

# KOMISJA

## DECYZJA KOMISJI

z dnia 8 lipca 2009 r.

w sprawie programu obniżenia odsetek w ramach grupy (program „groepsrentebox”), który  
Niderlandy zamierzają wprowadzić w życie (C 4/07 (ex N 465/06))

(notyfikowana jako dokument nr C(2009) 4511)

(Jedynie tekst w języku niderlandzkim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2009/809/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

części systemu wsparcia, odnoszącej się do obniżenia opodatkowania oraz możliwości odliczenia odsetek w ramach grupy (środek pomocy A).

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 88 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, zgodnie z przywołanymi artykułami <sup>(1)</sup> i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

### I. PROCEDURA

(1) Pismem z dnia 13 lipca 2006 r. władze niderlandzkie zgłosiły program pod nazwą „groepsrentebox”, który przewiduje obniżenie opodatkowania oraz możliwość odliczenia odsetek otrzymanych lub uiszczonych w ramach relacji wewnątrz grupy. Niderlandy zgłosiły program jedynie w celu zapewnienia pewności prawnej, ponieważ uważają program za środek ogólny. Dodatkowe informacje zostały przedłożone przez władze niderlandzkie w dniach 5 września 2006 r. i 9 listopada 2006 r.

(2) Pismem z dnia 7 lutego 2007 r. Komisja powiadomiła Niderlandy o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 88 ust. 2 traktatu WE doty-

(3) W tym samym piśmie Komisja również powiadomiła Niderlandy, iż uważa, że obniżenie opodatkowania odsetek uzyskanych z lokat krótkoterminowych, którego celem jest zakup co najmniej 5 % przedsiębiorstwa (środek pomocy B), nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu WE.

(4) Decyzja Komisji w sprawie wszczęcia procedury została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* <sup>(2)</sup>. Komisja zaprosiła zainteresowane strony do zgłaszania uwag.

(5) Pismem z dnia 7 maja 2007 r. Niderlandy zgłosiły uwagi do decyzji w sprawie wszczęcia procedury.

(6) Komisja otrzymała od zainteresowanych stron uwagi w tej sprawie i przesłała je władzom niderlandzkim, umożliwiając im zajęcie stanowiska. Pismem z dnia 29 czerwca 2007 r. władze niderlandzkie przesyłały swoje uwagi.

(7) Pismami z dnia 8 listopada 2007 r. i dnia 29 stycznia 2008 r. władze niderlandzkie zgłosiły dodatkowe informacje.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 66 z 22.3.2007, s. 30.

<sup>(2)</sup> Zob. przypis 1.

- (8) Dnia 7 października 2008 r. Niderlandy przedłożyły opinię prawną pani Leigh Hancher, profesor prawa europejskiego na Uniwersytecie w Tilburgu, dotyczącą kwestii, czy zgłoszony środek zawiera element pomocy państwa.
- (9) Pismem z dnia 18 grudnia 2008 r. Niderlandy powiadomiły Komisję o swojej decyzji w sprawie zmiany przedmiotowego programu opodatkowania.

## II. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA POMOCY

### II.1. Cel

- (10) Zgodnie ze stanowiskiem Niderlandów środek pomocy ma na celu zmniejszenie różnicy istniejącej między przepisami podatkowymi dotyczącymi instrumentów finansowania w ramach jednej grupy, a mianowicie finansowania dłużnego i finansowania kapitałowego.
- (11) W obecnej sytuacji wygląda to tak, że kiedy jedno przedsiębiorstwo wchodzące w skład grupy wnosi wkład kapitałowy do innego przedsiębiorstwa wchodzącego w skład tej samej grupy, jako wynagrodzenie otrzymuje dywidendy, które na podstawie przepisów dotyczących zwolnienia udziałów są zwolnione z podatku, podczas gdy, udzielając pożyczki pieniężnej przedsiębiorstwu należącemu do tej samej grupy, w odniesieniu do uzyskanych odsetek stosuje się standardową stawkę podatku od osób prawnych w wysokości 25,5 %. Na poziomie przedsiębiorstwa otrzymującego środki, dywidendy, które zostają wypłacone jako zastrzyk kapitałowy, nie podlegają odliczeniu, podczas gdy odsetki wypłacane z tytułu pożyczki są odliczane według standardowej stawki podatku od osób prawnych.
- (12) Niderlandy wskazują na to, że struktura organizacyjna jednostek samodzielnych pod względem prawnym jest zasadniczo uwarunkowana przyczynami związanymi z prawem spółek lub z przyczynami związanymi z ekonomiką przedsiębiorstwa. Różnice o charakterze cywilnoprawnym między finansowaniem dłużnym a finansowaniem kapitałowym (odpowiedzialność, warunki spłaty, zabezpieczenie, prawa głosu itp.) są w przypadku finansowania koncernu zasadniczo bez znaczenia, podczas gdy skutki podatkowe istotnie się różnią. Wewnątrz grup wybiera się warunki finansowania służące zminimalizowaniu obciążenia podatkowego w obowiązującym systemie podatkowym. W ten sposób decyzja w sprawie udostępnienia finansowania kapitałowego lub dłużnego wewnątrz grup jest podejmowana przede wszystkim ze względów podatkowych.
- (13) W swojej opinii prawnej profesor Hancher podkreśla, że skutki różnych przepisów podatkowych w przypadku finansowania kapitałowego i finansowania dłużnego na poziomie grupy oraz możliwe rozwiązania dla ich niekorzystnych skutków stanowią w wielu krajach OECD jeden z priorytetów działań politycznych. Zdaniem profesor Hancher w niderlandzkiej literaturze fachowej poświęconej zagadnieniom podatkowym wielokrotnie zalecano przeprowadzenie fundamentalnej reformy niderlandzkiego podatku od osób prawnych oraz neutralnego podejścia do finansowania kapitałowego i finansowania dłużnego w ramach grup przedsiębiorstw.
- (14) Niderlandy podkreślają, że różnice w przepisach podatkowych prowadzą do arbitrażu między tymi dwoma

sposobami finansowania wewnętrznego, który z gospodarczego punktu widzenia nie jest pożądany. Jedynie w ramach grupy wybór pomiędzy dodatkowym finansowaniem dłużnym i (dodatkowym) finansowaniem kapitałowym jest arbitralny, lecz różne są skutki finansowe obu rodzajów finansowania. Może to doprowadzić do sytuacji, w której arbitraż zakłóca neutralność systemu podatkowego. Środek pomocy ma zatem na celu przeciwdziałanie arbitrażowi pomiędzy finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym oraz zwiększenie neutralności niderlandzkiego systemu podatkowego.

- (15) Wprowadzenie programu „groepsrentebox” przyczyniłoby się do tego, że decydujące dla sposobu finansowania wewnątrz grupy byłyby przede wszystkim przesłanki związane z ekonomiką przedsiębiorstwa. Spowodowałoby to większe dostosowanie przepisów podatkowych dotyczących odsetek w ramach grupy do przepisów podatkowych dotyczących dywidend wypłacanych wewnątrz grupy i wzmocniłoby neutralność pomiędzy finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym wewnątrz grupy.
- (16) Problem arbitrażu nie pojawia się w przypadku finansowania w oderwaniu od grupy. Tutaj odgrywa rolę wiele konsekwencji cywilnoprawnych, które sprawiają, że ta forma arbitrażu nie ma miejsca. Z uwagi na nieodłącznie istniejące różnice między sytuacją wewnątrz grup i poza nimi, neutralność w przypadku transakcji finansowych nie poza grupą nie jest wymogiem. Środek pomocy jest zatem z natury rzeczy ograniczony do pożyczek w ramach grupy.
- (17) Niderlandy wskazują również na to, że w ostatnim czasie przedsiębiorstwa niderlandzkie coraz częściej korzystają z nadmiernych odliczeń odsetek. Przedsiębiorstwa w coraz większym stopniu wykorzystują różnice w traktowaniu pod względem podatkowym między pożyczkami w ramach grupy i finansowaniem dłużnym, na niekorzyść niderlandzkiego skarbu państwa.
- (18) Celem tej regulacji jest przeciwdziałanie takiej erozji wpływów z podatków poprzez stymulowanie przedsiębiorstw do korzystania z finansowania dłużnego w miejsce finansowania kapitałowego oraz ograniczenie odliczania odsetek od podatku w Niderlandach. Regulacja ta stanowiłaby zatem uzupełnienie niderlandzkich przepisów dotyczących niedostatecznej kapitalizacji (thin capitalisation), które mają ten sam cel (powstrzymanie nadmiernego finansowania kapitałowego) w drodze zapobiegania sztucznej erozji podstawy opodatkowania w Niderlandach.
- (19) Zdaniem władz niderlandzkich zgłoszony program jest środkiem pomocy mającym wyłącznie techniczny charakter.

### II.2. Podstawa prawna

- (20) Podstawę prawną programu stanowi artykuł 12c ustawy o podatku od osób prawnych z 1969 r. (*Wet op de vennootschapsbelasting*). Przepis ten wprowadzono dnia 1 stycznia 2007 r., jednak termin wejścia w życie odroczono do czasu wyrażenia przez Komisję opinii w kwestii jego zgodności z zasadami pomocy państwa.

