

Een appeltje schillen met Apple: absurd en begrijpelijk, maar geen goede oplossing



De Europese Commissie besloot op 30 augustus 2016 dat Apple 13 miljard euro aan achterstallige belasting moet betalen. Inclusief rente loopt dit bedrag misschien wel op tot 19 miljard. Hoe komt het dat Ierland een deal sloot met Apple, waarvan achteraf blijkt dat dit onwettig is? Waarom voert de Europese Commissie dit soort staatssteunonderzoeken zoals naar Apple eigenlijk uit? Deze Public Note geeft een aantal redenen waarom deze onderzoeken zowel absurd als begrijpelijk zijn. Er zijn echter betere oplossingen denkbaar om multinationals belasting te laten betalen, maar de Apple-zaak wakkert op zijn minst het debat (alweer) aan.

Keywords:
belastingontduiking, Europese Commissie, staatssteun

De Europese Commissie besloot op 30 augustus 2016 dat Apple 13 miljard euro aan achterstallige belasting moet betalen. Inclusief rente loopt dit bedrag misschien wel op tot 19 miljard. Hoe komt het dat Ierland een deal sloot met Apple, waarvan achteraf blijkt dat dit onwettig is? Waarom voert de Europese Commissie dit soort staatssteunonderzoeken zoals naar Apple eigenlijk uit? Deze Public Note geeft een aantal redenen waarom deze onderzoeken zowel absurd als begrijpelijk zijn. Er zijn echter betere oplossingen denkbaar om multinationals belasting te laten betalen, maar de Apple-zaak wakkert op zijn minst het debat (alweer) aan.

De Apple-uitspraak is niet het eerste besluit van de Europese Commissie dat gaat over ongeoorloofde staatssteun omtrent belastingdeals. Zo werd in oktober 2015 besloten dat Starbucks en Fiat onterecht belastingvoordelen kregen en daarom hun belasting alsnog netjes moeten betalen aan respectievelijk Nederland en Luxemburg. Begin 2016 besloot de Commissie dat de Belgische belastingregeling voor overwinst onwettig is. In al deze gevallen gaat het om bepaalde deals tussen een land en een groot bedrijf die in strijd zouden zijn met de regels voor staatssteun.

Absurde strategie met een hoge rekening

Waarom doet de Europese Commissie onderzoek naar mogelijke gevallen van staatssteun via belastingdeals? Hoewel de persberichten over o.a. Starbucks doen vermoeden dat de staatssteunonderzoeken onderdeel zijn van een groter plan (inclusief wetgeving) van de Commissie om belastingontwijking aan te pakken, lijkt er in de praktijk geen duidelijke samenwerking te zijn tussen het Directoraat-Generaal Belastingen en Douane Unie (DG TAXUD) en DG Concurrentie (DG COMP). DG TAXUD houdt zich bezig met belastingwetgeving, maar volgens een medewerker van DG TAXUD werkt DG COMP met de staatssteunonderzoeken niet formeel ondersteunend aan DG TAXUD. Hooguit worden de staatssteunonderzoeken gezien als een ‘bijproduct’ om meer druk op de lidstaten te zetten, maar de commissiemedewerker zegt ‘totaal verrast te zijn’ als er sprake zou zijn van enige vorm van samenwerking.

Toch meent Margrethe Vestager, Eurocommissaris bij DG COMP, dat alle bedrijven hun fair share aan belasting moeten betalen. Deze ambitie lijkt met de staatssteunonderzoeken alleen – die zich beperken tot een kleine selectie aan cases – niet een heel overtuigende strategie. Laat staan wanneer onduidelijk is hoe de onderzoeken precies bijdragen aan een groter plan om belastingontwijking aan te pakken. Blijkbaar ontbreekt (tot nu toe) een beter instrument om

Vestagers doel te verwezenlijken.

Dat DG COMP opeens bezig is met belastingzaken lijkt gek. Daarnaast is het oordeel zelf ook enigszins raar. Volgens Tim Cook, CEO van Apple, is er ‘geen enkele basis in feit noch wet’ voor het Commissie-oordeel. Men zou kunnen zeggen: op het moment dat de belastingdeal werd gesloten tussen Apple en Ierland, was dit gerechtvaardigd binnen de wet. De vraag is echter of de nationale Ierse (belasting) wetgeving in overeenstemming was/is met het Europees mededingingsrecht. Dit bleek niet het geval, maar de Europese Commissie komt nu pas tot deze conclusie. De ‘selectieve deal’ resulteert nu in de hoogste boete voor belastingontwijking ooit.

De paradox: een begrijpelijk besluit én een begrijpelijke reactie

Toch vallen dit Apple-besluit en de voorgaande besluiten van de Europese Commissie wel te begrijpen. Alleen multinationals zijn in de gelegenheid om belastingdeals te sluiten met landen, voor de lokale bakker gaat dit niet op. Met andere woorden: dit is oneerlijke concurrentie. Of in termen van de Commissie: deze belastingdeal ‘correspondeert niet met de economische realiteit’. Dit is gebaseerd op waar ‘de hoofdkantoren’ (slechts op papier) zijn gevestigd. De constructie maakt het mogelijk om 0,005% aan winstbelasting te betalen. Volgens de Commissie is er daarom sprake van een ‘significant voordeel’ vergeleken met andere bedrijven die onder dezelfde nationale belastingregels opereren.

De strategie van de Commissie is wel begrijpelijk, vindt promovendus belastingrecht Anna Gunn: ‘Agressieve belastingplanning kan in bepaalde gevallen als een verstoring van de interne markt worden beschouwd. Dat de Europese Commissie belastingstructuren onderzoekt vanuit staatssteunoptiek, is niet gek.’

