

AANBEVELINGEN

AANBEVELING (EU) 2020/1039 VAN DE COMMISSIE

van 14 juli 2020

betreffende het ontbreken van banden met niet-coöperatieve jurisdicties als conditionaliteit voor financiële steun van de staat aan ondernemingen in de Unie

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het afleiden van financiële steun naar belastingparadijzen kan schadelijk zijn voor de integriteit van de overheidsfinanciën van de lidstaten en voor de goede werking van het financiële bestel van de Unie en de interne markt van de Unie. De Commissie heeft zich de voorbije jaren met haar externe strategie voor effectieve belastingheffing ⁽¹⁾ krachtig uitgesproken tegen belastingparadijzen.
- (2) De COVID-19-uitbraak noopte op het niveau van de lidstaten en de Unie tot ongekende maatregelen om de economieën van de lidstaten te stutten en hun herstel te ondersteunen. Daarbij gaat het om overheidsmaatregelen om ondernemingen te verzekeren van liquiditeit en toegang tot financiering, waarbij een aanzienlijk deel van die maatregelen onder de staatssteunregels van de Unie viel.
- (3) Het volume financiële steun, en met name liquiditeitssteun, dat ondernemingen in het kader van de huidige omstandigheden rond COVID-19 is toegekend, vergt onmiddellijk en gecoördineerd optreden om het misbruik van overheidsmiddelen tegen te gaan. Die maatregelen zijn tot dusver meestendeels genomen in het kader van de staatssteunregels van de Unie. Daarbij komt dat, ook zonder de omstandigheden rond COVID-19, met de toekenning van financiële steun een antwoord zou moeten worden geboden voor de noodzaak om belastingontwijking en -ontduiking aan te pakken, alsmede het misbruik van nationale begrotingen en de Uniebegroting ten koste van belastingbetalers en socialezekerheidsstelsels.
- (4) Om doeltreffende inspanningen te kunnen leveren om belastingontwijking, belastingontduiking en fiscaal misbruik te bestrijden, is het zeker even belangrijk om de eengemaakte markt goed te laten functioneren. Daartoe zouden de lidstaten hun actie moeten coördineren, om te voorkomen dat hun belastinggrondslagen worden uitgehold, en ervoor zorgen dat zij oplossingen treffen die geen significante verschillen en verstoringen van de markten doen ontstaan.
- (5) De Unielijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied ("EU-lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied") ⁽²⁾ is bedoeld om bedreigingen voor de belastinggrondslagen van EU-lidstaten tegen te gaan. Tegen die achtergrond zou het passend zijn om de aanbeveling te doen dat lidstaten hun financiële steun aan ondernemingen in de Unie afhankelijk stellen van het ontbreken van banden tussen die ondernemingen en jurisdicties die op de Unielijst voorkomen. Voorts merkt de Commissie op dat diverse lidstaten, in het kader van de toekenning van staatssteun in de vorm van herkapitalisaties, hun voornemen hebben aangegeven om een sterke koppeling te maken tussen financiële steun en de eis dat de begunstigde zijn eerlijk deel van de belastingen betaalt.
- (6) Niettemin is het van cruciaal belang dat lidstaten reële economische activiteiten in op die lijst opgenomen niet-coöperatieve jurisdicties beschermen en dat zij garanderen dat die economische activiteiten niet onbedoeld worden getroffen. Daartoe zouden de lidstaten de nodige uitzonderingen moeten opnemen in hun wetgeving, om ervoor te zorgen dat het verlenen van financiële steun niet wordt belet indien er sprake is van reële economische activiteit.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een externe strategie voor effectieve belastingheffing, COM (2016) 24 final van 28.1.2016 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0024&from=NL>).

⁽²⁾ Jurisdicties die voorkomen in bijlage I bij de desbetreffende Raadsconclusies (de zgn. "zwarte lijst"). Deze lijst wordt regelmatig bijgewerkt: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en

