



Brüssel, den 8. Juni 2015
(OR. en)

9495/15

Interinstitutionelles Dossier:
2015/0068 (CNS)

FISC 55
ECOFIN 457

BERICHT

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	9487/15 FISC 54
Nr. Komm.dok.:	7374/15 FISC 25 - COM(2015) 135 final
Betr.:	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung – Sachstand

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 18. März 2015 ihren Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung¹ vorgelegt.
2. Dieser Vorschlag ist das Kernstück eines Maßnahmenpakets zur steuerlichen Transparenz, das den ersten Schritt der von der Kommission beschlossenen Agenda zur Bekämpfung von Steuervermeidung durch Unternehmen darstellt. Er wurde zusammen mit einem Vorschlag zur Aufhebung der Zinsbesteuerungsrichtlinie sowie einer Mitteilung der Kommission vorgestellt, in der eine Reihe anderer Initiativen zur Förderung der Steuertransparenz dargelegt werden.

¹ Dok. 7374/15 FISC 25 + ADD 1.

3. Mit diesem Vorschlag sollen neue Regelungen über die Verpflichtung zum automatischen Informationsaustausch zwischen Steuerverwaltungen hinsichtlich von grenzüberschreitenden Steuervorbescheiden (ATR) und Vorabverständigungsvereinbarungen (APA, eine besondere Form von Steuervorbescheiden im Zusammenhang mit Verrechnungspreisvereinbarungen) in die Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung² aufgenommen werden. Darüber hinaus sieht der Vorschlag vor, dass die Kommission ein technisch gesichertes Zentralverzeichnis einrichten kann, in dem die im Rahmen der Richtlinie übermittelten Informationen erfasst werden.
4. Derzeit sieht Artikel 9 der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung indirekt lediglich in bestimmten Fällen einen spontanen Austausch von Informationen über Steuervorbescheide vor. Der praktische Nutzen dieser Bestimmung ist sehr begrenzt. Zwar ist die Ausstellung von Steuervorbescheiden und Vorabverständigungsvereinbarungen an Unternehmen zum Zwecke der Rechtssicherheit in der EU gängige Praxis, dies ist jedoch im Laufe der Zeit in strategische Steuerplanungsmechanismen ausgeartet, die, sollte auf dieser Praxis beharrt werden, eine (bisweilen erhebliche) Reduzierung der Bemessungsgrundlage oder Steuerschlupflöcher (z.B. infolge von Gewinnverlagerungen) zur Folge haben.
5. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme am 27. Mai 2015 abgegeben.

II. SACHSTAND

6. Eine der Prioritäten, die der Europäische Rat auf seiner Tagung im Juni 2014 für die nächsten fünf Jahre für die Union (unter der Überschrift "Eine Union, die alle Bürger befähigt und schützt") festgelegt hat, ist die "Gewährleistung von Fairness durch die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug, so dass alle ihren gerechten Beitrag leisten".³ Darüber hinaus ist der Europäische Rat auf seiner Tagung im Dezember 2014 zu folgendem Schluss gelangt: "Es ist dringend erforderlich, die Anstrengungen zur Bekämpfung von Steuerumgehung und aggressiver Steuerplanung sowohl weltweit als auch auf Unionsebene weiter voranzubringen".⁴

² ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1, geändert durch die Richtlinie 2014/107/EU des Rates vom 9. Dezember 2014 (ABl. L 359 vom 16.11.2014, S. 1).

³ Dok. EUCO 79/14 CO EUR 4 CONCL 2, Nummer 2.

⁴ Dok. EUCO 237/14 CO EUR 16 CONCL 6, Nummer 3.

7. Der eingangs genannte Kommissionsvorschlag gehört somit zu den obersten Prioritäten des Rates, und alle Mitgliedstaaten messen ihm große Bedeutung bei; zugleich unterstützen sie die Hauptziele des Vorschlags und fordern eine rasche Annahme der neuen Richtlinie. Eine Reihe von Mitgliedstaaten unterstützt nahezu alle Bestimmungen des Kommissionsvorschlags.
8. Unter dem laufenden Vorsitz fanden vier Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" (31. März, 30. April, 21. Mai und 9. Juni 2015) statt, in denen der Gesetzgebungsvorschlag erörtert wurde. Der Vorsitz hat der Gruppe "Steuerfragen" zwei Kompromissvorschläge⁵ vorgelegt, die erörtert werden sollen, um herauszufinden, wie den von den Mitgliedstaaten geäußerten Bedenken Rechnung getragen werden könnte. Diese Vorbereitungsarbeit muss auch im zweiten Halbjahr 2015 fortgesetzt werden.

