn er gronden om de vrijstelling van artikel 87, lid 3, onder b), toe te passen op Gibraltar. Anders dan een streek of een gebiedsdeel van een lidstaat is Gibraltar op alle relevante manieren volledig gescheiden van het Verenigd Koninkrijk, met name op constitutioneel, politiek, juridisch, economisch, fiscaal en geografisch gebied. Het is het enige gebiedsdeel waarop krachtens artikel 299, lid 4, van het Verdrag de communautaire regelgeving van toepassing is. De economie van Gibraltar en die van het Verenigd Koninkrijk staan volledig los van elkaar en zijn duidelijk verschillend. Gibraltar ontvangt geen financiële steun van het Verenigd Koninkrijk en genereert zijn eigen inkomsten om aan zijn uitgavenverplichtingen te kunnen voldoen. Dit betekent dat een verstoring die van invloed is op de ene economie doorgaans geen effect heeft op de andere, zoals het geval was met de bovine spongiforme encefalopathie-crisis, een verstoring die van invloed was op de economie van het Verenigd Koninkrijk maar niet op die van Gibraltar en die in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag werd behandeld als een buitengewone gebeurtenis.

Een eis tot terugvordering van de steun zou in strijd zijn met de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht

- (31) Dezelfde argumentatie als die welke is samengevat in de overwegingen 22 tot en met 28 met betrekking tot het vraagstuk van bestaande steun kan in essentie worden gebruikt om te pleiten ten gunste van het vertrouwensbeginsel in de context van terugvordering. Deze argumenten hebben met name betrekking op de onzekerheid over de reikwijdte van de regels voor staatssteun, de noviteit van het optreden van de Commissie met betrekking tot maatregelen op het gebied van vennootschapsbelasting en het belang van de mededeling als een beleidsverklaring, de duur van de maatregel, de kennisgeving aan de Primarolo-groep, de ontwikkeling van de

⁽¹³⁾ Gevoegde zaken T-132/96 en T-143/96 (Freistaat Sachsen en anderen/Commissie), Jurisprudentie 1999, blz. II-3663, rechtsoverweging 167 e.v.

gemeenschappelijke markt en liberalisering, evenredigheid, het langdurig stilzitten van de Commissie en de vertragingen die zich hebben voorgedaan tijdens het voorafgaande onderzoek. Het aldus gewekte gewettigd vertrouwen staat een eis tot terugvordering in de weg, vooral omdat zowel de regering van Gibraltar als de begunstigden te allen tijde ter goeder trouw hebben gehandeld.

- (32) Overweging 26 van de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure⁽¹⁴⁾ bevatte een specifiek verzoek om opmerkingen over eventueel gewettigd vertrouwen dat een belemmering zou kunnen zijn voor de terugvordering van de steun. In haar verweer in de gevoegde zaken T-207/01 en T-207/01 R heeft de Commissie haar aarzelingen met betrekking tot de mogelijkheid van een eis tot terugvordering bevestigd en gewezen op de ongebruikelijke aard van het verzoek om specifieke opmerkingen. De Commissie heeft ook gesteld dat de onzekerheid die zou kunnen hebben bestaan, en de mogelijkheid dat de maatregel zich in een „grijs gebied” van juridische onzekerheid bevond, hoogstens een gewettigd vertrouwen hebben gewekt en tot een discussie over de terugvordering van reeds betaalde steun hebben geleid. In zijn vonnis van 19 december 2001 merkte de president van het Gerecht van eerste aanleg op dat dit ongebruikelijke verzoek de ondernemingen ervan zou kunnen overtuigen Gibraltar niet te verlaten en op het eerste gezicht de eventuele ongerustheid bij de begunstigden aanzienlijk moet bedaren⁽¹⁵⁾. De Commissie heeft de regering van Gibraltar en de begunstigden dus laten geloven dat er geen eis tot terugvordering zal komen.
- (33) De toepassing van artikel 87 van het Verdrag op een traditionele „op buitenlandse ondernemingen toepasselijke” regeling is nieuw en heeft nog steeds te kampen met theoretische problemen betreffende de vaststelling van een voordeel, de financiële last voor de staat en selectiviteit.
- (34) Ten tijde van de inleiding van het formele onderzoek was de Commissie zelf, bij wijze van uitzondering, niet in staat om een beslissing te nemen over het vraagstuk van bestaande steun.
- (35) Terugvordering zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. Indien er uit verschillende opties kan worden gekozen, dient in het kader van het Gemeenschapsrecht de keuze te vallen op de minst ongunstige optie. De teweeggebrachte nadelen moeten in verhouding staan tot de nagestreefde doelen.
- (36) Terugvordering van de steun die in de afgelopen tien jaar is verleend, zou een onevenredige last plaatsen op de autoriteiten van Gibraltar. Gibraltar is een klein gebied met beperkte administratieve middelen — slechts zo'n 2 000 ondernemingen worden jaarlijks aangeslagen voor het betalen van belasting. Terugvordering zou onder andere betekenen dat om de juiste rekeningen van de gekwalificeerde vennootschappen (met inbegrip van de

vennootschappen die niet langer actief zijn) moet worden verzocht, voor ieder jaar de belastingplichtigheid moet worden vastgesteld, belastingaanslagen moeten worden uitgevaardigd, beroepen en tegenvorderingen moeten worden afgehandeld en niet-betaling van verschuldigde belasting moet worden vervolgd. De administratieve druk, de beperkte bevoegdheden van de belastingdienst van Gibraltar om een onderzoek te verrichten, de onmogelijkheid om ondernemingen te achterhalen die hun activiteiten hebben beëindigd, en de afwezigheid van ondernemingsvermogen in Gibraltar zouden de activiteiten van de overheid verlammen met geen enkele garantie dat de terugvordering afdoende zou worden gerealiseerd.

- (37) Terugvordering zou een onevenredig effect hebben op de economie van Gibraltar en zou een onevenredige straf zijn gezien de omstandigheden die hebben geleid tot het vaststellen van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen, het beperkte effect op de mededinging en het handelsverkeer en de geringe omvang van de begunstigden. De financiële dienstverlening is goed voor ongeveer 30 % van het BBP van Gibraltar en de werkgelegenheid die rechtstreeks verband houdt met gekwalificeerde vennootschappen wordt geraamd op zo'n 1 400 arbeidsplaatsen (terwijl de totale beroepsbevolking bestaat uit circa 14 000 personen). De financiële sector heeft een aanzienlijke invloed op vrijwel alle overige sectoren van de economie. Een eis tot terugbetaling zou leiden tot de liquidatie, het faillissement of de uittocht van de gekwalificeerde vennootschappen, tot destabilisatie van de financiële dienstverleningssector en tot een grote werkloosheidscrisis die op zijn beurt zou leiden tot politieke, sociale en economische instabiliteit.
- (38) Een groot aantal gekwalificeerde vennootschappen kan in Gibraltar niet worden aangeslagen voor belasting omdat hun inkomsten niet worden ontleend aan, voortkomen uit of worden verkregen in Gibraltar. Als gevolg van de voorwaarden om te worden gekwalificeerd, zouden de begunstigden in veel gevallen geen vermogensbestanddelen hebben die onder de jurisdictie van Gibraltar vallen. Anderen die hun bedrijfsactiviteiten hebben beëindigd, zijn niet meer te achterhalen.
- (39) Een groot aantal begunstigden ontvangt steun in overeenstemming met de de-minimisregel.

V. OPMERKINGEN VAN CHARLES A. GOMEZ & CO.

- (40) De opmerkingen van Charles A. Gomez & Co. kunnen als volgt worden samengevat.
- (41) Juristen in Gibraltar zijn in belangrijke mate afhankelijk van werkzaamheden in het kader van het Centrum voor het Financiewezen waaraan gekwalificeerde vennootschappen een belangrijke bijdrage leveren. Zo'n 130 juristen hebben honderden werknemers in dienst en leveren een aanzienlijke indirecte bijdrage aan de werkgelegenheid in Gibraltar en Spanje.