- (7) Om ervoor te zorgen dat de financiële steun naar in aanmerking komende ondernemingen kan gaan, zouden de lidstaten redelijke voorwaarden moeten vaststellen waardoor kan worden aangetoond dat er geen banden zijn met een jurisdictie die op de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties voorkomt. Terzelfder tijd is het van essentieel belang dat wordt gegarandeerd dat ondernemingen de vereisten om op financiële steun aanspraak te kunnen maken, niet kunnen omzeilen.
- (8) In een poging om een omvattend raamwerk tot stand te brengen, zouden de lidstaten in de voorwaarden voor het toekennen door de staat van financiële steun aan ondernemingen verder moeten gaan dan de eis dat banden met in de lijst opgenomen niet-coöperatieve jurisdicties ontbreken, zodat gevallen worden opgenomen waarin is komen vast te staan dat een onderneming of haar eigenaren zijn veroordeeld voor een ernstig strafbaar feit of wegens schending van verplichtingen met betrekking tot de betaling van belastingen of sociale premies,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. ONDERWERP EN TOEPASSINGSGEBIED

In deze aanbeveling wordt een gecoördineerde benadering geschetst om de toekenning van financiële steun door lidstaten afhankelijk te stellen van het ontbreken van banden tussen de begunstigde ondernemingen en jurisdicties die op de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties voorkomen.

2. DEFINITIES

“Eigendom”: direct en indirect eigendomsbelang, alsmede de uiteindelijke begunstigde in de zin van artikel 3, punt 6, van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad ⁽³⁾.

“Financiële steun”: iedere vorm van financiële bijstand die beschikbaar is voor alle ondernemingen of selectieve maatregelen, met inbegrip van staatssteun die op grond van het nieuwe tijdelijke steunkader ⁽⁴⁾ is toegekend.

“Onderneming”: een entiteit of natuurlijke persoon die economische activiteiten uitoefent, ongeacht hun rechtsvorm of de sector waarin zij actief zijn.

3. FINANCIËLE STEUN VAN DE STAAT AAN ONDERNEMINGEN IN DE UNIE AFHANKELIJK STELLEN VAN HET ONTBREKEN VAN BANDEN MET JURISDICTIES DIE OP DE EU-LIJST VAN NIET-COÖPERATIEVE JURISDICTIES VOORKOMEN

Indien de lidstaten maatregelen vaststellen waarmee financiële steun wordt verschaft aan in aanmerking komende ondernemingen in hun jurisdictie, zouden zij het recht op die financiële steun van een aantal voorwaarden afhankelijk moeten stellen. Daarom zou het niet zo mogen zijn dat de ondernemingen die de financiële steun ontvangen:

- fiscaal inwoner zijn van of zijn opgericht in overeenstemming met de wetten van jurisdicties die op de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties voorkomen;
- al dan niet middellijk onder de zeggenschap staan van aandeelhouders in jurisdicties die op de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties voorkomen, tot en met de uiteindelijke begunstigde in zin van artikel 3, punt 6, van Richtlijn (EU) 2015/849;
- al dan niet middellijk zeggenschap hebben over dochterondernemingen of eigen vaste inrichtingen in jurisdicties die op de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties voorkomen, en
- een eigendomsbelang delen met ondernemingen in jurisdicties die op de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties voorkomen.

De lidstaten zouden, om zich ervan te kunnen vergewissen dat de regel in acht wordt genomen die voorschrijft dat er geen banden mogen zijn met jurisdicties die op de EU-lijst met niet-coöperatieve jurisdicties voorkomen, ervoor moeten zorgen dat niet alleen de onmiddellijke aandeelhouders, maar ook de uiteindelijke eigenaar en alle overige ondernemingen die dezelfde eigenaar hebben, geen fiscaal inwoner zijn van of niet zijn opgericht in overeenstemming met de wetten van dergelijke jurisdicties. De eigenaren van de onderneming die financiële steun ontvangt, mogen rechtspersonen (bv. kapitaalvennootschappen, personenvennootschappen enz.), juridische constructies (bv. trusts) of natuurlijke personen zijn.

⁽³⁾ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

⁽⁴⁾ Mededeling van de Commissie — Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie in de huidige COVID-19 uitbraak (PB C 911 van 20.3.2020, blz. 1), als gewijzigd op 3 april, 8 mei en 29 juni 2020.

Om te bepalen of aan een onderneming financiële steun kan worden verleend, zou het geen rol mogen spelen hoeveel niveaus van rechtspersonen of juridische constructies er zijn tussen de onderneming in de lidstaat die de financiële steun verleent, en de entiteit in een jurisdictie die op de EU-lijst voorkomt.