### II.3. Zakres programu

- (21) W odniesieniu do przychodów z działalności w Niderlandach obowiązuje z reguły stawka podatku od osób prawnych w wysokości 25,5 %. Program „groepsrentebox” przewiduje dla różnych odsetek w ramach grupy różne traktowanie pod względem podatkowym. Odsetki uiszczone lub otrzymane w ramach finansowania wewnątrz grupy nie podlegają opodatkowaniu według standardowej stawki podatku od osób prawnych w wysokości 25,5 %<sup>(3)</sup>. Dodatkowo saldo odsetek otrzymanych i uiszczonych z tytułu transakcji finansowych wewnątrz grupy jest w programie „groepsrentebox” obciążone stawką 5 % zamiast standardowej stawki podatku od osób prawnych wynoszącej 25,5 %. Jeżeli saldo pomiędzy odsetkami otrzymanymi i uiszczonymi jest ujemne, podlega ono odliczeniu, jednak według obniżonej stawki wynoszącej 5 % zamiast standardowej stawki w wysokości 25,5 %.
- (22) Kwota, która może zostać obciążona lub odliczona według obniżonej stawki, jest ograniczona do procenta środków płatnika uwzględnianych do podatku (*fiscale vermogen*). Takie ograniczenie musi zapobiegać nadużyciu programu przez przedsiębiorstwa niedokapitalizowane i zapewnić, aby obniżona stawka opodatkowania była stosowana wyłącznie w sytuacji, gdy dochody z pożyczek wewnątrz grupy są finansowane z kapitału.
- (23) Program „groepsrentebox” zawiera ponadto wiele dalszych przepisów w zakresie przeciwdziałania nadużyciom. I tak w szczególności odsetki, które formalnie są należne podmiotowi trzeciemu (bankowi), choć faktycznie zostają uiszczane na rzecz koncernu, są traktowane jako odsetki uiszczane w ramach grupy. Dzieje się tak na przykład w przypadku konstrukcji back-to-back<sup>(4)</sup>. Także odsetki należne podmiotowi trzeciemu (bankowi) są traktowane jako odsetki w ramach grupy podlegające ograniczonemu odliczeniu, jeśli środki uzyskane z tej pożyczki w drodze wpłacenia kapitału na rzecz spółki zależnej są wykorzystywane w celu wygenerowania nisko opodatkowanych odsetek w ramach grupy.
- (24) Zgłaszając omawiany środek, władze niderlandzkie wskazały na fakt, że program byłby fakultatywny przez okres co najmniej trzech lat. Jeżeli zdecydowałoby się na niego tylko jedno przedsiębiorstwo wchodzące w skład grupy, wówczas program obowiązywałby także wszystkie pozostałe przedsiębiorstwa należące do tej grupy i mające siedzibę w Niderlandach. Zgodnie z pierwotnym programem obniżenia odsetek w ramach grupy („groepsrentebox”) uwzględnione mogą zostać przedsiębiorstwa, które wchodzą w skład grupy, tak jak to zostało jednoznacznie określone w samym programie, a mianowicie konstrukcja, w przypadku której jedno przedsiębiorstwo posiada ponad 50 % udziałów w innym przedsiębiorstwie. Grupa musi się zatem

<sup>(3)</sup> W odniesieniu do dochodu podlegającego opodatkowaniu do 40 000 EUR obowiązuje stawka podatku w wysokości 20 %, a w odniesieniu do dochodu podlegającego opodatkowaniu od 40 000 do 200 000 EUR obowiązuje stawka podatku w wysokości 23,5 %.

<sup>(4)</sup> O konstrukcji back-to-back byłaby mowa w sytuacji, w której z prawnego punktu widzenia pożyczka została udzielona przez bank, jednak rzeczywiste ryzyko zwłoki dłużnika(-ów) i ryzyko walutowe ponosiłaby spółka należąca do grupy, na przykład w drodze gwarancji bankowej.

składać z co najmniej dwóch przedsiębiorstw, przy czym spółka dominująca powinna posiadać ponad 50 % udziałów spółki zależnej. Każde przedsiębiorstwo musi podlegać w Niderlandach opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych. Oznacza to, że program znajduje zastosowanie w odniesieniu do przedsiębiorstw z siedzibą w Niderlandach oraz w odniesieniu do przedsiębiorstw nieposiadających siedziby w Niderlandach, ale mających stałe miejsce prowadzenia działalności w Niderlandach.

### II.4. Zmiana programu

- (25) W czasie trwania procedury władze niderlandzkie wyraziły swój zamiar uczynienia programu obowiązkowym, co zostało potwierdzone pismem z dnia 18 grudnia 2008 r. oku. W związku z tym program obniżenia odsetek w ramach grupy („groepsrentebox”) miałby być stosowany w odniesieniu do wszelkich organów, które w Niderlandach podlegają podatkowi od osób prawnych, jeśli chodzi o odsetki uiszczone względnie otrzymane od przedsiębiorstw należących do grupy.
- (26) Tym samym pismem władze niderlandzkie powiadomiły Komisję również o dwóch dodatkowych zmianach w programie. Pierwsza z nich dotyczy rozszerzenia definicji „grupy” na potrzeby programu „groepsrentebox”. Definicja jednostki powiązanej zostaje zmieniona i rozszerzona na wszystkie przepisy, w przypadku których jeden podmiot sprawuje bezpośrednio lub pośrednio faktyczną kontrolę nad finansowaniem innego podmiotu lub w przypadku których osoba lub podmiot trzeci sprawuje faktyczną kontrolę nad finansowaniem dwóch podmiotów będących stronami umowy pożyczki<sup>(5)</sup>. Druga zmiana dotyczy wprowadzenia przepisu, który jest ukierunkowany na ułatwienie utworzenia (drugiego) przedsiębiorstwa według niderlandzkiego prawa cywilnego, tak, aby powstała grupa mogła skorzystać z programu obniżenia odsetek w ramach programu „groepsrentebox”. Aktualnie obowiązujący wymóg kapitału minimalnego w wysokości 18 000 EUR dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (sp. z o.o.) zostałyby zniesiony.

### II.5. Środki budżetowe

- (27) Zgodnie z początkowym zgłoszeniem budżet roczny zgłoszonego środka wynosiłby 475 milionów EUR. Władze niderlandzkie oświadczyły ponadto że obowiązkowy program obniżenia odsetek „groepsrentebox” będzie neutralny dla budżetu.

### III. UZASADNIENIE WSZCZĘCIA PROCEDURY

- (28) W decyzji o wszczęciu procedury z dnia 7 lutego 2007 r. Komisja wyraziła wątpliwość co do ogólnego charakteru środka. Podkreśliła, że wyłącznie przedsiębiorstwa wchodzące w skład grupy mogą skorzystać z obniżenia opodatkowania przewidzianego w programie (selektywność *de jure*) oraz wyraziła obawę, że zgłoszony program byłby korzystny dla grup wielonarodowych, a tym samym przyniósłby tym grupom selektywną korzyść ekonomiczną (selektywność *de facto*).

<sup>(5)</sup> O faktycznej kontroli jest w każdym razie mowa wówczas, gdy jeden podmiot dysponuje większością głosów w innym podmiocie lub gdy osoba lub podmiot trzeci decyduje większością głosów w obu podmiotach uczestniczących w umowie pożyczki.

- (29) Zdaniem Komisji na poziomie wyłącznie krajowym z podatkowego punktu widzenia środek pomocy byłby prawdopodobnie neutralny. Natomiast w przypadku transakcji transgranicznych z udziałem przedsiębiorstwa niderlandzkiego należącego do grupy i udzielającego pożyczki pieniężnej przedsiębiorstwu posiadającemu siedzibę za granicą, obowiązywałaby niższa stawka podatkowa w wysokości 5 %, podczas gdy przedsiębiorstwo należące do grupy i posiadające siedzibę za granicą nie podlegałoby przepisom niderlandzkim ograniczającym możliwość odliczenia uiszczonych odsetek. Program przyniósłby *de facto* korzyść selektywną, zważywszy że zachęciłby do skorzystania z niego tylko wielonarodowe grupy przedsiębiorstw dokonujących transakcji transgranicznych z odsetkami w ramach grupy z jurysdykcjami podatkowymi, w których obowiązuje stawka podatku od osób prawnych w wysokości co najmniej 5 %.
- (30) O ile środek stanowiłby odstępstwo od przepisów podatkowych, Komisja miała także wątpliwości, czy jest on uzasadniony ze względu na rodzaj lub cel systemu podatkowego.
- (31) Komisja uważa ponadto iż nie można wykluczyć, że najważniejszymi beneficjentami programu byłiby wcześniejsi beneficjenci programu dotyczącego międzynarodowej działalności finansowej, tak zwanej działalności finansowej na szczeblu grupy (tzw. system CFA), która, jak się wydaje, stanowi pomoc niezgodną z zasadami pomocy państwa<sup>(6)</sup>.
- (32) Komisja stoi zatem na stanowisku, że program dotyczący odliczania odsetek w ramach grupy („renteboxregeling”) można było traktować jako środek pomocy w rozumieniu artykułu 87 ust. 1 traktatu WE oraz że nie ma zastosowania żadne z odstępstw określonych w art. 87 ust. 2 i 3 traktatu WE.
- #### IV. UWAGI NIDERLANDÓW
- (33) Pismem z dnia 7 maja 2007 r. Niderlandy zgłosiły uwagi w odniesieniu do decyzji w sprawie wszczęcia postępowania. W latach 2007–2008 zostały one uzupełnione o bardziej szczegółowe informacje, wśród których znalazła się opinia prawna profesor Hancher.
- (34) Władze niderlandzkie uważają, że podejście, którym Komisja kierowała się w swojej decyzji, było niewłaściwe pod trzema względami. Po pierwsze, Komisja łączy odrębne kryteria „korzyści” i „selektywności” w jedno kryterium „selektywnej korzyści”, co nie jest zgodne ze zwykłą praktyką Komisji oraz obowiązującym orzecznictwem, które przewidują, że oba należy skontrolować oddzielnie.
- (35) Po drugie, Komisja nie ocenia składników programu „groepsrentebox” oddzielnie. Ewentualny aspekt pomocowy obniżenia opodatkowania odsetek otrzymanych w ramach grupy i ewentualny aspekt pomocowy obniżenia opodatkowania odsetek uzyskanych w ramach grupy muszą być oceniane oddzielnie.
- (36) Po trzecie, Komisja rozpatruje błędnie ostateczne skutki dla płatnika i odbiorcy łącznie i stwierdza błędnie, że ostateczne skutki są prawdopodobnie neutralne dla grup krajowych, gdy zarówno płatnik, jak i odbiorca mają siedzibę w Niderlandach, podczas gdy dla grup wielonarodowych zysk netto powstaje wtedy, gdy płatnikiem jest zagraniczna spółka wchodząca w skład grupy, a odbiorcą – krajowa. Zdaniem władz niderlandzkich taka identyfikacja nie znajduje uzasadnienia w niderlandzkim prawie podatkowym. Konsolidacja niderlandzkich przedsiębiorstw należących do grupy dla celów podatkowych ma miejsce wyłącznie w przypadku gdy udziały wynoszą co najmniej 95 %.
- (37) Niderlandy uważają ponadto że programu „groepsrentebox” nie można traktować jako odstępstwa od standardowej metody opodatkowania. Jest to dostosowanie, w przypadku którego do systemu podatkowego zostaje dodany element analityczny. W ten sposób zostaje wykreowana nowa standardowa metoda opodatkowania, a co za tym idzie – nie ma mowy o korzyści.
- (38) Także z innego powodu Niderlandy uważają, że nie ma mowy o korzyści. Zmiany w zysku netto wynikające z programu „groepsrentebox” dla grup wielonarodowych w stosunku do grup krajowych mogą przynieść grupom wielonarodowym nie tylko korzyść, lecz także szkodę. To, czy grupa wielonarodowa, do której należy niderlandzkie przedsiębiorstwo, doświadcza pozytywnych czy negatywnych skutków, zależy od tego, czy jest ono obiektywnie dłużnikiem czy wierzycielem, oraz od stosowanych stawek podatkowych w innych krajach członkowskich i w Niderlandach.
- (39) Z drugiej strony, jeśli rzeczywiście występuje korzyść, Niderlandy stoją na stanowisku, że ewentualna korzyść netto dla grup wielonarodowych nie jest spowodowana niższą w Niderlandach stawką podatku od otrzymanych odsetek w ramach grupy, lecz nieograniczonymi odliczeniami uiszczanych odsetek w ramach grupy za granicą. Korzyści tej nie można przyznać państwu niderlandzkiemu i nie zostanie ona pokryta ze środków publicznych Niderlandów.
- (40) Ewentualna bardziej korzystna korzyść netto dla grup wielonarodowych w porównaniu z grupami krajowymi nie jest konsekwencją selektywności niderlandzkiego programu „groepsrentebox”, lecz rozbieżności, będącej następstwem zróżnicowanych przepisów dotyczących możliwości odliczania odsetek w ramach grupy obowiązujących na terytorium Unii Europejskiej. Państwo niderlandzkie ma prawo podjąć decyzję w kwestii zwiększenia lub zmniejszenia tej różnicy poprzez zmianę swojego systemu podatkowego, pod warunkiem że zmiany te będą stosowane ogólnie w odniesieniu do wszystkich niderlandzkich podatników, którzy z uwagi na cel tej zmiany znajdują się w sytuacji porównywalnej pod względem faktycznym i prawnym.