⁽¹⁴⁾ Zie voetnoot 1.

⁽¹⁵⁾ Gevoegde zaken T-195/01 R en T-207/01, rechtsoverwegingen 104 en 113.

- (42) De toepassing van artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag kan niet worden beperkt tot gebieden waar de levensstandaard reeds laag is of waar reeds een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst. Het beginsel van artikel 87, lid 3, onder a), moet ook worden toegepast in het belang van voorkoming van werkloosheid en armoede. Toen de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen werd ingevoerd, had Gibraltar reeds 20 jaar te maken met door Spanje opgelegde economische sancties en werd geconfronteerd met de dreigende sluiting van de Koninklijke Marinewerf. Geconfronteerd met de optie van armoede, werkloosheid en emigratie vond Gibraltar een alternatieve bron van welvaart door de oprichting van het Centrum voor het Financiewezen van Gibraltar waaraan de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen een belangrijke bijdrage levert. Het Europese belang kan, door niet-toepassing van artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag, het aanvaarden van armoede en werkloosheid niet koppelen aan deze situatie wanneer uitvoerbare alternatieven voorhanden zijn. Anders dan andere belangrijke financiële centra werd het centrum van Gibraltar uit noodzaak opgericht. Deze noodzaak, zelfverdediging en de verplichting om de door anderen veroorzaakte schade te beperken, rechtvaardigen de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen.
- (43) Sinds de toetreding in 1973 hebben de communautaire instellingen nagelaten de rechten en belangen te verdedigen van de burgers van de Europese Unie die in Gibraltar woonachtig zijn. Ondanks een uitspraak van het Hof van Justitie zijn de burgers van de Unie die in Gibraltar woonachtig zijn, niet in het Europees Parlement vertegenwoordigd. Door het ontbreken van enige betrokkenheid bij het „EU-grondgebied van Gibraltar” lijkt de eis van de Commissie betreffende de aanmelding van door Gibraltar genomen beschermende maatregelen buitensporig.

VI. OPMERKINGEN VAN HET VERENIGD KONINKRIJK

- (44) Het Verenigd Koninkrijk heeft zijn opmerkingen in eerste instantie beperkt tot de vraag betreffende terugvordering van de verleende steun en tot regionale selectiviteit en is voorts ingegaan op de opmerkingen van de regering van Gibraltar. De opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk kunnen als volgt worden samengevat.

Terugvordering van de verleende steun

- (45) Indien wordt geconcludeerd dat de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen onrechtmatige steun is die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, is er een algemeen beginsel van communautair recht, namelijk dat van gewettigd vertrouwen, dat een eis tot terugvordering van reeds betaalde steun belet. Hoewel een gewettigd vertrouwen alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan worden gewekt wanneer de ontvanger van de steun redelijkerwijs mocht aannemen dat de steun rechtmatig was⁽¹⁶⁾, doen zich deze omstandigheden in de onderhavige zaak voor en het zou onbehoorlijk en onrechtmatig zijn indien de Commissie zou beslissen dat moet worden overgegaan tot terugvordering.
- (46) De onderhavige procedure ingevolge artikel 88, lid 2, van het Verdrag vloeit voort uit de in 1997 goedgekeurde gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen, waarin de Commissie zich heeft verplicht tot de

strikte toepassing van de regels voor staatssteun op maatregelen die verband houden met rechtstreekse bedrijfsbelasting. Impliciet volgt uit die verklaring dat regels voor staatssteun in het verleden niet zo strikt werden toegepast op belastingregelingen waarvoor de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen was bedoeld.

- (47) Het is hoogst onwaarschijnlijk dat de regering van Gibraltar of de regering van het Verenigd Koninkrijk in 1984 heeft gedacht aan de mogelijkheid dat de desbetreffende regels een schending waren van de verplichtingen van het Verenigd Koninkrijk op het gebied van staatssteun. Hoewel het op dat moment duidelijk was dat zeer specifieke of sectorale belastingvoordelen konden worden aangemerkt als staatssteun, was de toepassing van de regels voor staatssteun op meer algemene regelingen voor vennootschapsbelasting, zoals de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen, nog geen voorwerp geweest van serieuze wetenschappelijke beschouwingen noch van mededelingen van de Commissie. Het zou niet redelijk zijn om van voorzichtige en bezonnen ondernemers te verwachten dat zij zich zouden afvragen of de maatregel wel verenigbaar was met de regels voor staatssteun. Zij zouden op basis van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen bedrijfsplannen hebben opgesteld en hun economische positie aangepast en konden ervan uitgaan dat de belastingvoordelen rechtmatig waren.
- (48) Punt 26 van de mededeling noemt specifiek de omstandigheden waaronder niet in het betrokken land gevestigde ondernemingen een gunstigere behandeling krijgen dan ondernemingen waarvoor dit wel het geval is. Dit was de eerste keer dat een verschillende belastingbehandeling tussen in het betrokken land gevestigde en aldaar niet gevestigde ondernemingen door de Commissie werd erkend als een wijze van selectie of „specificiteit” waardoor de regels voor staatssteun van toepassing werden. De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen was reeds vele jaren eerder operationeel zonder kritiek of opmerkingen van de Commissie.

Regionale specificiteit

- (49) Enkel het feit dat de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen onderdeel is van de regelgeving van Gibraltar en niet van toepassing is in de rest van het Verenigd Koninkrijk, betekent niet dat er sprake is van een element van selectiviteit zoals vereist door artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Gibraltar kent in belastingzaken autonomie en heeft een eigen rechtsgebied dat met betrekking tot belastingmaatregelen losstaat van de rest van het Verenigd Koninkrijk. Het is niet zo dat een verschil tussen de belastingwetten die in Gibraltar van toepassing zijn, en die welke in de rest van het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn, automatisch betekent dat er sprake is van staatssteun. Een rechtsgebied binnen een lidstaat met autonomie met betrekking tot belastingaangelegenheden kan geen staatssteun in het leven roepen enkel omdat een bepaald aspect van zijn belastingstelsel een lager (of hoger) belastingniveau tot gevolg heeft dan het belastingniveau dat in de rest van de lidstaat van toepassing is. Als een belastingmaatregel algemeen is in het relevante belastinggebied, kan deze niet vallen onder artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Een andersluidende beslissing zou de bevoegdheden tot belastingheffing en belastingvariatie van gedeconcentreerde en gedecentraliseerde overheden in de gehele Gemeenschap ter discussie stellen. Dit zou een ernstige interventie zijn in de constitutionele organisatie van de lidstaten.

⁽¹⁶⁾ Zaak 223/85 (Rijn-Schelde-Verolme/Commissie), Jurisprudentie 1987, blz. 4617.