III. AUSGEWÄHLTE THEMEN FÜR EINE ORIENTIERUNGS-AUSSPRACHE

9. Vor diesem Hintergrund hält es der Vorsitz zum gegenwärtigen Zeitpunkt für angemessen, wenn der Rat bei seiner Erörterung über den Sachstand bei diesem Gesetzgebungsvorschlag einen Gedankenaustausch über eine Reihe von ausgewählten Themen⁶ führen würde, die sich bisher herauskristallisiert haben und nachfolgend dargelegt werden. Eine solche Aussprache könnte dem kommenden Vorsitz als weitere Orientierungshilfe bei der Ausarbeitung des Kompromisstextes dienen, der dem Rat dann im Herbst 2015 im Hinblick auf eine politische Einigung vorgelegt werden könnte.

⁵ Dok. 8710/15 FISC 42 LIMITE und Dok. 9487/15 FISC 54 LIMITE.

⁶ Dieser Bericht soll weder dazu dienen, auf sämtliche Fragen der Delegationen einzugehen, noch den Ergebnissen der laufenden Fachberatungen vorgreifen.

A. Umfang und Zeitrahmen des Informationsaustauschs und weitere Angleichung an die Arbeiten der OECD

10. In den Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" ergab sich eine Debatte über den vorgeschlagenen Umfang des Informationsaustauschs, insbesondere hinsichtlich
- i) des Umfangs der Begriffsbestimmungen für Steuervorbescheide und Vorabverständigungsvereinbarungen: die von der Kommission vorgeschlagenen Begriffsbestimmungen schienen einigen Delegationen zu weit gefasst. Der Vorsitz unterbreitete eine Reihe von Vorschlägen, um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, ohne dabei das Ziel des Kommissionsvorschlags, den Umfang der Steuervorbescheide und der Vorabverständigungsvereinbarungen so weit als möglich zu fassen, zu untergraben. Einige Delegationen erhoben Bedenken, dass zu viel Interpretationsspielraum (z.B. durch Einführung einer Unterscheidung zwischen verpflichtenden und nicht-verpflichtenden Steuervorbescheiden) zu Unsicherheit führen würde. Der Vorsitz hielt es daher für angemessen, beispielsweise den Umfang auf Steuervorbescheide und Vorabverständigungsvereinbarungen zu beschränken, die bestimmten Steuerpflichtigen oder Gruppen bestimmter Steuerpflichtiger ausgestellt werden, und somit allgemeine Kommentare zu Steuergesetzen vom Informationsaustausch auszuschließen;
 - ii) der für den Austausch von Steuervorbescheiden geltenden Fristen: die Kommission schlug vor, dass die Mitgliedstaaten Steuervorbescheide und Vorabverständigungsvereinbarungen austauschen, die 10 Jahre vor der Einführung der neuen Regelung ausgestellt wurden. Vielen Delegationen jedoch schien dies über das hinauszugehen, was sinnvollerweise für die Zwecke der Steuertransparenz, auch unter Berücksichtigung des erforderlichen Verwaltungsaufwands ("Rückwirkungsklausel"), erforderlich ist;
 - iii) des Beginns für den Austausch neuer Steuervorbescheide: viele Mitgliedstaaten benötigen mindestens 12 Monate zur Umsetzung der neuen Regelung in ihr einzelstaatliches Recht. Dem Vorsitz erschien es daher angemessen, den Beginn des verpflichtenden Informationsaustauschs an die Umsetzungsfrist zu knüpfen (12 Monate nach Inkrafttreten der neuen Änderungsrichtlinie).

11. Eine Reihe von Delegationen äußerten zudem den Wunsch, dass die weiteren Arbeiten an einem Kompromiss des Vorsitzes den Beratungen auf OECD-Ebene Rechnung tragen sollten, insbesondere denen des Forums Schädliche Steuerpraktiken (FHTP). 2013 haben die OECD- und G20-Länder im Rahmen einer gleichberechtigten Zusammenarbeit einen 15-Punkte-Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung ("Base Erosion and Profit Shifting – BEPS") angenommen. Im OECD-Forum Schädliche Steuerpraktiken wurden jüngst gute Fortschritte in Bezug auf den Aktionspunkt 5⁷ des BEPS-Aktionsplans der OECD- und G20-Länder erzielt. Es wird davon ausgegangen, dass das Forum Schädliche Steuerpraktiken im Hinblick darauf, dass das Regelwerk im Anschluss an seine Herbsttagung zur Anwendung gelangt, in seinem Fortschrittsbericht 2015 über die diesbezüglichen Entwicklungen Bericht erstatten wird, unter anderem über die Anwendung des Regelwerks betreffend den verpflichtenden spontanen Informationsaustausch über Steuervorbescheide auf Sondersteuerregelungen von Mitgliedstaaten und assoziierten Ländern.⁸
12. Während die OECD im Rahmen ihrer laufenden Arbeiten den Umfang von Steuervorbescheiden und Vorabverständigungsvereinbarungen offenbar enger fasst, scheint es sinnvoll, für eine Einigung innerhalb der EU einen höheren Standard anzustreben, um die Ziele des Kommissionsvorschlags nicht zu unterlaufen. In diesem Zusammenhang könnten die im Rahmen der OECD-Agenda erzielten Fortschritte, insbesondere hinsichtlich des Standardformblatts, das für den automatischen Informationsaustausch verwendet werden könnte, sowie der "Rückwirkungsfrist" (d.h. das Datum in der Vergangenheit, nach dem ausgestellte Steuervorbescheide und Vorabverständigungsvereinbarungen künftig ausgetauscht werden müssen) als Inspirationsquelle für einen EU-Kompromiss herangezogen werden. Eine weitere Angleichung zwischen beiden Ansätzen müsste sorgfältig geprüft werden.