<sup>(6)</sup> Decyzja Komisji 2003/515/WE (Dz.U. L 180 z 18.7.2003, s. 52).

- (41) Według władz niderlandzkich łączny skutek zmian w przepisach podatkowych będzie zawsze inny dla grup wielonarodowych, dokonujących transakcji transgranicznych, niż dla grup krajowych, które dokonują wyłącznie transakcji krajowych. Ze względu na pomoc państwa jest to jednak istotne jedynie w sytuacji, gdy różnice te są następstwem środka przyjętego przez samo państwo członkowskie, na przykład niższej stawki podatku, obowiązującej jedynie w odniesieniu do zagranicznych dochodów z odsetek w ramach grupy. Nie ma to znaczenia w sytuacji, gdy chodzi o ogólny środek dotyczący wszystkich dochodów z odsetek w ramach grupy — zarówno krajowych, jak i zagranicznych — prowadzący do różnic transgranicznych.
- (42) Istnienie obok siebie niezharmonizowanych systemów podatkowych może prowadzić do tego, że zysk podatkowy netto z transakcji transgranicznych będzie się różnić od zysku netto z transakcji o charakterze wyłącznie krajowym. Efekt ten może mieć dla przedsiębiorstw skutki zarówno negatywne (podwójne ekonomiczne opodatkowanie), jak i pozytywne (brak ekonomicznego opodatkowania).
- (43) Artykuły 94 i 95 traktatu WE mogą stanowić podstawę dyrektyw lub rozporządzeń uzgadniających obowiązujące rozwiązania, gdyby było to konieczne dla ustanowienia lub prawidłowego funkcjonowania rynku wspólnotowego. Artykuł 96 traktatu WE daje ponadto Komisji możliwość podejmowania działania w sytuacji, gdy rozbieżność pomiędzy ustawodawstwami państw członkowskich w poważnym stopniu zakłóca warunki konkurencji na rynku wewnętrznym.
- (44) Władze niderlandzkie uważają ponadto że nie ma mowy o selektywności. Dokonując oceny selektywności w drodze porównania kombinacji zagraniczny dłużnik/krajowy wierzyciel z kombinacją krajowy dłużnik/zagraniczny wierzyciel, Komisja wybiera wadliwe ramy referencyjne. Przy dokonywaniu kontroli niderlandzkiego systemu podatkowego pod kątem selektywności ramy referencyjne nie mogą wykroczyć poza krąg wszystkich niderlandzkich podatników. Zgodnie ze stałą praktyką Komisji, spółki, które nie są podatnikami w Niderlandach, nie mogą być objęte ramami referencyjnymi.
- (45) Władze niderlandzkie podkreślają, że system opodatkowania nie ogranicza się do określonych przedsiębiorstw, działalności, funkcji czy konkretnych regionów. Nie dokonuje się w nim rozróżnienia na grupy przedsiębiorstw krajowych i zagranicznych. Aby kwalifikować się do programu obniżenia odsetek w ramach grupy, nie trzeba osiągać określonego progu w odniesieniu do szczególnych działalności czy funkcji.
- (46) Ponadto tylko przedsiębiorstwa wchodzące w skład grupy znajdowałyby się, w kontekście celu programu „groepsrentebox”, w sytuacji porównywalnej pod względem faktycznym i prawnym. Wyłącznie te przedsiębiorstwa miałyby mieć problem z arbitrażem opisany w dziale II.1.
- (47) Władze niderlandzkie wskazują na to, że decyzje o finansowaniu w ramach grup są ukierunkowane na minimalizowanie obciążeń finansowych w ramach stosowanego systemu podatkowego. W odróżnieniu od rozróżnienia pod względem podatkowym, stosowane w obrocie rozróżnienie na finansowanie dłużne i finansowanie kapitałowe (warunki spłaty, odpowiedzialność, zabezpieczenie) jest w przeważającej części bez znaczenia. Natomiast poza grupami, występujące w obrocie różnice między tymi dwoma rodzajami finansowania są ogromnie istotne, a być może nawet istotniejsze niż przesłanki natury podatkowej.
- (48) Władze niderlandzkie utrzymują, że środki ograniczające się do grup są środkami podatkowymi czysto technicznej natury niestanowiącymi pomocy państwa i odsyła do decyzji Komisji w sprawie francuskiego przepisu podatkowego, w której Komisja zaakceptowała środek stanowiący wyłom od ogólnej reguły, zgodnie z którą wypłaty odsetek były kosztami podlegającymi odliczeniu w przypadku pożyczek udzielanych pomiędzy przedsiębiorstwami, jako środek ogólny, jednak dalsze odstępstwo od tej reguły na korzyść *centrales de trésorerie*, utworzonych we Francji przez przedsiębiorstwa wielonarodowe, uznała za korzyść selektywną (7).
- (49) Władze niderlandzkie wskazują, że to właśnie rozszerzenie zakresu programu „groepsrentebox” prowadziły do selektywności. Jeżeli odsetki otrzymane od osób trzecich też zostałyby opodatkowane według obniżonej stawki, oznaczałoby to korzyść dla instytucji finansowych.
- (50) Stwierdzono także, że założenie, jakoby szczególne przepisy podatkowe dotyczące odsetek prowadziły do selektywności, jest nieprawdziwe. Finansowanie w ramach grupy podmiotów nie może być kwalifikowana jako działalność gospodarcza, lecz po prostu stanowi rzeczywistość gospodarczą. Przepływy odsetek jako takie nie stanowią odrębnej działalności gospodarczej ani jej części; służą one jedynie do finansowania działalności gospodarczej lub jej części. Jedynie dla instytucji finansowych, których działalność polega na finansowaniu osób trzecich, finansowanie dłużne stanowi odrębną działalność. W odniesieniu do zysku uzyskanego z lokat krótkoterminowych, który ma zostać przeznaczony na zakup co najmniej 5 % akcji przedsiębiorstwa (środek pomocy B), w swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja orzekła ponadto że obniżenie opodatkowania tego rodzaju odsetek samo w sobie nie prowadzi do selektywności, zważywszy że było traktowane jako środek ogólny.
- (51) Władze niderlandzkie stwierdzają ponadto że pojęciowo nie ma różnicy między dywidendą i odsetkami. Oba te pojęcia stanowią wynagrodzenie z tytułu korzystania ze środków lub ich użyczenia: bądź w formie finansowania kapitałowego, bądź w formie finansowania dłużnego. W obu przypadkach środki te są wykorzystywane przez odbiorcę na potrzeby finansowania działalności firmy. Każdy system podatkowy zawiera normy określające, czy wypłacona dywidenda i uiszczony odsetki podlegają odliczeniu, podlegają częściowemu odliczeniu czy nie podlegają odliczeniu, oraz normy określające, czy dywidenda i odsetki podlegają opodatkowaniu, podlegają częściowemu opodatkowaniu lub są zwolnione z podatku. Nie istnieją międzynarodowe standardy podatkowe, które określałyby, w jaki sposób należy traktować te składniki dla celów podatkowych.

(7) Decyzja Komisji 2003/883/WE (Dz.U. L 330 z 18.12.2003, s. 23).