Opmerkingen van de regering van Gibraltar

- (50) Het Verenigd Koninkrijk onderschrijft het standpunt van de regering van Gibraltar dat de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen moet worden aangemerkt als bestaande steun overeenkomstig artikel 1, letter b), onder v), van Verordening (EG) nr. 659/1999. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werd algemeen aangenomen dat de soevereiniteit van lidstaten inzake fiscale aangelegenheden niet werd beperkt door de regels voor staatssteun, voorzover het ging om volledige stelsels van vennootschapsbelasting. De Commissie heeft geen pogingen ondernomen om de regels voor staatssteun toe te passen op de belastingregeling van Gibraltar of op andere belastingregelingen in de Gemeenschap, die een gunstigere belastingbehandeling boden aan bepaalde soorten ondernemingen dan aan andere. Pas nadat er in de jaren tachtig en negentig overeenstemming werd bereikt over de volledige vrijmaking van het kapitaalverkeer en van de financiële diensten en nadat een gemeenschappelijke munteenheid in de jaren negentig was vastgesteld, werd er serieus aandacht besteed aan het beperken van schadelijke mededinging die voortvloeide uit de belastingregelingen van de lidstaten. Pas in de afgelopen vier jaar is ervaring opgedaan met het verschijnsel dat gebruik wordt gemaakt van de op staatssteun betrekking hebbende bepalingen van het Verdrag om gevolg te geven aan een dergelijk belastingbeleid. De gemeenschappelijke markt heeft zich in de afgelopen drie decennia ontwikkeld en veel instrumenten die vandaag de dag worden beschouwd als staatssteun werden 30, 20 of zelfs 10 jaar geleden niet gezien als staatssteun.
- (51) Zelfs als de Commissie in het licht van de huidige stand van de communautaire wetgeving gelijk heeft met haar standpunt dat de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen moet worden gezien als een maatregel van staatssteun die zou moeten worden aangemeld als deze vandaag de dag zou worden aangenomen, zou noch de Commissie noch het Hof van Justitie deze regeling op het moment dat deze werd aangenomen, hebben beschouwd als een vorm van staatssteun die zou moeten worden aangemeld. In 1984 was Spanje nog geen lidstaat en veel lidstaten beschikten over bankwetten en deviezencontroles ter voorkoming van het benutten van belastingvoordelen zoals Gibraltar die biedt. Het is verre van duidelijk of de maatregelen van Gibraltar op dat moment de mededinging konden verstoren en het handelsverkeer tussen de lidstaten konden beïnvloeden.
- (52) Destijds trad de Commissie op in zaken betreffende uiteenlopende belastingbehandeling en maakte waar mogelijk liever gebruik van artikel 95 (thans artikel 90) van het Verdrag dan dat zij zich beriep op de regels voor staatssteun. Wetenschappelijke commentatoren en fiscalisten waren niet van mening dat de beginselen van staatssteun van toepassing waren op andere zaken dan die waar specifieke belastingvrijstellingen werden geboden aan individuele ondernemingen of groepen ondernemingen om redenen die te maken hadden met industrieel beleid. Het is onmogelijk staande te houden dat maatregelen zoals Gibraltar's regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen reeds vóór de publicatie van de mededeling op 10 december 1998 konden worden aangemerkt als staatssteun.
- (53) Met betrekking tot de vraag inzake terugvordering onderschrijft het Verenigd Koninkrijk met name het betoog van de regering van Gibraltar dat het standpunt van de

Commissie dat de regels voor staatssteun stelselmatig moeten worden toegepast op rechtstreekse belastingmaatregelen, nieuw is en dat het onmogelijk is om de verleende steun terug te vorderen. Terugvordering zou een onevenredige last leggen op de autoriteiten van Gibraltar, veel gekwalificeerde vennootschappen zijn niet verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting in Gibraltar, het zou in een groot aantal gevallen onmogelijk zijn vast te stellen wat de verleende steun was dan wel de verleende steun terug te vorderen en veel begunstigden zouden de-minimissteun ontvangen.

VII. BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL

- (54) Gelet op de opmerkingen van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk, van de regering van Gibraltar en van Charles A. Gomez & Co., handhaaft de Commissie haar standpunt zoals dat is verwoord in haar tot de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk gerichte besluit van 11 juli 2001⁽¹⁷⁾ tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag, namelijk dat de aan een onderzoek onderworpen regeling onrechtmatige door de staat verleende exploitatiesteun is die valt onder artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

Het bestaan van steun

- (55) Teneinde te worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag moet een maatregel aan de volgende vier criteria voldoen.
- (56) In de eerste plaats moet de maatregel de begunstigden een voordeel verschaffen dat de lasten verlaagt die zij normaal bij de uitoefening van hun bedrijfsactiviteiten moeten dragen. Volgens punt 9 van de mededeling kan het belastingvoordeel worden toegekend door verschillende vormen van vermindering van de belastingdruk voor de onderneming en met name door een vermindering van het belastingbedrag. Het is duidelijk dat de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen aan dit criterium voldoet. In plaats van dat het in Gibraltar geldende standaardtarief voor vennootschapsbelasting van 35 % op hen van toepassing is, onderhandelen gekwalificeerde vennootschappen met de autoriteiten van Gibraltar over hun belastingtarief, zoals beschreven in overweging 9.
- (57) De opmerking dat de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen een belastingregeling is die is ontworpen om in een internationale context te worden toegepast, is niet relevant voor haar kwalificatie als een maatregel van staatssteun. De Commissie aanvaardt het argument dat Gibraltar niet bevoegd is belastingvoordelen te verlenen met betrekking tot andere rechtsgebieden. Dit doet echter niets af aan het feit dat gekwalificeerde vennootschappen onderhandelen over hun belastingtarief, hetgeen duidelijk aantoonde dat zij inkomsten genereren waarover, indien geen sprake zou zijn van een speciale behandeling, vennootschapsbelasting tegen het standaardtarief zou worden gegeven. Ongeacht de aard van de bedrijfsactiviteiten van de gekwalificeerde vennootschappen wordt hun de status van gekwalificeerde vennootschap verleend omdat zij ondernemingen zijn die in Gibraltar zijn geregistreerd of omdat het gaat om in Gibraltar geregistreerde branches van buitenlandse ondernemingen. Vergeleken met andere in Gibraltar geregistreerde ondernemingen profiteren gekwalificeerde vennootschappen derhalve in Gibraltar van een speciale en gunstigere belastingbehandeling.

⁽¹⁷⁾ Zie voetnoot 1.

