



Brüssel, den 2. Oktober 2015
(OR. en)

12526/15

Interinstitutionelles Dossier:
2015/0068 (CNS)

FISC 120
ECOFIN 738

BERICHT

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Rat
Nr. Vordok.:	12256/15 FISC 114
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 — Politische Einigung

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 18. März 2015 den obengenannten Gesetzgebungsvorschlag¹ zusammen mit einem Vorschlag zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen sowie eine Mitteilung der Kommission, in der weitere Initiativen zur Förderung der Transparenz im Steuerbereich umrissen werden, vorgelegt.

¹ Dok. 7374/15 FISC 25 + ADD 1.

2. Mit diesem Gesetzgebungsvorschlag soll die Transparenz im Steuerbereich dadurch gesteigert werden, dass neue Regelungen zum automatischen Informationsaustausch zwischen Steuerverwaltungen bei grenzüberschreitenden Steuervorbescheiden und Vorabverständigungsvereinbarungen (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. Die Kommission wird die erforderlichen Informationen erhalten, um feststellen zu können, ob und in welchem Umfang die Mitgliedstaaten dieser Richtlinie nachkommen. In diesem Vorschlag ist auch vorgesehen, die Kommission mit dem Erlass der notwendigen praktischen Modalitäten zur Einrichtung eines technisch gesicherten zentralen Verzeichnisses zum Austausch und zur Speicherung von Informationen aus den Mitgliedstaaten zu beauftragen.
3. Die vorgeschlagenen Änderungen an der aktuellen Richtlinie über die Zusammenarbeit im Bereich der Besteuerung würden die Regelungen zum Informationsaustausch verstärken, indem der Austausch von grenzüberschreitenden Vorbescheiden und Vorabverständigungsvereinbarungen automatisiert würde, um Möglichkeiten einer Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage oder von Steuerschlupflöchern (z.B. durch Gewinnverlagerung) zu beschränken.
4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme zu diesem Vorschlag am 27. Mai 2015 abgegeben; die Stellungnahme des Europäischen Parlaments steht noch aus.

II. SACHSTAND

5. Die in diesem Gesetzgebungsvorschlag erörterten Themenbereiche stehen bei der EU und im umfassenderen internationalen Rahmen ganz oben auf der Tagesordnung. Eine der Prioritäten, die der Europäische Rat auf seiner Tagung im Juni 2014 für die nächsten fünf Jahre für die Union 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.

6. Während des lettischen Ratsvorsitzes im ersten Halbjahr 2015 war die Arbeit an diesem Dossier Gegenstand von vier Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" und einer Orientierungsaussprache des Rates "Wirtschaft und Finanzen" im Juni 2015, in denen alle Mitgliedstaaten diesem Vorschlag große Bedeutung beimaßen, wobei sie die wichtigsten Ziele unterstützten und eine rasche Verabschiedung der Richtlinie forderten.
7. Der luxemburgische Ratsvorsitz hat der Arbeit an diesem Dossier Priorität eingeräumt. Er hat die Delegationen ersucht, darauf hinzuwirken, dass auf der Ratstagung "Wirtschaft und Finanzen" am 6. Oktober 2015 eine politische Einigung über dieses Dossier erzielt wird, da dies auch im Kontext der in diesem Bereich auf internationaler Ebene stattfindenden Arbeit ein wichtiger Fortschritt zum rechten Zeitpunkt wäre. Der endgültige Aktionsplan der G20 und der OECD zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung⁵ (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) soll auf der für den 8. Oktober 2015 geplanten G20-Tagung der Finanzminister⁶ überprüft werden, damit er auf dem bevorstehenden G20-Gipfeltreffen im Jahre 2015 in Antalya (das voraussichtlich im November 2015 stattfinden wird) zur Billigung unterbreitet werden kann.
8. Während des luxemburgischen Ratsvorsitzes fanden (am 16. Juli, 22. Juli, 9. September und 24. September 2015) vier Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" statt, in denen der Vorsitz das Ziel verfolgte, auf die von einigen Mitgliedstaaten zur Sprache gebrachten Bedenken hinsichtlich des ursprünglichen Kommissionsvorschlags einzugehen.
9. Auf der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV 2) vom 30. September 2015 konnten die Delegationen alle Teile des Kompromisstextes des Vorsitzes (Dok. 12255/15 FISC 119 ECOFIN 737) unterstützen, wobei eine Frage zur Erörterung auf Minister-Ebene (ECOFIN) offen gelassen wurde, die in Teil III dieses Vermerks ausgeführt ist.

⁵ 2013 haben die OECD- und die G20-Länder im Rahmen einer gleichberechtigten Zusammenarbeit einen 15-Punkte-Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung angenommen.