- (52) Dodatkowo wykazano, że ograniczone opodatkowanie zapobiega wewnętrznej rozbieżności w niderlandzkim systemie i dlatego jest uzasadnione z uwagi na rodzaj i cel systemu. Ograniczone opodatkowanie odsetek uzyskanych w ramach grup jest uzasadnione ograniczonym odliczaniem odsetek uiszczanych w ramach grup. W ten sposób zapobiega się sytuacji, w której przedsiębiorstwa zorganizowane w formie grupy są poszkodowane z powodu ograniczonego odliczenia i pełnego opodatkowania, podczas gdy przedsiębiorstwa utworzone jako jeden podmiot nie uiszczają odsetek wewnętrznych, a zatem nie znajdują się w takiej niekorzystnej sytuacji.
- (53) Jedną z podstawowych zasad niderlandzkiego prawa podatkowego jest to, że dochody i wydatki są traktowane symetrycznie. Zgodnie z wewnętrzną logiką niderlandzkiego systemu podatkowego dochody i wydatki są dwiema stronami tego samego medalu. Z uwagi na potrzebę uniknięcia podwójnego opodatkowania, ograniczone opodatkowanie jest logiczną konsekwencją ograniczonego odliczenia.
- (54) Zaproponowany środek musi gwarantować stosowanie zasady neutralności w niderlandzkim systemie podatkowym poprzez wyeliminowanie arbitrażu między finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym wewnątrz grup. Środek ogranicza różnice między dwoma rodzajami finansowania w ramach grupy, co powoduje zwiększenie neutralności systemu podatkowego. Ograniczenie do odsetek w ramach grupy opiera się na podstawie ekonomicznej i jest potrzebne oraz użyteczne dla efektywności systemu podatkowego.
- (55) Władze niderlandzkie zauważają, że krąg przedsiębiorstw, które będą korzystać z programu „groepsrentebox”, będzie znacznie szerszy niż 87 przedsiębiorstw, które korzystały z dawnego systemu CFA. Stwierdzają one ponadto że w programie „groepsrentebox” brak jest wszelkich warunków ograniczających systemu CFA, takich jak wymóg 2 kontynentów lub 4 krajów. Ze względów podatkowych program „groepsrentebox” jest natomiast środkiem czysto fiskalnym, regulującym obciążenie podatkiem czynnika produkcji, jakim jest kapitał. Znajduje on ponadto zastosowanie w odniesieniu do każdej zaciągniętej lub udzielonej pożyczki w ramach grupy, i jest całkowicie niezależny od działalności prowadzonej przez daną spółkę. Z wszystkich tych przyczyn zasięgu środka nie można w żaden sposób porównać do zasięgu systemu CFA.
- (56) Fakt, że środek obowiązuje w odniesieniu do wszystkich podatników uiszczających lub otrzymujących odsetki przedsiębiorstwa należącego do grupy, podkreśla cel programu obniżenia odsetek „rentebox”, jakim jest wzmocnienie neutralności systemu podatkowego, a tym samym ograniczenie arbitrażu, przy równoczesnym zwiększeniu zysków z niderlandzkiego podatku od osób prawnych. Powoduje to również usunięcie elementu, który mógłby prowadzić do potencjalnie selektywnej korzyści w programie „rentebox”.
- (57) Obowiązkowy program obniżenia odsetek „rentebox” stanowi nie tylko nagrodę za zatrzymanie kapitału w Niderlandach, lecz także – podobnie jak przepisy o niedostatecznej kapitalizacji „thin capitalisation” – pełni funkcję hamującą napływ do Niderlandów środków finansowania dłużnego. Niderlandzkie przepisy o niedostatecznej kapitalizacji powstrzymują nadmierne finansowanie kapitałowe wewnątrz grup poprzez ograniczenie możliwości odliczania odsetek w ramach grupy, podczas gdy program „groepsrentebox” oferuje obniżenie opodatkowania odsetek uzyskanych w ramach grupy, o ile miało miejsce finansowanie kapitałowe. Program „groepsrentebox” wzmacnia niderlandzką podstawę opodatkowania poprzez stymulowanie zwiększenia stosunku finansowania kapitałowego względem finansowania kapitałowego oraz ułatwia zapobieganie wyciekowi finansowania kapitałowego (a co za tym idzie podstawy opodatkowania) z Niderlandów.
- (58) Program obniżenia odsetek „rentebox” jest środkiem czysto technicznej natury, który zmienia sposób traktowania przez system odsetek w ramach grupy poprzez zwiększenie obciążenia podatkowego niektórych podatników i obniżenie obciążenia podatkowego innych podatników, w zależności od horyzontalnych i obiektywnych faktów i okoliczności. Bez możliwości wycofania się program obniżenia odsetek „rentebox” nie stanowiłby korzyści ekonomicznej, ponieważ obciążenie podatkowe ulega jedynie przesunięciu pomiędzy podatnikami, w oparciu o czysto horyzontalne i obiektywne kryteria.
- (59) Niderlandy podkreślają, iż selektywność *de facto* może mieć miejsce jedynie w przypadku gdy istnieje ryzyko, że dany środek jest wprawdzie środkiem natury ogólnej, lecz w praktyce zawsze wydaje się przynosić korzyść tej samej, dającej się określić grupie. Ten sam rodzaj selektywności mógłby mieć miejsce wówczas, gdyby środek był fakultatywny, jest jednak wykluczony, kiedy staje się obowiązkowy. Podatnicy, którzy w jednym roku ponieśli szkodę, w kolejnym roku mogą odnieść korzyść, i odwrotnie. Nie ma zatem jednorodnej kategorii podatników, która jest przez ten program faworyzowana.
- (60) Niderlandy uważają, że nowa definicja „grupy” oparta na faktycznej kontroli lepiej odpowiada celowi programu. Jeżeli jedno przedsiębiorstwo sprawuje faktyczną kontrolę nad finansowaniem innego przedsiębiorstwa, to ostatnie nie ma już swobodnego wyboru pomiędzy finansowaniem dłużnym wewnętrznym i zewnętrznym ani pomiędzy finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym. Centralny zarząd grupy decyduje o tym, w jaki sposób środki pozyskane z zewnątrz – zewnętrzne finansowanie dłużne lub kapitałowe – zostaną przydzielone w ramach grupy, w drodze wewnętrznego finansowania kapitałowego lub wewnętrznego finansowania dłużnego. Fakt, że z dwoma instrumentami finansowania wewnątrz grupy wiążą się różne konsekwencje podatkowe, stanowi zachętę do wyboru określonego instrumentu wyłącznie ze względu na jego skutki podatkowe.
- (61) Dzięki zmianie ustawodawstwa dotyczącego spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (BV) w przyszłości podatnik będzie mógł w prosty sposób przekształcić swoją strukturę prawnej w grupę, ponieważ obciążenie administracyjne oraz wymogi kapitałowe zostaną zniesione lub zdecydowanie ograniczone.

## V. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (62) Uwagi wpłynęły od niderlandzkiego związku pracodawców VNO-NCW<sup>(8)</sup>, z Belgii oraz z Węgier. Uwagi skierowała także inna strona, jednak nastąpiło to po upływie ostatecznego terminu, co spowodowało, że nie mogły one zostać uwzględnione w ramach prowadzonej procedury. Uwagi zainteresowanych stron nie miały w każdym razie wpływu na ocenę i wnioski zawarte w niniejszej decyzji.

### V.1. Uwagi niderlandzkiego związku pracodawców VNO-NCW

- (63) VNO-NCW uważa, że program nie stanowi niezgodnej z zasadami pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu WE z następujących powodów.
- (64) Po pierwsze, VNO-NCW uważa, że program „groepsrentebox” jest ogólnym, neutralnym ze względów podatkowych środkiem technicznym, ponieważ ma na celu ograniczenie arbitrażu podatkowego między finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym wewnątrz grupy przedsiębiorstw. VNO-NCW uważa, że – z uwagi na neutralność środka – program ten nie prowadzi do uprzywilejowania określonych przedsiębiorstw ani produkcji niektórych towarów w rozumieniu artykułu 87 ust. 1 traktatu WE.
- (65) Po drugie, korzyść podatkowa wielonarodowej grupy przedsiębiorstw jest wynikiem różnych sposobów traktowania przez państwa członkowskie odsetek w ramach grupy, i nie może zostać przypisana Niderlandom. Fakt, że korzyść powstaje w związku z możliwością odliczenia odsetek w innym państwie członkowskim po stawce wyższej niż stosowana w odniesieniu do programu obniżenia odsetek „rentebox”, podczas gdy w sytuacji krajowej stosowana jest stawka przewidziana w programie obniżenia odsetek w ramach grupy „groepsrentebox”, jest bezpośrednim rezultatem rozbieżności między przepisami krajów członkowskich dotyczącymi traktowania pod względem podatkowym odsetek w ramach grupy. Jeśli Komisja zechce położyć kres zakłóceniom, które mogłyby wynikać w związku z programem „groepsrentebox”, wtedy VNO-NCW rozważy możliwość zastosowania art. 94 lub art. 96 traktatu WE.
- (66) Po trzecie, VNO-NCW stwierdziła, że uwzględniając cel omawianego programu, a mianowicie ograniczenie arbitrażu podatkowego między finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym, przedsiębiorstwa należące do grupy nie znajdują się w sytuacji porównywalnej pod względem faktycznym i prawnym do przedsiębiorstw nienależących do grupy. Różnica w traktowaniu pod względem podatkowym finansowania kapitałowego i finansowania dłużnego prowadzi – szczególnie w ramach grup – do zakłóceń z uwagi na to, że spółka dominująca ma pewną kontrolę nad swoimi spółkami zależnymi; w ten sposób mogą one w znacznym stopniu określać możliwości finansowania tych spółek zależnych, przy czym często w znacznym stopniu kierują się pobudkami podatkowymi. Natomiast w odniesieniu do osób trzecich o formie finansowania często

w znacznym stopniu decydują przesłanki natury niepodatkowej. Nie można też stwierdzić, że odnośny program jest selektywny w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu WE. VNO-NCW uważa ponadto że jeśli sam fakt, iż ułatwienie podatkowe w mniejszym czy większym stopniu ogranicza się do spółek w ramach grupy, oznacza, że mamy do czynienia ze środkiem stanowiącym pomoc państwa, a przepisy dotyczące podatku od osób prawnych w państwach członkowskich w wielu punktach będą niezgodne z art. 87 ust. 1 traktatu WE.

### V.2. Uwagi władz węgierskich

- (67) Władze węgierskie uważają, że program nie stanowi pomocy i na dowód tego przytacza dwa argumenty. Po pierwsze, ograniczenie do grup nie powoduje selektywności. W (międzynarodowym) obszarze podatkowym przepisy dla grup przedsiębiorstw są powszechne i nieuniknione. Zarówno OECD (rozliczenia wewnętrzne), jak i Komisja (dyrektywa w sprawie odsetek oraz należności licencyjnych) były inicjatorami wielu uregulowań prawnych, których zakres stosowania jest ograniczony do grup. Po drugie, podatki bezpośrednie należą do kompetencji państw członkowskich, w zakres których wchodzi ustalanie stawek podatku dla zdarzeń powodujących powstanie obowiązku podatkowego. Na zakończenie Węgry stwierdzają, że w sytuacji, w której podatki bezpośrednie nie są zharmonizowane, trudno byłoby obciążyć Niderlandy odpowiedzialnością za wyższe odliczenia, będące następstwem wyższych stawek podatku w innych państwach. Opisana przez Komisję korzyść jest wyraźnie spowodowana rozbieżnością między systemami podatkowymi.

### V.3. Uwagi władz belgijskich

- (68) Także władze belgijskie stoją na stanowisku, iż program nie stanowi pomocy państwa i przedkładają argumenty wskazujące na brak selektywności podobne do tych przedstawionych przez inne zainteresowane strony. Belgia podkreśla jednocześnie, że logiczne jest, iż w przypadku przedsiębiorstwa, które nie należy do grupy, nie ma też mowy o finansowaniu w ramach grupy. Belgijskie władze argumentują również, że reguły pomocy państwa nie stosuje się w sytuacjach, w których istnieją rozbieżności między krajowymi systemami podatkowymi z powodu braku harmonizacji na szczeblu UE. W rezultacie program dotyczący opodatkowania odsetek w ramach grupy „groepsrenteregeling” należy też traktować jako środek o charakterze ogólnym, który nie podlega regułom pomocy państwa; kontynuując postępowanie Komisja w niewłaściwy sposób korzystałaby z przyszłujących jej uprawnień.