- (58) In de tweede plaats moet het voordeel worden toegekend door de staat of met staatsmiddelen bekostigd worden. De toekenning van een belastingvermindering, zoals de belastingvermindering waarover door een gekwalificeerde vennootschap en de autoriteiten van Gibraltar wordt onderhandeld, brengt een verlies aan belastinginkomsten met zich, hetgeen, volgens punt 10 van de mededeling, neerkomt op het gebruik van staatsmiddelen in de vorm van fiscale uitgaven.
- (59) Het argument van de regering van Gibraltar dat de maatregel, via afscherming, geen duidelijke last plaatst op haar begroting, moet worden verworpen. Gelet op het bepaalde in artikel 87, lid 1, van het Verdrag is de Commissie van mening dat het belastingvoordeel wordt toegekend via staatsmiddelen, omdat de oorsprong van dit voordeel is gelegen in het feit dat de lidstaat afziet van belastinginkomsten die hij normaliter zou hebben ontvangen⁽¹⁸⁾. Bij het ontbreken van een afgeschermd belastingvoordeel zou op de bedrijfsactiviteiten van gekwalificeerde vennootschappen, voorzover deze plaatsvinden onder de jurisdictie van de autoriteiten van Gibraltar, het volledige belastingtarief van Gibraltar worden toegepast. Het verschil in belastingtarief vertegenwoordigt de gederfde belastinginkomsten.
- (60) In de derde plaats moet de maatregel de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Aan dit criterium wordt voldaan omdat gekwalificeerde vennootschappen, daadwerkelijk of potentieel, in staat zijn handel te drijven met ondernemingen welke gevestigd zijn in andere lidstaten, dan wel hun bedrijfsactiviteiten kunnen ontplooiën op markten van derde landen die openstaan voor ondernemingen van andere lidstaten. Dit is des te meer het geval omdat gekwalificeerde vennootschappen onder normale omstandigheden geen handel mogen drijven of zaken doen met onderdanen of ingezetenen van Gibraltar.
- (61) Zelfs als bepaalde gekwalificeerde vennootschappen worden opgericht met het oog op belastingvoordelen en niet handelen, produceren of concurreren op de markt, kan niet worden uitgesloten dat zij dat wel gaan doen. Het feit dat gekwalificeerde vennootschappen doorgaans „fysisch” aanwezig zijn in Gibraltar en inkomsten genereren waarover zij — weliswaar tegen een verlaagd tarief — vennootschapsbelasting moeten betalen, suggereert evenwel dat zij in feite economische activiteiten ontplooiën. Dit wordt bevestigd door het grote aantal sectoren waarbinnen gekwalificeerde vennootschappen actief zijn (zie overweging 9).
- (62) De Commissie merkt op dat Gibraltar geen deel uitmaakt van het gemeenschappelijke douanegebied. Dit is echter niet van invloed op de toepassing van de regels voor staatssteun op de ondernemingen in Gibraltar die zich bezighouden met de handel in goederen. Niet voorkomen kan worden dat deze ondernemingen handel drijven met ondernemingen binnen het gemeenschappelijke douanegebied en evenmin dat ze concurreren op markten van derde landen waarop andere ondernemingen uit de Gemeenschap daadwerkelijk of potentieel actief zijn. Aangezien het belastingvoordeel dat wordt toegekend aan gekwalificeerde vennootschappen die zich bezighouden met de handel in goederen, hun positie versterkt, worden derhalve het handelsverkeer en de mededinging ongunstig beïnvloed.
- (63) De verbanden die worden gelegd met de argumentatie van de Commissie in Beschikking 2000/394/EG betreffende de steunmaatregelen ten behoeve van ondernemingen op het grondgebied van Venetië en Chioggia, moeten eveneens van de hand worden gewezen. De omstandigheden in de twee zaken zijn totaal verschillend. Met name de conclusie dat er geen gevolgen waren voor het handelsverkeer en er derhalve geen sprake was van steun aan drie bepaalde ondernemingen, was onder andere gebaseerd op de lokale aard van de verleende diensten. Deze overwegingen zijn duidelijk niet van toepassing op gekwalificeerde vennootschappen die, zoals de regering van Gibraltar zelf stelt, hun bedrijfsactiviteiten in een internationale context ontplooiën.
- (64) De de-minimisregel kan niet worden aangewend om de toepassing van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen te rechtvaardigen. Er is geen mechanisme om te voorkomen dat meer steun wordt verleend dan is toegestaan in het kader van de de-minimisregel, en de maatregel sluit evenmin sectoren uit waarop de de-minimisregel niet van toepassing is.
- (65) Ten slotte moet de maatregel specifiek of selectief zijn in die zin dat hij „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” begunstigt. De begunstigten van de maatregel zijn ondernemingen uit Gibraltar waarvan de economische eigendom van de aandelen niet in handen mag zijn van onderdanen of ingezetenen van Gibraltar. Bovendien mag de gekwalificeerde vennootschap in Gibraltar normaal gesproken geen handel drijven of zaken doen met onderdanen of ingezetenen van Gibraltar. De maatregel is derhalve selectief voorzover hij een gunstige belastingbehandeling verleent aan niet-Gibraltarese ondernemingen die hun bedrijfsactiviteiten in of vanuit Gibraltar ontplooiën.
- (66) De opmerking dat de maatregel niet selectief is omdat iedereen een gekwalificeerde vennootschap kan oprichten, en de beperkingen betreffende het verkrijgen van de status van gekwalificeerde vennootschap een handeling zijn van omgekeerde discriminatie tegen ingezetenen van Gibraltar, toont niet aan dat de maatregel niet selectief is. Bij het onderzoek naar een maatregel moet een vergelijking worden gemaakt met het algemeen van toepassing zijnde systeem, in de onderhavige zaak de standaardregeling voor vennootschapsbelasting in Gibraltar. De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen is duidelijk een uitzondering op het algemene systeem.

⁽¹⁸⁾ Zie bijvoorbeeld zaak C-156/98 (Duitsland/Commissie), Jurisprudentie 2000, blz. I-6857, rechtsoverweging 26.

- (67) De Commissie neemt nota van de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot regionale specificiteit. De Commissie merkt ook op dat het Verenigd Koninkrijk niet heeft betwist dat de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen een algemene maatregel binnen het rechtsgebied der belastingen van Gibraltar is. De Commissie blijft derhalve bij haar standpunt dat de maatregel in materiële zin selectief is in Gibraltar. In de onderhavige zaak is het derhalve niet nodig om de vraag van regionale selectiviteit te beoordelen, die gedetailleerd aan de orde komt in de beschikking van de Commissie van 30 maart 2004 inzake de hervorming van de vennootschapsbelasting door de regering van Gibraltar⁽¹⁹⁾.
- Bestaande steun of onrechtmatige steun**
- (68) Over deze vraag heeft het Gerecht van eerste aanleg zich gebogen. Het Gerecht van eerste aanleg verwierp de argumenten van de regering van Gibraltar tegen de eerste beoordeling van de Commissie inzake onrechtmatige steun met betrekking tot de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen⁽²⁰⁾. Het is niet relevant of de regeling inzake vrijgestelde vennootschappen uit 1967 daarvoor als voorbeeld heeft gediend, aangezien de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen tot stand kwam in 1983, na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Gemeenschap. De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen kan derhalve niet worden aangemerkt als „bestaande steun” in de zin van artikel 1, letter b), onder i), van Verordening (EG) nr. 659/1999. Het Gerecht van eerste aanleg zelf heeft geconcludeerd dat er voldoende gronden waren voor de Commissie om de formele onderzoeksprocedure in te leiden.
- (69) Reeds in 1973 heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uitdrukkelijk bepaald dat de regels voor staatssteun van toepassing zijn op fiscale maatregelen⁽²¹⁾. Ook al zijn er slechts een paar voorbeelden van gevallen waarin de Commissie tegen algemene maatregelen op het gebied van vennootschapsbelasting is opgetreden, is dat niet van invloed op het bestaan of de onrechtmatige aard van de steunmaatregel. De in de onderhavige zaak aan de orde zijnde regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen kan niet worden aangemerkt als een algemene maatregel op het gebied van vennootschapsbelasting, omdat deze regeling een nogal specifieke reikwijdte heeft. In ieder geval kan het voor de eerste keer toepassen van een Verdragsbepaling op een specifieke situatie niet worden aangemerkt als het met terugwerkende kracht toepassen van een nieuwe regel.
- (70) De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen is niet aangemeld bij de Commissie in overeenstemming met artikel 88, lid 3, van het Verdrag. Het feit dat de regeling onder de aandacht van de Primarolo-groep is gebracht, kan niet worden aangemerkt als een formele aanmelding bij de Commissie in het kader van de regels voor staatssteun.
- (71) Wat betreft het aangevoerde argument dat de mededeling een administratieve nieuwigheid of een beleidsverklaring is, heeft het Gerecht van eerste aanleg reeds bevestigd⁽²²⁾ dat de Commissie „[in de mededeling] evenwel niet aankondigt dat zij haar beschikkingspraktijk betreffende de toetsing van de belastingmaatregelen aan de artikelen 87 EG en 88 EG zal wijzigen”. Hieruit volgt dat het Verenigd Koninkrijk ongelijk heeft met zijn bewering dat maatregelen, zoals de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen, pas na de publicatie van de mededeling konden worden aangemerkt als staatssteun.
- (72) Door te beweren dat de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen pas steun werd in de zin van artikel 1, letter b), onder v), van Verordening (EG) nr. 659/1999 nadat deze in 1983 in werking was getreden, stelt de regering van Gibraltar, hierin ondersteund door het Verenigd Koninkrijk, dat de maatregel zo'n tien jaar voorafgaat aan de vrijmaking van het kapitaalverkeer. Deze algemene opmerking wordt echter niet gestaafd door specifieke argumenten met betrekking tot gekwalificeerde vennootschappen en derhalve kan stellig niet worden aangetoond dat de maatregel in 1983 geen steun was. Uit de regeling zelf blijkt duidelijk dat er geen beperkingen zijn met betrekking tot de economische sectoren waaraan gekwalificeerde vennootschappen kunnen participeren. Het is derhalve onduidelijk in welke mate, zo daarvan al sprake is, onbepaalde beperkingen op kapitaalverkeer in 1983 gevolgen hadden voor ondernemingen die profiteerden van de door de maatregel verleende belastingvoordelen.
- (73) Zelfs als, zoals het Verenigd Koninkrijk volhoudt, bankwetten en deviezencontroles van bepaalde lidstaten destijds verhinderden dat gebruik kon worden gemaakt van dergelijke buitenlandse belastingvoordelen, zou het bestaan van de belastingvoordelen evengoed de positie van gekwalificeerde vennootschappen hebben versterkt op markten waar dergelijke beperkingen niet van toepassing waren, vergeleken met hun concurrenten in andere lidstaten. Wat dit betreft heeft de regering van Gibraltar in wezen dezelfde argumenten aangedragen als die welke zij heeft gebruikt in haar pleidooi voor het Gerecht van eerste aanleg. Het Gerecht verwierp deze argumenten tegen de eerste beoordeling van de Commissie betreffende de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen en stelde vast dat dit „algemene betoog niet kan aantonen dat de belastingregeling van 1983 wegens haar intrinsieke kenmerken als een bestaande steunregeling moet worden aangemerkt”⁽²³⁾. Het Gerecht verwierp ook de verbanden die werden gelegd met de Ierse vennootschapsbelastingzaak⁽²⁴⁾ om reden dat de feitelijke en juridische situatie sterk verschilt van de onderhavige⁽²⁵⁾. De Commissie ziet derhalve geen reden om haar standpunt te wijzigen.