Daarnaast is staatssteun een onderwerp waarover de Europese Commissie, in tegenstelling tot het belastingrecht relatief veel macht heeft. Er zijn dus weinig andere middelen voorhanden om belastingontwijking aan te pakken. Echter ontbreekt het de DG COMP ook aan capaciteit, waardoor zij genoodzaakt is tot een selectief aantal staatssteunonderzoeken.

Voor bedrijven en landen brengen de staatssteunonderzoeken onzekerheden met zich mee. Niet voor niets is Nederland al in beroep gegaan tegen het Starbucksbesluit (Het Financieel Dagblad, 2015).

Hiermee willen minister Dijsselbloem en staatssecretaris Wiebes meer duidelijkheid krijgen over de toepassing van belastingdeals. Ook zegt Wiebes nu dat de Apple-zaak verwarrend is en dat de hele Ecofin (alle EU-ministers van fi-

‘De Europese Commissie kan zich beter richten op het concreter maken van staatssteunregels. Of nog beter: verder werken aan een groter plan om belastingontwijking aan te pakken, dat duidelijkheid geeft aan iedereen.’

nanciën) überhaupt ‘geen hout begrijpt wat de crux is in deze zaak’ (Trouw, 2016).

Kennelijk hebben landen moeite met het op de juiste wijze interpreteren van het Europees mededingingsrecht wanneer zij belastingdeals sluiten op basis van hun eigen nationale wet. De vraag om meer duidelijkheid valt dan ook te begrijpen: niemand zit te wachten op een ‘onverwacht’ staatssteunonderzoek. Zowel Ierland – na enige twijfel (EU-observer, 2016) – als Apple zijn nu ook tegen het besluit van de Commissie in beroep gegaan.

Wie heeft gelijk?

De reacties van Nederland, Ierland en Apple – die allen in beroep zijn gegaan – laten zien dat er onduidelijkheid over is of de Europese Commissie wel gelijk heeft.

Ongeacht of er een ‘grens’ bestaat voor wat een morele of acceptabele belasting zou zijn die multinationals moeten betalen, slaagt deze alleen wanneer dit wettelijk en concreet is vastgelegd. Blijkbaar is er nog niet in alle EU-lidstaten een grens gesteld waarmee Vestager tevreden is. Zo lang er onduidelijkheid blijft over wat ‘de grens’ dan is, blijft de Europese Commissie het gevaar lopen dat landen in beroep gaan tegen de staatssteunbesluiten. Daarmee valt het instrument van staatssteun te interpreteren als een soort geselecteerde druppel op de gloeiende plaat. Terwijl er weinig druppels te kiezen zijn en de gloeiende plaat veelal in onwetendheid verkeert.

De staatssteunonderzoeken zijn dan ook geen oplossing voor het probleem van belastingontwijking op de lange termijn. De Europese Commissie kan zich beter richten op het concreter maken van staatssteunregels. Of nog beter: verder werken aan een groter plan om belastingontwijking aan te pakken, dat duidelijkheid geeft aan iedereen. Echter is het uiteindelijk niet de Europese Commissie, maar alle lidstaten die de vraag moeten beantwoorden wat terecht en acceptabel is. Wat de Apple-zaak wel heeft bereikt is dat het debat over belastingontwijking weer op scherp wordt gezet. Daarmee worden de lidstaten sterk aangemoedigd om tot een aanpak te komen van belastingontwijking. Dit hopelijk zonder nog meer staatssteunonderzoeken. Anders blijven we eeuwig Apple’s schillen.

Iris Visser

irisvisser22@gmail.com

Literatuurlijst

Apple (2016). A Message to the Apple Community in Europe. Geraadpleegd via: <http://www.apple.com/ie/customer-letter/>

EUobserver (2016). Irish government in moral dilemma on Apple tax. Geraadpleegd via: <https://euobserver.com/beyond-brussels/135002>

Het Financieele Dagblad (2015). Starbucks besluit getuigt van fiscale expansiedrang van Europese Commissie. Geraadpleegd via <http://fd.nl/economie-politiek/1124163/starbucks-besluit-getuigt-van-fiscale-expansiedrang-europese-commissie>

Persbericht Europese Commissie (2015). Commissie besluit dat selectieve belastingvoordelen voor Fiat in Luxemburg en Starbucks in Nederland in strijd zijn met EU-staatssteunregels. IP/15/5880, geraadpleegd via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5880_en.htm

Persbericht Europese Commissie (2016). Staatssteun: de Commissie besluit dat de Belgische belastingregeling voor overwinst onwettig is; ongeveer 700 miljoen EUR moet worden teruggevorderd van 35 multinationals. IP/16/42, geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-42_en.htm

Persbericht Europese Commissie (2016). Staatssteun: Ierland kende Apple tot 13 miljard EUR verboden belastingvoordelen toe. IP/16/2923, geraadpleegd via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_nl.htm

Trouw (2016). NL Notoire dwarsligger. Hard-copy krant van 12 september 2016.

Iris Visser



Iris Visser heeft afgelopen zomer haar master 'Politologie: Bestuur en Beleid' aan de Universiteit van Amsterdam afgerond. Ze volgde het afstudeerproject 'New forms of governance: in Europe and beyond', waarbij zij zich in haar masterscriptie focuste op de Europese aanpak om belastingontwijking tegen te gaan. De complexiteit en absurditeit van dit onderwerp blijft haar fascineren.