## VI. ODPOWIEDŹ NIDERLANDÓW NA UWAGI STRON TRZECICH

- (69) Władze niderlandzkie stwierdzają, że we wszystkich trzech przypadkach chodzi o uwagi, które potwierdzają ich stanowisko. Zarówno Węgry, jak i Belgia podkreślają, że próbując zaradzić zakłóceniom powodowanym przez rozbieżności między niezharmonizowanymi systemami podatkowymi, Komisja nadużywa swoich uprawnień w zakresie pomocy państwa. Utwierdza to Niderlandy w przekonaniu, że w przypadku programu „groepsrentebox” nie chodzi o środek pomocy zabroniony na mocy art. 87 traktatu WE.

<sup>(8)</sup> Verbond van Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (Konfederacja Niderlandzkiego Przemysłu i Pracodawców VNO-NCW).

(70) Niderlandy podkreślają dalej, że całkowicie popierają analizę VNO-NCW. Jako szczególnie istotne Niderlandy uznają szczegółową argumentację dotyczącą ram instytucjonalnych. Zostało w niej wyraźnie stwierdzone, jakie zakłócenia rynku wewnętrznego mogą wystąpić w następstwie użycia krajowych środków państw członkowskich, jak również jakie różnorodne instrumenty przewiduje traktat WE w celu usunięcia tych zakłóceń w razie potrzeby.

(71) Na zakończenie władze niderlandzkie stwierdziły, że podzielają opinię VNO-NCW, że, aby można było mówić o selektywności, należy ocenić „czy niektórzy przedsiębiorcy lub produkcja niektórych towarów jest faworyzowana w stosunku do innych, porównywalnych pod względem prawnym i faktycznym w świetle celu omawianego środka”. Ograniczenie do pożyczek w ramach grupy nie powoduje selektywności, ponieważ celem programu „groepsrentebox” jest zapobieganie arbitrażowi między finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym w ramach grup. W przypadku finansowania pomiędzy przedsiębiorstwami, które nie są powiązane w grupę, arbitraż nie odgrywa żadnej roli. Ograniczenie do pożyczek w ramach grupy jest wtedy logiczne w świetle celu programu, tak że właściwe ramy odniesienia tworzą wszystkie przedsiębiorstwa wchodzące w skład grupy.

#### VII. OCENA PROGRAMU

(72) W celu ustalenia, czy rozpatrywany program stanowi środek pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu WE, Komisja musi zbadać, czy środek nie sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, poprzez zapewnienie korzyści natury ekonomicznej, czy przewaga ta zakłóca konkurencję bądź grozi jej zakłóceniem, czy przyznawana jest z zasobów państwowych i czy wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

(73) Aby środek mógł być traktowany jako pomoc państwa, musi być środkiem szczególnym lub selektywnym w tym sensie, że sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów.

(74) Władze niderlandzkie argumentują, że omawiany środek nie ogranicza się do określonych sektorów ani do określonych rodzajów przedsiębiorców, ani do określonych części terytorium Niderlandów. W tym kontekście zauważono także, że nie obowiązują również ograniczenia co do obrotu, wielkości, liczby pracowników, przynależności do grupy wielonarodowej czy rodzaju działalności, która mogłaby być prowadzona przez beneficjentów.

(75) Zgodnie z mającym zastosowanie orzecznictwem, w celu określenia, czy dany środek ma charakter selektywny,

należy zbadać, czy w ramach danego systemu prawnego przynosi on korzyść niektórym przedsiębiorcom w stosunku do innych przedsiębiorców, znajdujących się w sytuacji porównywalnej pod względem prawnym i faktycznym<sup>(9)</sup>. Może się zatem zdarzyć, że przepisy podatkowe nie będą stanowić pomocy państwa nawet w przypadku gdy nie pod każdym względem są zgodne z powszechnym systemem opodatkowania osób prawnych w państwie członkowskim. Trybunał wielokrotnie orzekał również, że art. 87 ust. 1 traktatu WE nie dokonuje rozróżnienia na przyczynę i cele środków pomocy państwa, lecz definiuje je w zależności od ich następstw<sup>(10)</sup>. W zakres art. 87 ust. 1 traktatu WE wchodzi w szczególności środki podatkowe, w przypadku których nie chodzi o dostosowanie ogólnego systemu do szczególnych właściwości niektórych przedsiębiorstw, lecz które zostały przyjęte w celu poprawy ich konkurencyjności<sup>(11)</sup>.

(76) Pojęcia „pomoc państwa” nie stosuje się również w odniesieniu do wprowadzonych przez państwo środków różnicujących przedsiębiorstwa, w przypadku gdy różnicowanie to wynika z charakteru lub ogólnej struktury systemu podatkowego, którego stanowią element. Jak stwierdzono w obwieszczeniu Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej<sup>(12)</sup> („obwieszczenie w sprawie opodatkowania”), „niektóre warunki mogą być usprawiedliwiane przez obiektywne różnice pomiędzy podatnikami”.

(77) W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, na jakiej płaszczyźnie (grupy czy przedsiębiorstwa) należy dokonać oceny. W decyzji w sprawie wszczęcia postępowania, Komisja zaznaczyła swoje wstępne stanowisko, że oceny tej należy dokonać na poziomie grupy, stwierdzając, że w przypadkach, w których przedsiębiorstwa należące do czysto krajowej grupy zdecydowały się na program „groepsrentebox”, korzyść w postaci obniżonego opodatkowania odsetek uzyskanych przez niderlandzką spółkę finansującą zostaje wyeliminowana przez mniejszą możliwość odliczenia odsetek uiszczonych na poziomie niderlandzkiej spółki, korzystającej z finansowania<sup>(13)</sup>.

<sup>(9)</sup> Zob. m.in.: sprawa C-487/06 P British Aggregates przeciwko Komisji, 2008 r., dotychczas niepublikowana, pkt 82; sprawa C-409/00 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. [2003] s. I-1487, pkt 47; sprawa C-88/03 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2006] s. I-7115, pkt 54; oraz sprawy połączone C-428/06 do C-434/06 UGT-Rioja i in., 2008 r., dotychczas niepublikowana, pkt 46.

<sup>(10)</sup> Zob. np.: sprawa C-56/93 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2006] s. I-723, pkt 79; sprawa C-241/94 Francja przeciwko Komisji, Rec. [1996] s. I-4551, pkt 20; sprawa C-75/97 Belgia przeciwko Komisji, Rec. [1999] s. I-3671, pkt 25; oraz sprawa C-409/00 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. [2003] s. I-10901, pkt 46.

<sup>(11)</sup> Zob. np. sprawę C-66/02 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2005], s. I-10901, pkt 101.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 384 z 10.12.1998, s. 3, pkt 24.

<sup>(13)</sup> Zob. pkt 22 decyzji w sprawie wszczęcia postępowania.



- (78) Z uwagi na symetryczny charakter programu oraz na fakt, iż doprowadziłby on jedynie do innego rozłożenia obciążenia podatkowego między podatnikami, władze niderlandzkie uważają, że niektórzy przedsiębiorcy odniosą korzyść, a inni znajdą się w mniej korzystnej sytuacji, w zależności od tego, czy są w ujęciu obiektywnym dłużnikiem czy wierzycielem. Pod tym względem program „groepsrentebox” nie stanowi pomocy.
- (79) Zgodnie z wyjaśnieniem władz niderlandzkich przedstawionym w piśmie z dnia 18 grudnia 2008 r., w przypadku gdy jedno przedsiębiorstwo sprawuje faktyczną kontrolę nad finansowaniem innego przedsiębiorstwa, to ostatnie nie ma już prawa swobodnego decydowania o swoim finansowaniu oraz dokonywania wyboru między finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym. Centralny zarząd grupy podejmuje decyzje o sposobie przydzielania pozyskanych z zewnątrz środków w ramach grupy, w drodze wewnętrznego finansowania kapitałowego lub wewnętrznego finansowania dłużnego.
- (80) Komisja zauważa jednakże że omawiany system odnosi się do szczególnej operacji (finansowanie przedsiębiorstw powiązanych), a nie do konsolidacji na poziomie grupy. Wszelkie obniżone stawki podatkowe zostaną zastosowane do przedsiębiorstw indywidualnie, na podstawie salda ich programu obniżenia odsetek „rentebox”. Władz niderlandzkie zauważyły, że choć można oczekiwać, iż decyzje o przeznaczeniu środków finansowych podejmowane są w interesie grupy jako całości, analiza na poziomie grupy nie znajduje uzasadnienia w niderlandzkim prawie podatkowym. Konsolidacja grup w niderlandzkim prawie podatkowym ma miejsce wyłącznie wówczas, gdy liczba posiadanych akcji wynosi co najmniej 95 %. Inaczej mówiąc, podatek od osób prawnych pobierany jest w Niderlandach od pojedynczych podmiotów, a nie od grup. Oznaczenie „groepsrentebox” nie wyraża też wystarczająco trafnie tego, że program odnosi się do indywidualnych podmiotów, zajmujących się specyficznymi operacjami finansowymi. Program odnosi się do salda kosztów i dochodów skonsolidowanego na poziomie grupy.
- (81) Dlatego Komisja uznaje, że ocena programu powinna zostać dokonana na poziomie pojedynczych przedsiębiorstw. Zmieniony przez władze niderlandzkie program można opisać jako obniżenie stawki dla szczególnego rodzaju dochodów (względnie kosztów) w formie odsetek z tytułu pożyczki, w przypadku gdy transakcja dokonywana jest między przedsiębiorstwami powiązanymi<sup>(14)</sup>.
- (82) Komisja uważa ponadto że symetria środka i jego neutralne skutki na poziomie grupy nie wystarczają, by

wykluczyć możliwość korzyści przyznanej indywidualnym przedsiębiorstwom. Podobnie obniżenia opodatkowania odsetek dla jednego podmiotu w ramach grupy też nie można uzasadniać wyższą stawką podatku – mniejszą możliwością odliczenia odsetek – dla innego przedsiębiorstwa<sup>(15)</sup>.