⁽¹⁹⁾ Beschikking van de Commissie van 30 maart 2004 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

⁽²⁰⁾ Zie de gevoegde zaken T-195/01 en T-207/01 (rechtsoverwegingen 117 tot en met 131).

⁽²¹⁾ Zaak 173/73 (Italië/Commissie), Jurisprudentie 1974, blz. 709, rechtsoverweging 13.

⁽²²⁾ Gevoegde zaken T-269/99, T-271/99 en T-272/99 (Diputación Foral de Guipúzcoa en anderen/Commissie), Jurisprudentie 2002, blz. II-4217, rechtsoverweging 79.

⁽²³⁾ Zie de gevoegde zaken T-195/01 en T-207/01.

⁽²⁴⁾ PB C 395 van 18.12.1998, blz. 14.

⁽²⁵⁾ Gevoegde zaken T-195/01 en T-207/01, rechtsoverwegingen 120 en 123.

- (74) Wat betreft de vermeende schendingen van het evenredigheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, veronderstellen de argumenten van de regering van Gibraltar een discretionaire bevoegdheid waarover de Commissie niet beschikt. In de Piaggio-zaak⁽²⁶⁾ besliste het Hof van Justitie dat het feit dat de Commissie op grond van opportuiniteitsoverwegingen de desbetreffende regeling als bestaande steun aanmerkte, niet aanvaardbaar was wanneer die regeling niet overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag was aangemeld. Dienovereenkomstig heeft het Gerecht van eerste aanleg bevestigd⁽²⁷⁾ dat de vraag of een maatregel een bestaande of een nieuwe steunmaatregel oplevert, moet worden beantwoord ongeacht de tijd die is verstreken tussen de invoering van de betrokken maatregel en ongeacht enige vroegere administratieve praktijk, ongeacht de vermeende economische gevolgen. Om deze redenen moet het gestelde door Charles A. Gomez & Co. en het Verenigd Koninkrijk, dat de Commissie buiten proportie heeft gehandeld door van mening te zijn dat de maatregel had moeten worden aangemeld, worden verworpen. Evenzo roept de verjaringstermijn van artikel 15 van Verordening (EG) nr. 659/1999 geen algemeen beginsel in het leven op grond waarvan onrechtmatige steun kan worden omgezet in bestaande steun, maar belet slechts de terugvordering van verleende steun die tot stand kwam meer dan tien jaar vóór het eerste optreden van de Commissie.
- (75) De Commissie merkt op dat de procedure van de artikelen 96 en 97 van het Verdrag betrekking heeft op verschillen tussen algemene regelingen van de lidstaten⁽²⁸⁾. De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen is daarentegen niet zo'n algemene regeling, maar een selectieve maatregel met een beperkte reikwijdte die duidelijk valt binnen de bereikwijdte van de regels voor staatssteun. De Commissie merkt ook op dat haar optreden volledig strookt met paragraaf J van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen.

Verenigbaarheid

- (76) Voorzover de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag staatssteun is, moet de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt worden geëvalueerd in het licht van de in artikel 87, lid 2, en artikel 87, lid 3 vermelde afwijkingen.
- (77) De in artikel 87, lid 2, van het Verdrag vermelde afwijkingen die betrekking hebben op steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers, steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen en steunmaatregelen aan bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland, zijn in de onderhavige zaak niet van toepassing.
- (78) Met name de sluiting van de marinewerf kan niet worden beschouwd als een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag. Ingevolge vaste besluitvorming van de Commissie is de bedoelde afwijking alleen van toepassing op omstandigheden waar de buitengewone gebeurtenis onvoorspelbaar is en buiten de controle van de autoriteiten van de lidstaat is gelegen. In 1981, drie jaar vóór de sluiting die in 1984 plaatsvond, hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de sluiting van de marinewerf aangekondigd.
- (79) De afwijking ingevolge artikel 87, lid 3, onder a), regelt de goedkeuring van steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst. Punt 3.5 van de richtsnoeren van de Commissie inzake regionale steunmaatregelen⁽²⁹⁾ stelt de methodologie vast die kan worden gebruikt om streken af te bakenen die in aanmerking kunnen komen voor de afwijking van artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag. Hierbij wordt gebruikgemaakt van historische gegevens. In tegenstelling tot hetgeen Charles A. Gomez & Co. beweert, kan deze bepaling niet met het oog op de toekomst worden gebruikt en is deze alleen van toepassing op gebieden waar reeds sprake is van een lage levensstandaard of van een ernstig gebrek aan werkgelegenheid. Deze gebieden worden beschreven in de regionalesteunkaart van het Verenigd Koninkrijk⁽³⁰⁾. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben niet voorgesteld om Gibraltar toe te voegen aan de regionalesteunkaart en hebben geaccepteerd dat Gibraltar in de periode 2000-2006 niet in aanmerking zou komen voor regionale steun. Aangezien Gibraltar thans niet tot die gebieden behoort en daar in het verleden ook nimmer toe heeft behoord, is artikel 87, lid 3, onder a), niet van toepassing. In ieder geval is niet betoogd dat Gibraltar per hoofd van de bevolking een BBP heeft dat beneden de drempel ligt die is vastgesteld in punt 3.5 van de richtsnoeren van de Commissie inzake regionale steunmaatregelen. Artikel 87, lid 3, onder a), kan niet worden gebruikt ter verzachting van onzekere en niet-kwantificeerbare toekomstige effecten, die op zich — door het gebruik van andere beleidsinstrumenten — door de nationale autoriteiten kunnen worden voorkomen of verzacht.
- (80) De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen kan niet worden aangemerkt als een project van gemeenschappelijk Europees belang of om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, zoals bedoeld in artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag. Zoals de regering van Gibraltar heeft opgemerkt, geven de Commissie en het Hof van Justitie een strikte interpretatie aan artikel 87, lid 3, onder b), in die zin dat een ernstige verstoring gevolgen moet hebben voor de gehele economie van een lidstaat⁽³¹⁾. De verstoring in kwestie, de sluiting van de marinewerf, had geen verstoring van

⁽²⁶⁾ Zaak C-295/97 (Piaggio/Ifitalia en anderen), Jurisprudentie 1999, blz. I-3735.

⁽²⁷⁾ Gevoegde zaken T-195/01 en T-207/01, rechtsoverweging 121.

⁽²⁸⁾ Zie punt 6 van de mededeling.