⁶ Vgl. Nummer 11 der Pressemitteilung über das G20-Treffen der Finanzminister und der Zentralbankpräsidenten vom 4. September:
<https://g20.org/wp-content/uploads/2015/02/Communique-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Istanbul1.pdf>

III. OFFENE FRAGE ZUR ERÖRTERUNG — *Austausch früherer Bescheide* (Artikel 8a Absatz 2 und Erwägungsgrund 6)

10. Die Kommission hat vorgeschlagen, dass grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungsvereinbarungen, die innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren vor Inkrafttreten dieser Richtlinie erteilt bzw. getroffen wurden und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Richtlinie noch gültig sind, automatisch übermittelt werden. Obwohl dieser Ansatz von einigen Delegationen unterstützt wurde, brachte eine große Zahl von Mitgliedstaaten Bedenken zur Sprache, wie beispielsweise, dass der Vorschlag ihren nationalen Verfassungsvorschriften zuwiderliefe und dass der "Zehnjahresrückblick" einen Verwaltungsaufwand verursachen würde, der in keinem Verhältnis zu den angestrebten Zielsetzungen der Erreichung steuerlicher Transparenz stünde. Es wurde die Auffassung vertreten, dass die Mitgliedstaaten aufgrund rechtlicher Beschränkungen ohnehin nicht in der Lage seien, so weit in die Vergangenheit zurückzugehen, oder dass dieser Ansatz zu weit über die OECD-Rahmenvereinbarung hinausgehe – insbesondere da der Geltungsbereich der Richtlinie viel umfassender sei als der des Austauschs bei der OECD.
11. Auf der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter konnte eine große Zahl von Delegationen den Kompromiss unterstützen (Dok. 12525/15 FISC 119 ECOFIN 737), wonach Folgendes gilt:
- i) grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungsvereinbarungen, die ab dem 1. Januar 2012 erteilt bzw. getroffen wurden, würden ab dem 1. Januar 2017 (Beginn des Anwendungszeitraums der Richtlinie) unter der Voraussetzung ausgetauscht, dass diese Regelungen am 1. Januar 2017 noch gültig sind (d.h. faktisch ein "Rückblick" von fünf statt von zehn Jahren);
 - ii) zur Verringerung des Verwaltungsaufwands besteht für die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, die Möglichkeit (nicht die Verpflichtung), jene früheren grenzüberschreitenden Vorbescheide und Vorabverständigungsvereinbarungen, die an Personen oder Personengruppen erteilt bzw. mit ihnen getroffen wurden und die den Voraussetzungen eines Grenzwerts entsprechen (die sogenannte "Befreiungsgrenze"), vom automatischen Austausch auszuschließen.

12. Auf der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter konnten jedoch einige Delegationen diesen Kompromiss nicht unterstützen und forderten, dass Informationen über frühere grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungsvereinbarungen ungeachtet der Tatsache ausgetauscht werden, ob sie noch gültig sind oder nicht, da sie wichtig für Steuer- oder Rechnungsprüfungen vergangener Steuerjahre wären⁷. Die meisten dieser Delegationen forderten außerdem, die oben beschriebene Befreiungsgrenze abzuschaffen, da diese, wenn sie zur Anwendung kommt, zusätzlich den Geltungsbereich des Austauschs über frühere grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungsvereinbarungen einschränken könnte.
13. Einige der Delegationen verwiesen insbesondere bezüglich des Kriteriums der "Noch-Gültigkeit" auf das jüngst bei der OECD auf Ebene des Forums "Schädliche Steuerpraktiken" erzielte Übereinkommen über den Bericht über BEPS (Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung) Maßnahme 5 für 2015⁸, der einen verpflichtenden spontanen Informationsaustausch über Vorabzusagen vorsieht, die am 1. Januar 2014 noch gültig waren.
14. Aufgrund der Tatsache, dass die vorgeschlagenen Vorschriften der EU zum automatischen Informationsaustausch tatsächlich einen umfassenderen Geltungsbereich haben und in nationale Rechtsvorschriften umgesetzt werden müssen, während der Umfang der gemäß der OECD-Empfehlung auszutauschenden Informationen enger ist und dieser Austausch durch Heranziehung bestehender nationaler Rechtsvorschriften zum spontanen Informationsaustausch umgesetzt werden könnte, hielt eine Reihe von Delegationen die Unterschiede zwischen den OECD-Empfehlungen und den neuen EU-Regelungen jedoch für gerechtfertigt.

⁷ Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag betraf nur "noch gültige" Bescheide und Vereinbarungen, die zehn Jahre vor dem Inkrafttreten der neuen Richtlinie erteilt bzw. getroffen wurden.

⁸ Die BEPS-Maßnahme 5 hat folgenden Wortlaut: "*Neuausrichtung der Arbeit 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.*"

IV. WEITERES VORGEHEN

15. Vor diesem Hintergrund bleibt der Vorsitz der Auffassung, dass der in Dokument 12525/15 FISC 119 ECOFIN 737 enthaltene Kompromisstext die von den meisten Delegationen zur Sprache gebrachten Bedenken angehen und mit dem Ziel, eine Einigung zu erreichen, einen gerechten Ausgleich herstellen sollte.
16. Der Rat wird daher ersucht,
 - die in Teil III dieses Vermerks dargelegte offene Frage bezüglich Artikel 8a Absatz 2 und Erwägungsgrund 6 des Kompromisses des Ratsvorsitzes zu erörtern; und
 - eine politische Einigung über die in Dokument 12525/15 FISC 119 ECOFIN 737 wiedergegebene Richtlinie zu erzielen, damit die Richtlinie vorbehaltlich des Eingangs der Stellungnahme des Europäischen Parlaments und nach einer Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen auf einer der nächsten Ratstagungen als A-Punkt angenommen werden kann.