#### *Ocena selektywnego charakteru środka*

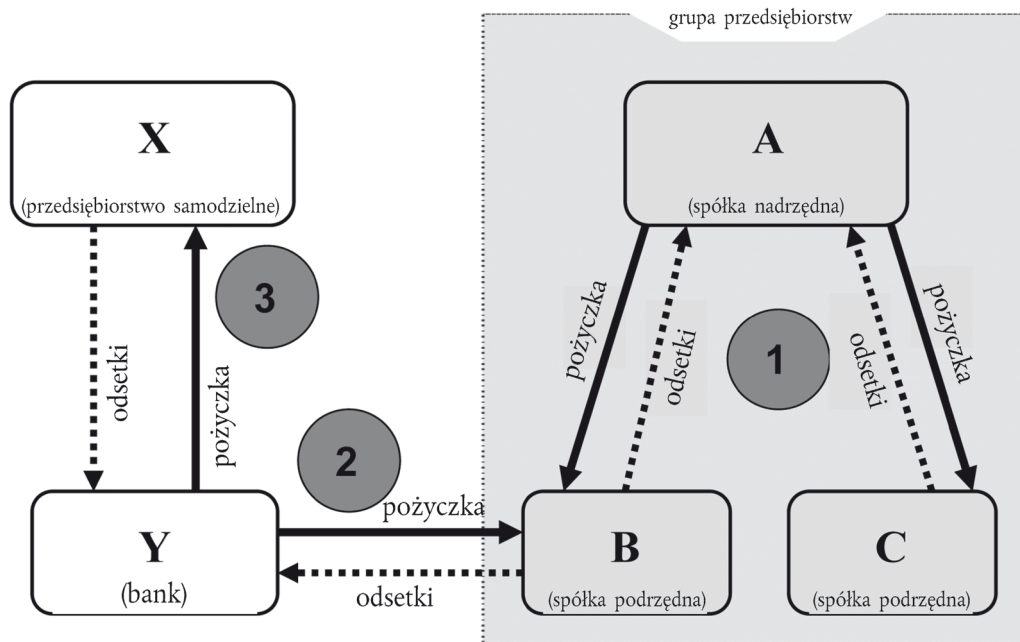
- (83) Komisja uważa, że z uwagi na opodatkowanie szczególnych rodzajów dochodu, istotne może być zbadanie, czy program obejmuje w sposób niedyskryminacyjny ogólne kategorie transakcji. Każda dyskryminacja, której nie da się usprawiedliwić obiektywnymi różnicami między podatnikami, może prowadzić do zakłócenia konkurencji.
- (84) W związku z tym wskazano na fakt, iż typową cechą wielu systemów podatkowych jest to, że elementy analityczne dopełniają syntetyczną naturę systemu podatkowego. Tak sytuacja ma miejsce w szczególności wtedy, gdy szczególne rodzaje dochodu, takie jak odsetki czy dywidendy, traktowane są pod względem podatkowym w zróżnicowany sposób.
- (85) Oddzielnie należy sprawdzić, czy w ujęciu obiektywnym w odniesieniu do transakcji pożyczkowych pomiędzy przedsiębiorstwami powiązanymi, może zostać zastosowana niższa stawka podatku. Zarówno Niderlandy, jak i VNO-NCW przytoczyły argument, że arbitraż pomiędzy finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym jest możliwy tylko w grupie. W przeciwieństwie do przedsiębiorstw nienależących do grupy (przedsiębiorstw samodzielnych), przedsiębiorstwa należące do grupy zostają w jej ramach skonfrontowane z arbitrażem między finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym. Na arbitraż wpływ wywierają głównie względy podatkowe, a nie ekonomiczne.
- (86) Komisja uważa, że konsekwencją omawianego środka będzie zmniejszenie arbitrażu (w sytuacji krajowej), ponieważ różnica między opodatkowaniem odsetek uzyskanych w ramach grupy i dywidendy w ramach grupy będzie mniejsza, a co za tym idzie zostanie zwiększona techniczna neutralność systemu podatkowego.

<sup>(14)</sup> Dla ułatwienia w decyzji tej terminy „przedsiębiorstwa powiązane” i „grupa” stosowane są na oznaczenie przedsiębiorstw, które są ze sobą, bezpośrednio lub pośrednio, powiązane, na zasadzie wspólnej kontroli – zob. też pkt 98.

<sup>(15)</sup> W tym kontekście należy zauważyć, że dokonując oceny przepisów podatkowych dla instytucji koordynujących posiadających siedzibę w Belgii (zob. sprawy połączone C-182/03 i C-217/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2006] s. I-5479, pkt 86–118), Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że ryczałtowe określenie dochodów według metody „cost plus” stanowi korzyść gospodarczą w rozumieniu art. 87 traktatu WE oraz że „analiza ta nie może być podana w wątpliwość z tego powodu, że włączenie kosztów finansowych mogłoby w niektórych wypadkach doprowadzić do ustalenia zbyt wysokiej podstawy opodatkowania ani z tego powodu, że obciążenie podatkowe mogłoby być dla grupy zbyt duże, ani ponadto z tego powodu, że centrum mogłoby być opodatkowane, gdy nie osiągnęłoby zysku”. Trybunał orzekł ponadto że zwolnienie z podatku od nieruchomości przynosi korzyści centrum koordynacyjnym. „Okoliczność, że jedynie 5 % centrów faktycznie z niej korzysta, ponieważ pozostałe centra wynajmują nieruchomości, nie ma wpływu na tę ocenę, albowiem wybór pomiędzy własnością a najmem nieruchomości zależy jedynie od woli tych centrów”.

- (87) Dla zilustrowania tej kwestii należy dokonać rozróżnienia pomiędzy trzema różnymi rodzajami sytuacji (zob. rys. 1), w przypadku których zaangażowane są z jednej strony przedsiębiorstwa powiązane, a z drugiej – przedsiębiorstwa samodzielne (włącznie z instytucjami finansowymi w ich stosunkach z niezależnymi osobami trzecimi). Załóżmy, że A-B-C stanowi grupę przedsiębiorstw, w której A sprawuje kontrolę nad finansowaniem przedsiębiorstw B i C; X jest podmiotem niewchodzącym w skład grupy (przedsiębiorstwem samodzielnym), a Y jest instytucją kredytową udzielającą pożyczek stronom niezależnym.

Rysunek 1



- (88) Pierwsza sytuacja dotyczy transakcji finansowych pomiędzy przedsiębiorstwami powiązanimi. Spółka nadrzędna A udziela środków swoim spółkom podrzędnym B i C, udostępniając im finansowanie dłużne lub kapitałowe. Z tymi transakcjami finansowymi wiąże się wypłata (przez B i C) odsetek bądź dywidendy.
- (89) Wybór pomiędzy finansowaniem kapitałowym i finansowaniem dłużnym zostaje dokonany na poziomie spółki macierzystej A w interesie grupy przedsiębiorstw powiązanych jako całości. Dlatego, jeżeli spółka macierzysta A finansuje jedną ze swoich spółek zależnych (lub przedsiębiorstw należących do grupy), arbitraż pomiędzy finansowaniem kapitałowym i finansowaniem dłużnym zostanie dokonany na podstawie szeregu kryteriów. Podczas gdy zapotrzebowanie na płynność długoterminową lub inwestycja wymaga zazwyczaj dokapitalizowania, na potrzeby finansowania krótkoterminowego wymagana będzie jedynie pożyczka (krótkoterminowa). Niemniej jednak na te przesłanki ekonomiczne mogą mieć wpływ przesłanki podatkowe.
- (90) Poprzez zmniejszenie różnicy w traktowaniu pod względem podatkowym pomiędzy dochodami w ramach grupy uzyskanymi z pożyczek (odsetki) i dochodami w ramach grupy uzyskanymi z kapitału (dywidenda), w konsekwencji zastosowania środka zmniejszenia ulegnie arbitraż podatkowy między dwoma rodzajami transakcji w sytuacji krajowej. Druga sytuacja dotyczy transakcji pożyczki między instytucją finansową (bank Y) i jednym z przedsiębiorstw należących do grupy (przedsiębiorstwo B). Taka sytuacja ma miejsce zasadniczo wtedy, gdy zaspokojenie potrzeb finansowych w drodze zapewnienia płynności w ramach grupy nie jest możliwe. W takiej sytuacji nie ma [możliwości] arbitrażu dla Y, ponieważ dokapitalizowanie B nie jest alternatywą dla Y, które zajmuje się po prostu udzielaniem pożyczek osobom trzecim. Nie ma również możliwości arbitrażu między finansowaniem kapitałowym i finansowaniem dłużnym na poziomie B (lub na poziomie grupy).
- (91) Odróżnienie instytucji finansowych (pożyczki udzielane niezależnym podmiotom) od przedsiębiorstw wchodzących w skład grupy (użyczających środków finansowych przedsiębiorstwom należącym do grupy) jest możliwe także z innych powodów. W pierwszym przypadku zysk z tego rodzaju transakcji pożyczkowych jest wynikiem zwykłej działalności instytucji finansowych i może stanowić istotną część ich dochodów. W drugim przypadku stanowią dochody pochodzące z transakcji z niezależnymi uczestnikami rynku, które zostają przekształcone w dochody grupy, czemu nie towarzyszy generowanie dochodów na poziomie grupy. Odsetki uiszczane na rzecz banku przez przedsiębiorstwo B, będą dodatkowymi kosztami nie tylko dla przedsiębiorstwa B, lecz także dla grupy jako całości, podczas gdy w pierwszej sytuacji odsetki uiszczane przez przedsiębiorstwo B (lub C) na rzecz jej spółki macierzystej, nie stanowią dla grupy dodatkowych kosztów ani dochodów.