⁽²⁹⁾ PB C 74 van 10.3.1998, blz. 9.

⁽³⁰⁾ PB C 272 van 23.9.2000, blz. 43, en goedkeuringsbrief SG(2000) D/106293 van de Commissie van 17 augustus 2000.

⁽³¹⁾ Zie de gevoegde zaken T-132/96 en T-143/96 (Freistaat en anderen/Commissie), Jurisprudentie 1999, blz. II-3663, rechtsoverwegingen 166, 167 en 168.

de gehele economie van het Verenigd Koninkrijk tot gevolg. Hoewel de Commissie kennis neemt van het argument van de regering van Gibraltar, dat Gibraltar op constitutioneel, politiek, juridisch, economisch, fiscaal en geografisch gebied gescheiden is van het Verenigd Koninkrijk, doet dit niets af aan het feit dat Gibraltar voor de regels voor staatssteun onderdeel uitmaakt van het Verenigd Koninkrijk, ongeacht de unieke reikwijdte van artikel 299, lid 4, van het Verdrag. Er zijn in ieder geval andere gebieden binnen de Gemeenschap die eveneens worden gekenmerkt door een uiteenlopende soort en mate van scheiding van de lidstaat waarvan ze deel uitmaken. Geen van deze gebieden wordt met het oog op artikel 87, lid 3, onder b), als een op zichzelf staande lidstaat beschouwd. De parallellen die de regering van Gibraltar trekt met maatregelen die zijn genomen als reactie op de bovine spongiforme encefalopathie („BSE”)-crisis in het Verenigd Koninkrijk zijn niet relevant. De BSE-crisis werd aangemerkt als een buitengewone gebeurtenis en dus vielen deze maatregelen onder de reikwijdte van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag. Het is geen vereiste dat de buitengewone gebeurtenis voor de toepassing van artikel 87, lid 2, onder b), gevolgen moet hebben voor de betrokken lidstaat in zijn geheel.

- (81) De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen heeft niet de bevordering van cultuur en de instandhouding van erfgoed tot doel, zoals voorzien in artikel 87, lid 3, onder d), van het Verdrag.
- (82) Tot slot moet de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen worden onderzocht in het licht van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, dat de goedkeuring regelt van steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad. De belastingvoordelen die worden verleend door de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen zijn niet gerelateerd aan investeringen, het creëren van banen of specifieke projecten. Ze vormen simpelweg een vermindering van kosten die gewoonlijk ten laste dienen te komen van de betrokken ondernemingen bij het ontplooiën van hun bedrijfsactiviteiten en moeten derhalve worden aangemerkt als door de staat verleende exploitatiesteun, waarvan de voordelen ophouden zodra de steun wordt stopgezet. Ingevolge de vaste praktijken van de Commissie kan een dergelijke vorm van steun niet worden aangemerkt als vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde activiteiten of van bepaalde economische gebieden in het kader van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag. Overeenkomstig de punten 4.15 en 4.16 van de richtsnoeren van de Commissie inzake regionale steunmaatregelen mag exploitatiesteun enkel bij uitzondering of onder speciale voorwaarden worden verleend. Bovendien is Gibraltar niet opgenomen in de regionalesteunkaart voor het Verenigd Koninkrijk voor de periode 2000-2006, zoals goedgekeurd door de Commissie onder staatssteunnummer N 265/00⁽³²⁾.

Terugvordering

- (83) Het Hof van Justitie heeft herhaaldelijk beslist dat, indien onrechtmatig verleende staatssteun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt geacht, het een logisch gevolg van deze vaststelling is dat de verleende steun moet worden teruggevorderd van de begunstigen⁽³³⁾. Door terugvordering van de steun wordt de mededingingssituatie zoals die vóór het verlenen van de steun bestond zo goed mogelijk hersteld. In artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 wordt echter bepaald dat „de Commissie geen terugvordering [verlangt] van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht”.
- (84) Het betoog van de regering van Gibraltar dat er gewettigd vertrouwen is gewekt door de onzekerheid van de reikwijdte van de regels voor staatssteun en de zeldzaamheid of noviteit van het optreden van de Commissie tegen belastingmaatregelen, ongeacht of die een buitenlands karakter hebben of niet, moet worden verworpen. Alleen in buitengewone omstandigheden kan een ontvanger van onrechtmatige steun de verplichting ontlopen om die steun terug te betalen en alleen aan de nationale rechter staat het de omstandigheden van het geval te beoordelen⁽³⁴⁾. Aangezien de publicatie van de mededeling geen beleidsverklaring van de Commissie inhield en evenmin, zoals het Verenigd Koninkrijk suggereert, een verscherping van de toepassing van de regels voor staatssteun betekende, kan hierdoor geen gewettigd vertrouwen zijn gewekt⁽³⁵⁾. Wanneer een Verdragsregel op een specifieke situatie voor het eerst wordt toegepast, wordt daardoor geen gewettigd vertrouwen met betrekking tot het verleden gewekt. In ieder geval heeft, in tegenstelling tot wat het Verenigd Koninkrijk suggereert, de verschillende belastingbehandeling tussen al dan niet in het betrokken land gevestigde ondernemingen een belangrijke rol gespeeld in eerdere beschikkingen van de Commissie op het gebied van staatssteun⁽³⁶⁾.
- (85) De aanmelding van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen bij de Primarolo-groep heeft, verre van dat daardoor een gewettigd vertrouwen werd gewekt, de maatregel duidelijk geplaatst binnen de reikwijdte van de in paragraaf J van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen genoemde verplichting van de Commissie om de geldende belastingregelingen van de lidstaten te onderzoeken of opnieuw te onderzoeken, met alle gevolgen die onderzoeken naar staatssteun met zich brengen.

⁽³³⁾ Zie bijvoorbeeld zaak C-169/95 (Spanje/Commissie), Jurisprudentie 1997, blz. I-135, rechtsoverweging 47.

⁽³⁴⁾ Zie bijvoorbeeld zaak C-5/89 (Commissie/Duitsland), Jurisprudentie 1990, blz. I-3437, zaak T-67/94 (Ladbroke Racing/Commissie), Jurisprudentie 1998, blz. II-1, en zaak T-459/93 (Siemens/Commissie) Jurisprudentie 1995, blz. I-1675.

⁽³⁵⁾ Zie voetnoot 23.

⁽³⁶⁾ Zie bijvoorbeeld overweging 10 van Beschikking 95/452/EG van de Commissie van 12 april 1995 betreffende steunmaatregelen in de vorm van belastingvoordelen voor ondernemingen die hun bedrijf uitoefenen in het „Centro di servizi finanziari ed assicurativi” (Centrum voor dienstverlening op financieel en op verzekeringsgebied) van Triëst, uit hoofde van de Italiaanse wet nr. 19 van 9 januari 1991, artikel 3 (PB L 264 van 7.11.1995, blz. 30).

⁽³²⁾ Gevoegde zaken T-132/96 en T-143/96.