⁷ Der Aktionspunkt 5 hat folgenden Wortlaut: "*Neuausrichtung der Arbeiten zu schädlichen Steuerpraktiken mit Schwerpunkt auf Verbesserung der Transparenz, wozu auch der verpflichtende spontane Informationsaustausch über Vorabzusagen ("Rulings") im Zusammenhang mit Sondersteuerregelungen gehört, und Einführung der Bedingung, dass für die Anwendung von Sondersteuerregelungen eine wesentliche Geschäftstätigkeit vorliegen muss. Für die Bewertung von Sondersteuerregelungen im BEPS-Kontext ist eine umfassende Vorgehensweise erforderlich. Auf der Grundlage des vorhandenen Regelwerks sollen Nicht-OECD-Länder einbezogen und Änderungen oder Ergänzungen des Regelwerks in Betracht gezogen werden.*"

⁸ OECD (2014), *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. S. 63-64. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218970-en>

B. *Ausschluss bilateraler und multilateraler Vorabverständigungsvereinbarungen mit Drittstaaten*

13. Alle Mitgliedstaaten befürworten, dass Vorabverständigungsvereinbarungen in den Anwendungsbereich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs fallen müssen. Eine Reihe von Delegationen ist jedoch der Auffassung, dass es aus Gründen der Rechtssicherheit und im Rahmen sehr strenger Auflagen wichtig ist, den Informationsaustausch mit Drittstaaten in Bezug auf den Abschluss bilateraler oder multilateraler Vorabverständigungsvereinbarungen mit Drittstaaten, die vor dem Inkrafttreten dieser Richtlinie nach bestehenden internationalen Verträgen geschlossen wurden, von der vorgeschlagenen Richtlinie auszuschließen, sofern die in diesen Verträgen vorgesehenen Vertraulichkeitsstandards ab dem Zeitpunkt, zu dem dieser Gesetzgebungsvorschlag über den automatischen Austausch von Steuervorbescheiden und Vorabverständigungsvereinbarungen angenommen wird, strenger sind als in der Richtlinie 2011/16/EG.

C. *Die Rolle der Kommission hinsichtlich des neuen Mechanismus*

14. Der Kommissionsvorschlag sieht neben einer Reihe von allgemeinen Bestimmungen über die Kontrolle des Mechanismus folgende Hauptmerkmale hinsichtlich der Rolle der Kommission im Rahmen dieses neuen Mechanismus des automatischen Informationsaustauschs vor:
- i) die erste Information zu den Steuervorbescheiden und Vorabverständigungsvereinbarungen müsste nicht nur den anderen Mitgliedstaaten, sondern auch der Kommission übermittelt werden;
 - ii) die Kommission müsste ein Zentralverzeichnis einrichten, in dem die ausgetauschten Informationen gespeichert werden, wobei die Kommission Zugang zu allen Daten des Verzeichnisses hätte;
 - iii) die Kommission würde im Wege des Ausschussverfahrens ein Standardformblatt sowie alle anderen Maßnahmen und praktischen Modalitäten ausarbeiten, die für die erste Phase des automatischen Informationsaustausches erforderlich sind;

- iv) der Kommissionsvorschlag nimmt zwar Bezug auf die Vertraulichkeitsbestimmungen, präzisiert aber nicht, ob die Kommission die Informationen, auf die sie Zugriff hat, für andere Zwecke als die Kontrolle und die Bewertung der Wirksamkeit der neuen Regelung verwenden könnte oder nicht. Aus dem Vorschlag geht jedoch eindeutig hervor, dass die der Kommission im Rahmen der neuen Richtlinie übermittelten Informationen die Mitgliedstaaten nicht von ihrer Verpflichtung entbinden, etwaige staatliche Beihilfen bei der Kommission anzumelden.

IV. WEITERES VORGEHEN

15. Vor diesem Hintergrund werden der Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat ersucht, einen Gedankenaustausch zu führen und Leitlinien für die weiteren Beratungen über die ausgewählten Themen (siehe Teil II dieses Berichts) vorzugeben, insbesondere zu
- dem Umfang der auszutauschenden Informationen;
 - dem Zeitpunkt, zu dem der Informationsaustausch beginnen sollte (einschließlich der Fragen zur "Rückwirkung");
 - der Rolle der Europäischen Kommission im Rahmen des Mechanismus des Informationsaustauschs.