- (92) W związku z tym należy zauważyć, że po opublikowaniu decyzji w sprawie wszczęcia postępowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* instytucje finansowe nie wniosły żadnej skargi ani nie zgłosiły żadnych uwag co do zakresu programu obniżenia odsetek w ramach grupy „groepsrentebox”.
- (93) Z punktu widzenia dłużnika (B w stosunku do Y), trafniejsze będzie porównanie tego przedsiębiorstwa z przedsiębiorstwem samodzielnym, takim jak przedsiębiorstwo X, kiedy zaciąga ono pożyczkę w banku Y.
- (94) Trzecia sytuacja dotyczy transakcji pożyczki między instytucją finansową (bank Y) i przedsiębiorstwem samodzielnym (X). Tak jak w poprzedniej sytuacji, również w tym przypadku Y nie ma nic do czynienia z arbitrażem, ponieważ dokapitalizowanie B nie stanowi alternatywy dla Y.
- (95) Choć w pewnych okolicznościach zabezpieczenie potrzeb finansowych przedsiębiorstwa X byłoby możliwe w drodze udzielenia pożyczki lub dokapitalizowania przez udziałowców indywidualnych, sytuacji tej nie można porównać z pierwszą, ponieważ potencjalne źródła środków finansowych (osoby fizyczne) nie podlegają podatkowi od osób prawnych. Ponadto szczególnie trudne jest dokonywanie tego rodzaju transakcji z inwestorami prywatnymi w zakresie środka (w drodze ograniczenia odliczania odsetek uiszczanych przez przedsiębiorstwo X na rzecz jego udziałowców przy równoczesnym obniżeniu opodatkowania tych odsetek na poziomie indywidualnego udziałowca), ponieważ w przypadku opodatkowania osób nie postępuje się według tej samej logiki co w przypadku opodatkowania przedsiębiorstw<sup>(16)</sup>.
- (96) Jeśli z punktu widzenia dłużnika zabezpieczenie potrzeb finansowych przedsiębiorstwa X możliwe jest wyłącznie w drodze zaciągnięcia pożyczki w instytucji finansowej, związana z tym transakcja zawarta z Y wykazywać będzie silne podobieństwo z transakcją pożyczki między przedsiębiorstwami B i Y.
- (97) Ponieważ przedsiębiorstwa samodzielne niebędące instytucjami kredytowymi ani finansowymi zasadniczo udzielają pożyczek niezależnym podmiotom w sposób nieregularny, nie są dyskryminowane w kwestii umów pożyczki w stosunku do przedsiębiorstw powiązanych, o ile dotyczy to udzielania pożyczek przedsiębiorstwom należącym do grupy.
- (98) Na zakończenie należy stwierdzić, że Niderlandy zmieniły definicję grupy na potrzeby programu „rentebox”. Władze niderlandzkie stwierdziły, że zmiana ta wynika z doprecyzowania ich podejścia w celu zapobiegania arbitrażowi podatkowemu.
- (99) W nowej propozycji jest mowa o podmiotach powiązanych, w przypadku których w programie obniżenia odsetek „rentebox” zrezygnowano z odsetek, oraz sytuacjach, w których jeden podmiot sprawuje bezpośrednio lub pośrednio faktyczną kontrolę nad finansowaniem innego podmiotu. Komisja uważa, że zmiana ta jest istotna, ponieważ w przypadku gdy jedno przedsiębiorstwo sprawuje faktyczną kontrolę nad finansowaniem innego przedsiębiorstwa, to ostatecznie nie ma już swobody w kwestii wyboru pomiędzy wewnętrznym i zewnętrznym finansowaniem dłużnym, ani też w kwestii wyboru między finansowaniem dłużnym i kapitałowym. Arbitraż sprawowany jest przez zarząd centralny w interesie grupy jako całości.
- (100) Zależność między A i B dotyczy przydzielania środków wewnątrz grupy przedsiębiorstw powiązanych, podczas gdy zależność między Y i B (lub X i Y) jest w pierwszej kolejności związana z finansowaniem komercyjnym.
- (101) Dlatego Komisja uważa, że pojęcie „faktyczna bezpośrednia lub pośrednia kontrola” finansowania innego podmiotu (lub faktyczna kontrola przez podmiot trzeci) dwóch podmiotów będących stroną umowy pożyczki jest istotne dla określenia charakteru pomocowego środka, z uwagi na cel, którym jest osłabienie zachęty do arbitrażu pomiędzy finansowaniem w drodze dokapitalizowania i pożyczki oraz w tym kontekście zagwarantowanie neutralności podatkowej.
- (102) Jeśli chodzi o kwestię tego, czy omawiany środek przynosi korzyść, najwyraźniej należy na poziomie pojedynczych przedsiębiorstw dokonać rozróżnienia na wiele sytuacji. Po pierwsze, każdy podatnik w Niderlandach uczestniczący w transakcji finansowania dłużnego z przedsiębiorstwami niepowiązanymi traktowany jest w identyczny sposób i obciążony taką samą stawką (25 %). Dotyczy to także przedsiębiorstw wchodzących w skład grupy. Po drugie, przedsiębiorstwo otrzymujące pożyczkę od przedsiębiorstw powiązanych jest faktycznie traktowane mniej korzystnie pod względem podatkowym niż przedsiębiorstwo, które zawiera umowę pożyczki z przedsiębiorstwem niepowiązanym (odliczenie odsetek w wysokości zaledwie 5 %). Po trzecie – i jest to jedyna sytuacja, w której mamy do czynienia z jakkolwiek korzyścią podatkową – przedsiębiorstwo udzielające pożyczki przedsiębiorstwu powiązanemu, obciążone jest z tytułu wynikających z tego odsetek podatkiem według niższej stawki w porównaniu z transakcjami z przedsiębiorstwem niepowiązanym.

<sup>(16)</sup> Przykładowo wypłata dywidend nie podlega odliczeniu na poziomie przedsiębiorstwa dokonującego wypłaty dywidendy, lecz podlega opodatkowaniu na poziomie indywidualnych udziałowców.

- (103) Jeśli jednak chodzi o skutki środka, korzyść dla przedsiębiorstwa udzielającego pożyczki przedsiębiorstwu powiązanemu nie może być jednak traktowana jako dyskryminująca, ponieważ pożyczki udzielonej przedsiębiorstwu powiązanemu nie można porównywać z pożyczką udzieloną przedsiębiorstwu niepowiązanemu. Jeśli chodzi o działalność finansową z finansowaniem dłużnym, przedsiębiorstwa powiązane znajdują się w sytuacji, której pod względem faktycznym i prawnym nie można porównać z przedsiębiorstwami niepowiązanymi. Wynika to z tego, że kiedy przedsiębiorstwa powiązane starają się uzyskać finansowanie kapitałowe lub finansowanie dłużne w ramach grupy, to – w przeciwieństwie do sytuacji z udziałem przedsiębiorstw niepowiązanych – nie jest to transakcja czysto komercyjna. Spółka nadrzędna i spółka zależna mają takie same interesy, co nie ma miejsca w przypadku transakcji komercyjnych z udziałem pożyczkodawcy trzeciego, kiedy każda strona dąży do osiągnięcia jak największego zysku kosztem drugiej strony. Nie ma presji konkurencyjnej przedsiębiorstwa Y na przedsiębiorstwo A przy udzielaniu pożyczki przedsiębiorstwu B, z tej prostej przyczyny, że przedsiębiorstwo A kontroluje każdą decyzję przedsiębiorstwa B dotyczącą finansowania.
- (104) Wymóg sprawowania kontroli nad innym przedsiębiorstwem jest też kryterium horyzontalnym, obowiązującym wszystkie przedsiębiorstwa, niezależnie od ich wielkości, sektora czy jakiegokolwiek innej różnicy. Różna stawka podatkowa w przypadku finansowania kapitałowego pomiędzy przedsiębiorstwami powiązanymi odzwierciedla jedynie obiektywne różnice i nie wpływa na neutralność podatkową.
- (105) Chociaż przy określaniu przepisów podatkowych państwa członkowskie muszą uwzględnić przepisy dotyczące swobodnego przepływu towarów, usług i kapitału, swobody przedsiębiorczości, zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, jak również przepisów dotyczących pomocy państwa, Komisja musi uznać, że prawo wspólnotowe pozostawia krajom członkowskim znaczną autonomię w sprawach podatkowych. Jak podkreślono w punkcie 13 komunikatu podatkowego, przepisy dotyczące pomocy państwa nie ograniczają kompetencji państw członkowskich do podejmowania decyzji w sprawie polityki gospodarczej, którą uznają za najbardziej stosowną, a w szczególności do rozszerzania zobowiązań podatkowych według własnego uznania na różne czynniki produkcji.
- (106) W tym kontekście państwa członkowskie są uprawnione do podejmowania działań na rzecz ograniczenia istniejącego arbitrażu pomiędzy finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym w ramach grupy (jak również zapobieganie nadużyciu możliwości odliczenia odsetek w ramach grupy). Komisja stwierdza w szczególności, że arbitraż pomiędzy finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym może prowadzić do sytuacji, w których przedsiębiorstwo zostaje zmuszone przez swoją spółkę nadrzędną do skorzystania z pożyczki w ramach grupy zamiast z finansowania kapitałowego, a co za tym idzie do zwiększenia dźwigni finansowej w celu utrzymania podatku od osób prawnych na jak najniższym poziomie. Z ekonomicznego punktu widzenia jednak nie zawsze pożądany jest wybór dużej dźwigni finansowej czy też zobowiązanie do płacenia odsetek, zamiast finansowania długoterminowego w formie kapitału. Wydaje się ponadto że arbitraż między finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałowym spowodował utratę wpływów finansowych przez Niderlandy.
- (107) Środek ten jest dostępny dla każdego przedsiębiorstwa, które podlega podatkowi od osób prawnych i otrzymuje lub uiszcza odsetki w ramach relacji wewnątrz grupy, i nie zawiera elementu dyskryminującego, takiego jak ograniczenie pod względem państwa, w którym dokonana zostanie transakcja.
- (108) Fakt, że wprowadzony program ma mieć charakter obligatoryjny powoduje, że będzie on obowiązywał w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw należących do grupy (z transakcjami pożyczki w ramach grupy), bez możliwości uchylecia się od nich oraz bez zróżnicowanego traktowania pomiędzy przedsiębiorstwami należącymi do grupy. W dodatku nowa, sformułowana na potrzeby omawianego środka definicja przedsiębiorstw należących do grupy (oparta na zasadzie kontroli zamiast na minimalnym udziale), ogranicza w drodze rozszerzenia zakresu zastosowania środka liczbę elementów, które z prawnego punktu widzenia mogłyby prowadzić do selektywności.
- (109) W związku z tym Komisja zauważa, że po opublikowaniu decyzji w sprawie wszczęcia postępowania nie wpłynęły żadne skargi ani uwagi od przedstawicieli niderlandzkich pracodawców, w których stwierdzono by, że małe lub średnie przedsiębiorstwa nie mogłyby skorzystać ze środka.
- Kontekst transgraniczny a kontekst krajowy*
- (110) W swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania Komisja dokonała rozróżnienia na sytuację czysto krajową, w przypadku której wszystkie przedsiębiorstwa należące do grupy mają siedzibę w Niderlandach, i sytuację transgraniczną, w przypadku której niderlandzkie przedsiębiorstwo pożyczca środki pieniężne jednemu z przedsiębiorstw zależnych, mającemu siedzibę za granicą. Z podatkowego punktu widzenia na poziomie czysto krajowym środek jest, zdaniem Komisji, prawdopodobnie neutralny. Jednakże w transakcjach transgranicznych w odniesieniu do przedsiębiorstwa niderlandzkiego obowiązuje niższa stawka podatku wynosząca 5 %, podczas gdy przepisy niderlandzkie ograniczające możliwość odliczenia uiszczonych odsetek nie obowiązują w stosunku do przedsiębiorstw zależnych mających siedzibę za granicą. Dlatego Komisja stwierdziła, że *de facto* program ten mógłby przynieść selektywną korzyść, ponieważ jedynie wielonarodowe grupy przedsiębiorstw dokonujące transgranicznych transakcji odsetkowych (w ramach grupy) w jurysdykcjach podatkowych, w których obowiązuje podatek od osób prawnych w wysokości ponad 5 %, miałyby motywację do skorzystania z programu.
- (111) Komisja uważa, że w ostatecznej ocenie nie należy dokonywać rozróżnienia na sytuacje czysto krajowe i sytuacje transgraniczne.
- (112) Po pierwsze, szczególne przepisy programu w sytuacjach krajowych i transgranicznych pozostają takie same. Program nie zawiera ani jednego postanowienia zawierające rozróżnienie na dochody i koszty krajowe oraz zagraniczne.