- (86) Wat betreft de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt en de vrijmaking van kapitaalverkeer en financiële diensten, heeft de regering van Gibraltar enkel algemene argumenten aangedragen die onvoldoende zijn om te kunnen bepalen dat terecht sprake is van gewettigd vertrouwen. De Commissie merkt met name op dat er geen specifieke onderbouwing heeft plaatsgevonden omtrent het gestelde dat de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt een dergelijk vertrouwen heeft gewekt, en evenmin zijn er argumenten aangedragen met betrekking tot de gevolgen van specifieke liberaliseringsmaatregelen. Bovendien is het duidelijk dat de reikwijdte van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen verder gaat dan de sectoren die de gevolgen kunnen hebben gevoeld van beperkingen op het gebied van kapitaalverkeer en financiële diensten.
- (87) De regering van Gibraltar beroept zich op de Defrenne-zaak om haar argument te staven dat de verdragen zowel vóór als tijdens het onderzoek naar de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen een gewettigd vertrouwen hebben gewekt. De feitelijke en juridische situatie in de Defrenne-zaak waren echter heel anders. Met name door voortdurend na te laten om op te treden tegen inbreuken van bepaalde lidstaten, heeft de Commissie, ondanks haar eigen onderzoeken naar de betrokken inbreuken en ondanks herhaalde waarschuwingen dat zij daartegen zou optreden, de lidstaten bevestigd in de verwachtingen die zij hadden omtrent de uitvoering van artikel 119 (thans artikel 141) van het Verdrag. Daarentegen heeft de Commissie haar aandacht slechts sporadisch gevestigd op de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen en het was pas na de goedkeuring van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen dat de Commissie stelselmatig een onderzoek heeft ingeleid naar de belastingregelingen van de lidstaten.
- (88) De vermeende verdragen in het voorafgaande onderzoek kunnen evenmin een gewettigd vertrouwen wekken. Zo er al sprake is van verdragen, dan zijn die verdragen bevorderd door het niet in acht nemen door het Verenigd Koninkrijk van de in de verzoeken tot het verstrekken van informatie genoemde termijnen. Het voorafgaande onderzoek moet eveneens worden geplaatst in het bredere kader van het gevolg dat de Commissie heeft gegeven aan de goedkeuring van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen waarbij zij bij de lidstaten informatie heeft ingewonnen omtrent zo'n 50 belastingmaatregelen. De regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen was slechts een van deze maatregelen. De Commissie heeft tijdens het voorafgaande onderzoek niet stilgezeten, maar heeft zich tegelijkertijd moeten bezighouden met gekwalificeerde vennootschappen en met haar voorafgaande onderzoek naar de overige maatregelen.
- (89) Een deel van de tijd is besteed aan het onderzoek naar de regeling inzake vrijgestelde vennootschappen die, volgens de regering van Gibraltar, bijna „woordelijk” als voorbeeld heeft gediend voor de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen. In de onderhavige zaak heeft de regering van Gibraltar zelf verwezen naar de stukken die zij heeft voorgelegd met betrekking tot vrijgestelde vennootschappen (bijvoorbeeld het van haar afkomstige document dat is ingediend door het Verenigd Koninkrijk bij schrijven van 12 september 2000), waarin werd gesteld dat de opmerkingen met betrekking tot vrijgestelde vennootschappen mutatis mutandis van toepassing zijn op gekwalificeerde vennootschappen. Voorzover de Commissie weet, hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de regering van Gibraltar op de hoogte gehouden van het verloop van het onderzoek. De regering van Gibraltar heeft ook de gelegenheid gehad om het onderzoek naar haar buitenlandse belastingregelingen te bespreken tijdens de bijeenkomst van 19 oktober 2000 en zij heeft tijdens alle fasen van het onderzoek de gelegenheid gehad te informeren naar de voortgang, de timing en de te verwachten uitkomst van het onderzoek.
- (90) Het kan juist zijn dat er onzekerheden bestonden over het nut om in afwachting van de voortgang van het terugschroeven van schadelijke maatregelen voor bepaalde belastingmaatregelen de procedure voor staatssteun in te leiden. Dit hield echter gedeeltelijk verband met bestaande steunmaatregelen waarvoor, als ze in overeenstemming met de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen zouden worden teruggeschroefd, een onderzoek naar staatssteun geen enkele zin meer zou hebben. De Commissie was ook van mening dat het in het belang van gelijke behandeling beter zou zijn om met betrekking tot een aantal maatregelen en een groot aantal lidstaten tegelijkertijd procedures in te leiden in plaats van te kiezen voor een trapsgewijze aanpak.
- (91) Aangaande de stelling dat er een verjaringstermijn zou moeten zijn, wordt opgemerkt dat er in feite sprake is van een dergelijke termijn en dat dit in artikel 15 van Verordening (EG) nr. 659/1999 is geregeld. Het betreft de verjaring van de terugvordering van steun die meer dan tien jaar vóór het eerste optreden van de Commissie is verleend, in de onderhavige zaak tien jaar vóór het schrijven van de Commissie van 12 februari 1999.
- (92) De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de regering van Gibraltar over het belang van het specifieke verzoek van de Commissie om opmerkingen omtrent de terugvordering van steun. Hoewel het verzoek duidelijk aangaf dat de Commissie onzeker was over de kwestie van terugvordering, diende het ook als een expliciet signaal aan de begunstigden dat, indien de maatregel zou worden aangemerkt als onrechtmatige en onverenigbare steun, de terugvordering van reeds verleende steun onmiskenbaar tot de mogelijkheden behoorde en in beginsel het logische gevolg zou zijn. Hoewel de president van het Gerecht van eerste aanleg opmerkte dat dit „uitdrukkelijk verzoek [...] op het eerste gezicht [...] de eventuele ongerustheid bij de huidige begunstigden van de betrokken regelingen aanzienlijk [moet] bedaren,” heeft hij niet geconcludeerd dat die ongerustheid van de baan was⁽³⁷⁾. Als hij dat wel zou hebben gedaan, zou dat de Commissie in de absurde situatie hebben geplaatst dat het ongewenste gevolg van het vragen naar standpunten over een bepaalde te volgen handelwijze, die handelwijze juist onmogelijk zou maken.
- (93) Het zich openlijk uitspreken over de onzekerheden van de Commissie aangaande het bestaan of de onrechtmatige aard van de steunmaatregel zou erop hebben geduid dat een beslissing dat er sprake zou zijn van onrechtmatige steun, met alle gevolgen van dien, duidelijk tot de mogelijkheden behoorde.

⁽³⁷⁾ Gevoegde zaken T-195/01 R en T-207/01 (Gibraltar/Commissie), rechtsoverweging 113.