4. UITZONDERINGEN

De lidstaten hoeven geen rekening te houden met het bestaan van banden met in de lijst opgenomen niet-coöperatieve jurisdicties indien de onderneming het bewijs levert dat aan een van de volgende omstandigheden is voldaan:

- a) indien de omvang van de belastingverplichting in de steun toekennende lidstaat over een bepaalde periode (bv. de voorbije drie jaar) als afdoende wordt beschouwd vergeleken met de totale omzet of het niveau van de activiteiten van de steun ontvangende onderneming op binnenlands niveau en op groepsniveau, over diezelfde periode;
- b) indien de onderneming juridisch bindende toezeggingen doet om haar banden met op de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties op korte termijn te verbreken, op voorwaarde dat er passende follow-up en sancties in het geval van niet-naleving zijn.

De lidstaten zouden met het bestaan van banden met de op de lijst opgenomen niet-coöperatieve jurisdicties geen rekening mogen houden indien de onderneming een aanzienlijke economische aanwezigheid heeft (ondersteund door personeel, uitrusting, activa en gebouwen, zoals blijkt uit relevante feiten en omstandigheden) en een wezenlijke economische activiteit uitoefent in op de lijst opgenomen niet-coöperatieve jurisdicties.

De lidstaten zouden deze uitzonderingen niet mogen toepassen indien zij niet in staat zijn zich te vergewissen van de nauwkeurigheid van de informatie. Dit kan te wijten zijn aan de ontoereikende uitwisseling van inlichtingen op verzoek met het betrokken derde land, met name het ontbreken van een belastingverdrag dat de uitwisseling van inlichtingen mogelijk maakt, of het gebrek aan medewerking van de betrokken jurisdictie van een derde land.

5. TOEPASSING EN HANDHAVING

De lidstaten zouden overeenstemming moeten bereiken over redelijke voorwaarden om aan te tonen dat er geen banden zijn met een jurisdictie die op de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties voorkomt. De volgende beginselen moeten de lidstaten helpen te zorgen voor een snelle toepassing en doeltreffende handhaving van de vereisten:

- a) Teneinde procedures te vereenvoudigen en toegang tot financiële steun te vergemakkelijken, zouden de lidstaten eigen verklaringen van de aanvragers kunnen accepteren als bewijs dat deze de voorwaarden voor het ontvangen van de financiële steun volledig naleven. Dat proces zou in een later stadium moeten worden aangevuld met versterkte audits/controles die de beschikbare instrumenten ten volle benutten om het risico op niet-naleving te mitigeren, zoals verslaglegging per land, automatische uitwisseling van financiële rekeninggegevens, uitwisseling van inlichtingen op verzoek of toegang tot informatie over de uiteindelijk belanghebbenden.
- b) De lidstaten zouden moeten voorzien in doeltreffende, evenredige en ontradende sancties om onjuiste of onnauwkeurige informatie door de aanvragers te ontmoedigen, waaronder ten minste de terugvordering van onterecht toegekende financiële steun.
- c) De lidstaten zouden eigen verklaringen niet mogen toestaan en zouden versterkte controles moeten uitvoeren indien de betrokken onderneming banden met in de EU-lijst opgenomen jurisdicties heeft en vraagt een uitzondering te kunnen krijgen.

6. OVERIGE BEPERKINGEN

De lidstaten zouden in de volgende gevallen geen financiële steun aan ondernemingen mogen verstrekken:

- indien is komen vast te staan dat een onderneming of haar eigenaren onherroepelijk zijn veroordeeld voor een van de strafbare feiten bedoeld in artikel 57, lid 1, van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad ^(⁵);
- indien in een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit is vastgesteld dat een onderneming of haar eigenaren hun verplichtingen, overeenkomstig het toepasselijke recht, tot betaling van belastingen of sociale premies niet nakomen.

⁽⁵⁾ Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65).

7. FOLLOW-UP

De lidstaten wordt verzocht de Commissie op de hoogte te brengen van alle ter uitvoering van deze aanbeveling genomen maatregelen.

De Commissie is bereid om met de lidstaten te overleggen over hun plannen om ervoor te zorgen dat de toekenning van staatssteun, met name in de vorm van herkapitalisaties, beperkt blijft tot ondernemingen die hun eerlijke deel aan belastingen betalen.

De Commissie zal binnen drie jaar na de vaststelling van deze aanbeveling een verslag over de toepassing ervan uitbrengen.

Gedaan te Brussel, 14 juli 2020.

Voor de Commissie
Paolo GENTILONI
Lid van de Commissie