- (113) Po drugie, władze niderlandzkie i zainteresowane strony słusznie zauważyły, że fakt, iż korzyść uzyskana w sytuacji transgranicznej jest większa niż korzyść uzyskana w sytuacji krajowej, nie jest rezultatem niższej w Niderlandach stawki z tytułu uzyskanych odsetek w ramach grupy, lecz możliwości nieograniczonego odliczenia z tytułu uiszczonych odsetek w ramach grupy za granicą.
- (114) Stawki podatku od osób prawnych nie są we Wspólnocie zharmonizowane i Niderlandy nie mają kontroli nad stawkami stosowanymi w innych krajach. Jeśli przedsiębiorstwu uda się skorzystać na różnicy w stawkach podatkowych, to znaczy z powodu braku ujednoczenia, Niderlandy nie będą za to odpowiedzialne. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził<sup>(17)</sup>, że przedsiębiorstwa mają pełną swobodę w kwestii tego, czy skorzystają na różnicach poziomów opodatkowania pomiędzy państwami członkowskimi.
- (115) Komisja jest zgodna co do tego, że Niderlandom nie można przypisać korzyści wynikającej z kontekstu międzynarodowego z uwagi na niższą stawkę podatkową w Niderlandach, której nie odpowiada niskie odliczenie w tym kraju, podczas gdy za granicą obowiązuje normalne odliczenie<sup>(18)</sup>.
- (116) Należy również podkreślić, że korzyść płynąca z odliczenia według stawki standardowej za granicą, nie jest finansowana ze środków niderlandzkich oraz że w tym drugim państwie odliczenie po stawce standardowej jest jedynie skutkiem stosowania normalnego systemu podatkowego (a nie szczególnego środka, stanowiącego wyłom w tym systemie).
- (117) Dlatego Komisja uważa, że korzyści na poziomie grupy wielonarodowej wynikające z sytuacji transgranicznej, opisane w decyzji w sprawie wszczęcia postępowania, są następstwem rozbieżności między poszczególnymi jurysdykcjami podatkowymi, a co za tym idzie powinny być wykluczone z zakresu oceny dotyczącej pomocy państwa.

#### Sektor finansowy

- (118) W ujęciu ogólnym, tak, jak ma to miejsce w odniesieniu do każdego środka podatkowego, również w tym przypadku nie można wykluczyć, że przedsiębiorstwa należące do grupy w szczególnych sektorach odniosą większą

korzyść z programu, ponieważ w odnośnych sektorach dokonywanych jest więcej transakcji finansowych. Dotyczy to między innymi przedsiębiorstw sektora finansowego, w przypadku których udzielanie pożyczek stanowi główną działalność i które w związku z programem mogłyby zacząć udzielać większych pożyczek przedsiębiorstwom powiązanym. Należy jednak zauważyć, w pierwszym rzędzie, że niderlandzki środek zawiera postanowienie ograniczające kwotę, która może być opodatkowana/odliczona od podatku po obniżonej stawce, w celu zapobieżenia nadużywaniu tego środka (zob. pkt II.3). Ograniczenie to stosuje się w szczególności w odniesieniu do przedsiębiorstw sektora finansowego w celu ograniczenia ryzyka nadużycia. W swoim obwieszczeniu w sprawie opodatkowania Komisja oświadczyła ponadto: „Fakt, że niektóre firmy albo sektory odnoszą korzyści większe niż inne z tytułu niektórych z tych środków podatkowych, niekoniecznie oznacza, że wchodzą one w zakres reguł konkurencji rządzących pomocą publiczną”<sup>(19)</sup>.

#### Porównanie z zakresem dotychczasowego systemu CFA

- (119) W swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania Komisja stwierdziła, że nie da się wykluczyć, iż najważniejsi beneficjenci programu byli wcześniejszymi beneficjentami systemu CFA, który okazał się niezgodną pomocą państwa niezgodną ze wspólnym rynkiem.
- (120) W związku należy odnotować, że, aby móc skorzystać z systemu CFA, należało spełnić między innymi następujące warunki:
- beneficjent musiał prowadzić dla części grupy działalność polegającą na finansowaniu w co najmniej czterech krajach lub na co najmniej dwóch kontynentach,
  - kwalifikowalne były jedynie operacje finansowania, które mogły być wykonywane niezależnie od Niderlandów,
  - nie więcej niż 10 % łącznego kapitału (finansowanie dłużne i finansowanie kapitałowe), wykorzystywanego przez przedsiębiorstwo na jego działalność finansową, mogło zostać bezpośrednio lub pośrednio wykorzystane w przedsiębiorstwach należących do grupy i posiadających siedzibę w Niderlandach.
- (121) Uwzględniając te wymogi oraz ograniczoną liczbę przedsiębiorstw korzystających z pomocy (87), Komisja uznała, że system CFA jest środkiem o charakterze selektywnym.

<sup>(17)</sup> Sprawa C-196/04, Cadbury Schweppes przeciwko Commissioners of Inland Revenue, Zb.Orz. [2006] s. I-7995, zob. w szczególności pkt 36 i 37.

<sup>(18)</sup> Zob. także wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-308/00, Salzgitter AG przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2004]. s. II-1933, w którym sąd orzekł, iż porównanie przepisów podatkowych obowiązujących we wszystkich – lub jedynie w niektórych – państwach członkowskich byłoby w sposób nieunikniony sprzeczne z celem przepisów dotyczących monitorowania pomocy państwa oraz zakłóciło ich funkcjonowanie.

<sup>(19)</sup> Przypis 8 w pkt 14.

- (122) Władze niderlandzkie zaznaczyły, że wymogów tych nie stosuje się w programie obniżenia odsetek w ramach grupy „groepsrentebox”. Ponadto liczba wszystkich przedsiębiorstw, którym program „groepsrentebox” przyniósłby korzyść, a które skorzystały z dawnego systemu CFA, byłaby znacznie większa niż 87.
- (123) W związku z tym nie można stwierdzić, że duże (wielonarodowe) przedsiębiorstwa będą miały łatwiejszy dostęp do programu niż małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), a zatem że przyniósłby on im nieproporcjonalną korzyść. Zgodnie z przedstawionymi przez władze niderlandzkie danymi statystycznymi, w których dokonane zostaje niedwuznaczne rozróżnienie na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) oraz duże przedsiębiorstwa, 200 000 (spośród 335 000) przedsiębiorstw ma jedno lub więcej przedsiębiorstw zależnych i dlatego może otrzymywać i uiszczać odsetki w ramach grupy. 50 000 spośród tych przedsiębiorstw ma jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw należących do grupy za granicą, z czego 47 000 (95 %) to MŚP. Wynika z tego wyraźnie, że MŚP nie będą dyskryminowane przez ten środek.

*Wnioski dotyczące tego, czy środek stanowi pomoc państwa*

- (124) W motywach 83–123 wykazano, że w takiej sytuacji środek nie przynosi przedsiębiorstwom korzyści w sposób dyskryminacyjny oraz że w rzeczywistości powinien zwiększyć neutralność podatkową.
- (125) Stwierdzono ponadto że faktyczna korzyść dla przedsiębiorstw wielonarodowych, która może wynikać z istnienia rozbieżności pomiędzy systemami podatkowymi w sytuacji transgranicznej, pozostaje poza zakresem zastosowania przepisów dotyczących pomocy państwa, ponieważ tych rozbieżności nie można przypisać Niderlandom.
- (126) Komisja uważa w każdym razie, że środek jest rzeczywiście dostępny dla każdego przedsiębiorstwa w Niderlandach, ponieważ brak jest prawnych i ekonomicznych przeszkód dla utworzenia grupy.
- (127) Dzięki ostatniej wprowadzonej przez władze niderlandzkie zmianie, polegającej na zniesieniu ustawowego wymogu kapitałowego w wysokości 18 000 EUR dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, prostsze będzie

utworzenie w Niderlandach spółki. Dzięki temu każda spółka może z łatwością utworzyć w Niderlandach (drugą) spółkę, a zatem może utworzyć grupę. Program obniżenia odsetek w ramach grupy („groepsrentebox”) staje się zatem dostępny dla indywidualnych przedsiębiorstw, bez wymagania określonej „mocy ekonomicznej” czy znacznych środków finansowych. Ponieważ utworzenie grupy stanie się kwestią czysto organizacyjną, z którą nie będą się wiązać niewspółmiernie wysokie koszty, wymóg przynależności do grupy nie będzie już stanowił przeszkody dla żadnego przedsiębiorstwa, które pragnie skorzystać z programu „groepsrentebox”.

#### VIII. WNIOSEK

- (128) Komisja stwierdza, że program obniżenia odsetek w ramach grupy („groepsrentebox”), który zamierzają wprowadzić Niderlandy, nie przynosi selektywnej korzyści, możliwej do przypisania Niderlandom, przedsiębiorstwom mającym siedzibę w Niderlandach i wchodzącym w skład grupy ani zagranicznym przedsiębiorstwom należącym do grupy i posiadającym stały zakład w Niderlandach, i dlatego nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu artykułu 87 ust. 1 Traktatu,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

#### Artykuł 1

Program obniżenia odsetek w ramach grupy („groepsrentebox”), który Niderlandy zamierzają zrealizować w odniesieniu do opodatkowania przepływów odsetek wewnątrz grup, nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu.

W związku z tym zezwala się na realizację programu.

#### Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Niderlandów.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2009 r.

*W imieniu Komisji*

Neelie KROES

Członek Komisji