- (94) De stelling dat een eis tot terugvordering inbreuk zou betekenen op het evenredigheidsbeginsel, moet eveneens van de hand worden gewezen. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie⁽³⁸⁾ kan de terugvordering van onwettige staatssteun teneinde de vroegere toestand te herstellen, in beginsel niet worden beschouwd als een maatregel die onevenredig is.
- (95) De Commissie verwerpt de bewering dat een eis tot terugvordering een onevenredige administratieve belasting voor de autoriteiten van Gibraltar zou zijn. Volgens het Verenigd Koninkrijk zijn er ongeveer 140 gekwalificeerde vennootschappen. Dit is minder dan 10 % van de ondernemingen die jaarlijks in Gibraltar voor belasting worden aangeslagen. Aangezien de meeste, zo niet alle, gekwalificeerde vennootschappen inkomstenbelasting moeten betalen, zij het tegen een verlaagd tarief, en die vennootschappen doorgaans „fysiek” aanwezig zijn in Gibraltar, concludeert de Commissie dat de administratieve belasting niet buitensporig zal zijn. Wat betreft de opmerking over de beperkte onderzoeksbevoegdheden van de belastingdienst van Gibraltar, heeft het Hof van Justitie beslist dat nationale bepalingen aldus moeten worden toegepast, dat terugvordering niet onmogelijk wordt gemaakt⁽³⁹⁾.
- (96) In een poging om publicatie van de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure te voorkomen⁽⁴⁰⁾ heeft de regering van Gibraltar argumenten van gelijke strekking gebruikt als die welke worden vermeld in overweging 37 met betrekking tot de gevolgen van terugvordering voor de economie van Gibraltar. Dit is niet gebeurd en het is verre van zeker dat dit wel zou gebeuren als gevolg van een eis tot terugvordering in de onderhavige zaak. De Commissie merkt ook op dat de argumenten met betrekking tot de gevolgen van terugvordering op de economie van Gibraltar zowel betrekking hadden op de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen als op de regeling inzake vrijgestelde vennootschappen. Sinds de regering van Gibraltar haar opmerkingen heeft ingediend, is de dreiging van terugvordering in die mate afgenomen dat, na de nietigverklaring van de beschikking van de Commissie tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure inzake staatssteun⁽⁴¹⁾, de oorspronkelijke regeling inzake vrijgestelde vennootschappen uit 1967 thans wordt onderzocht als een bestaande steunregeling. Met betrekking tot deze regeling kan er geen eis tot terugvordering komen en dus zullen de door de regering van Gibraltar verwachte gevolgen, voorzover die zich al zullen voordoen, minder groot zijn. De Commissie kan echter in ieder geval niet toestaan dat deze hypothetische overwegingen verhinderen dat de mededingingssituatie die bestond vóór de invoering van een onrechtmatige steunmaatregel, voorzover dat mogelijk is, wordt hersteld.
- (97) De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de regering van Gibraltar dat bepaalde gekwalificeerde vennootschappen in Gibraltar niet belastingplichtig zijn, dat sommige ondernemingen geen activa hebben die onder de jurisdictie van Gibraltar vallen, dat sommige ondernemingen hun bedrijfsactiviteiten hebben beëindigd en dat sommige ondernemingen minder steun ontvangen dan de de-minimisdrempel. Deze overwegingen kunnen, op zichzelf, geen eis tot terugvordering voorkomen. Deze overwegingen kunnen de autoriteiten van een lidstaat evenmin ontheffen van de verplichting om de noodzakelijke stappen te zetten om volledig mee te werken aan een eis tot terugvordering, omdat die overwegingen alleen relevant worden in het kader van een onderzoek van een individueel geval. In deze context merkt de Commissie op dat de voordelen van de status van een gekwalificeerde vennootschap niet beperkt zijn tot de-minimisteun en dat ze evenmin beperkt zijn tot ondernemingen die belastingplichtig zijn in Gibraltar of die geen activa hebben die onder de jurisdictie van de autoriteiten van Gibraltar vallen.
- (98) De Commissie laat zich niet uit over de goede trouw, of anderszins, van de autoriteiten van Gibraltar. Uit de uitspraak van het Hof van Justitie⁽⁴²⁾ volgt echter dat, indien een bestaande steunmaatregel wordt gewijzigd opdat die maatregel door de wijziging nieuwe steun wordt of omdat die wijziging zelf een nieuwe steunmaatregel is, die wijziging de reikwijdte van de maatregel moet verbreden en/of het te behalen voordeel moet vergroten.
- (99) In de onderhavige zaak neemt de Commissie nota van de uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg dat de regeling inzake vrijgestelde vennootschappen van Gibraltar uit 1967 moet worden aangemerkt als een bestaande steunmaatregel⁽⁴³⁾. De Commissie neemt er eveneens nota van dat de regeling inzake vrijgestelde vennootschappen als voorbeeld heeft gediend voor de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen. De voorwaarden om voor beide regelingen in aanmerking te komen zijn grotendeels identiek. De essentiële verschillen hebben betrekking op de vaststelling van de jaarlijks te betalen belasting. In plaats van een zeer lage, vaste jaarlijkse belasting te betalen, betalen gekwalificeerde vennootschappen een percentage over hun in een jaar behaalde winst. Hieruit volgt dat gekwalificeerde vennootschappen over hun behaalde winst een hoger belastingtarief betalen dan vrijgestelde vennootschappen. Vergeleken met de regeling inzake vrijgestelde vennootschappen kan de meer restrictieve regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen derhalve worden geacht een beperkt voordeel te bieden, in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. De Commissie merkt ook op dat in het onwaarschijnlijke geval dat de door een gekwalificeerde vennootschap betaalde belasting lager zou zijn dan de vaste jaarlijkse belasting van een gelijkwaardige vrijgestelde vennootschap, het verschil onder de de-minimisdrempel zou vallen. De regeling biedt een gekwalificeerde vennootschap een minimum belastingtarief van 0 %, terwijl vrijgestelde vennootschappen een vaste jaarlijkse belasting van tussen de 225 en 300 GBP betalen.

⁽³⁸⁾ Zie bijvoorbeeld de gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92 (Spanje/Commissie), Jurisprudentie 1994, blz. I-4103.

⁽³⁹⁾ Zie bijvoorbeeld zaak C-24/95 (Rheinland Pfalz/Alcan), Jurisprudentie 1997, blz. I-1591.

⁽⁴⁰⁾ Gevoegde zaken T-195/01 R en T-207/01 (Gibraltar/Commissie), rechtsoverwegingen 94 tot en met 105.

⁽⁴¹⁾ Gevoegde zaken T-195/01 en T-207/01, rechtsoverweging 115.

⁽⁴²⁾ Gevoegde zaken T-195/01 en T-207/01, rechtsoverweging 111.

⁽⁴³⁾ Gevoegde zaken T-195/01 en T-207/01, rechtsoverweging 113.

(100) Wanneer, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, een voorzichtig en bezonnen handelaar de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige communautaire maatregel kan voorzien, kan hij zich niet op het beginsel van bescherming van het gewettigde vertrouwen beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld⁽⁴⁴⁾. Gelet op de overeenkomsten tussen de regeling inzake vrijgestelde vennootschappen en de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen is het moeilijk te begrijpen hoe een voorzichtig en bezonnen handelaar zou kunnen hebben voorzien dat op deze twee regelingen verschillende procedures voor staatssteun van toepassing zouden kunnen zijn. De verschillen tussen de twee regelingen maken, meer nog dan de overeenkomsten met betrekking tot het ontwerp ervan, duidelijk dat de autoriteiten van Gibraltar wilden dat de desbetreffende buitenlandse ondernemingen met een fysieke aanwezigheid in Gibraltar belasting zouden betalen, zij het tegen een lager tarief. Het is derhalve redelijk om aan te nemen dat een voorzichtig en bezonnen ondernemer, handelend in goed vertrouwen, gegronde redenen had om ervan te mogen uitgaan dat hij, door te kiezen voor de minder gunstige regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen in plaats van voor de onbetwist rechtmatige (in staatssteunbewoordingen, bestaande) regeling inzake vrijgestelde vennootschappen, eveneens gebruik zou maken van een regeling waarvan de rechtmatigheid niet ter discussie stond. Om die reden concludeert de Commissie dat een eis tot terugvordering, in de buitengewone omstandigheden die zich in de onderhavige zaak voordoen, in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht.

VIII. CONCLUSIES

(101) Geconcludeerd wordt dat de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen van Gibraltar staatssteun is in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag en dat geen van de in artikel 87, lid 2 of lid 3, genoemde afwijkingen van toepassing is. Geconcludeerd wordt ook dat het Verenigd Koninkrijk de betrokken regeling onrechtmatig heeft uitgevoerd, in strijd met artikel 88, lid 3, van het Verdrag. De begunstigden van de regeling

mochten echter uitgaan van het gewettigde vertrouwen dat de rechtmatigheid van de regeling niet ter discussie stond. Derhalve dient de steun die in het kader van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen is verleend, niet te worden teruggevorderd.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De staatssteun die het Verenigd Koninkrijk in het kader van de regeling inzake gekwalificeerde vennootschappen heeft verleend, zoals vervat in de Gibraltar Income Tax (Amendment) Ordinance (ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie inzake inkomstenbelasting in Gibraltar) van 14 juli 1983 en de Gibraltar Income Tax (Qualifying Companies) Rules (regels inzake inkomstenbelasting voor gekwalificeerde vennootschappen in Gibraltar) van 22 september 1983, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

Het Verenigd Koninkrijk trekt de in artikel 1 bedoelde regeling in.

Artikel 3

Het Verenigd Koninkrijk deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Gedaan te Brussel, 30 maart 2004.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie

⁽⁴⁴⁾ Zie bijvoorbeeld zaak 265/85 (Van den Bergh en Jurgens/Commissie), Jurisprudentie 1987, blz. 1155, rechtsoverweging 44.