Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 24. Mai 2016
(OR. en)

9432/16

Interinstitutionelles Dossier:
2016/0011 (CNS)

FISC 84
ECOFIN 499

BERICHT

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Rat
Nr. Vordok.:	8899/16 FISC 75 ECOFIN 397
Betr.:	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts – Allgemeine Ausrichtung

I. EINLEITUNG

1. Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken (ATAD) wurde von der Kommission am 28. Januar 2016 als Teil ihres Pakets zur Bekämpfung der Steuervermeidung (ATAP) vorgelegt.

2. Mit dem ATAD-Vorschlag wurde den Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 8. Dezember 2015 zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS) im EU-Kontext (Dok. 15150/15) entsprochen. In diesen Schlussfolgerungen hat der Rat (Wirtschaft und Finanzen) die Auffassung vertreten, dass EU-Richtlinien – sofern zweckmäßig – das bevorzugte Mittel zur Umsetzung der BEPS-Schlussfolgerungen der OECD sein sollten; zudem hat er die Kommission ersucht, insbesondere zu den BEPS-Aktionen 2, 3 und 4 der OECD einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen und dabei den Arbeiten, die im Rat unter den vorherigen Vorsitzen im Rahmen des Dossiers über die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) getätigt wurden, in vollem Umfang Rechnung zu tragen.

3. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) hat in seinen Schlussfolgerungen ferner die Notwendigkeit betont, "*auf EU-Ebene gemeinsame, aber flexible Lösungen*" im Einklang mit den BEPS-Schlussfolgerungen der OECD und den im EU-Vertrag verankerten Freiheiten zu finden, und eine "*wirksame, rasche und koordinierte Umsetzung*" der auf EU-Ebene anzunehmenden Anti-BEPS-Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten unterstützt. Zugleich hat er festgestellt, dass die BEPS-Schlussfolgerungen der OECD oft verschiedene Optionen vorschlagen, und angeregt, dass ein gemeinsamer Ansatz auf EU-Ebene zugunsten "*bestimmter Optionen*" mit Blick auf die Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts "*von Nutzen*" wäre.

4. Zur Prüfung des Vorschlags auf technischer Ebene wurden acht Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" abgehalten. Die ersten beiden (am 9. und 17. Februar 2016) waren für die fachliche Prüfung des ursprünglichen Vorschlags der Kommission bestimmt, während in den letzten sechs (am 4. und 18. März, 6. , 15. und 25. April und 4. Mai 2016) weitere Kompromissentwürfe des Vorsitzes geprüft wurden.

5. Die Hochrangige Gruppe "Steuerfragen" hat die Ergebnisse dieser fachlichen Beratungen am 10. Mai 2016 geprüft. Einige Delegationen äußerten Bedenken, ob bestimmte Bestimmungen des Vorschlags fachlich für einen Beschluss des Rates (Wirtschaft und Finanzen) reif seien, und einige von ihnen stellten die Notwendigkeit verbindlicher Vorschriften für einige spezifische Bestimmungen in Frage. Die hochrangige Gruppe hat die Steuerattachés beauftragt, vor der AStV-Tagung einen abschließenden Kompromiss über die noch offenen Fragen vorzulegen. Zu diesem Zweck sind die Steuerattachés am 12. und 13. Mai 2016 zusammengetreten.

6. Das Ergebnis dieser Arbeiten (Dok. 8766/16) hat der AStV auf seiner Tagung vom 18. Mai 2016 erörtert. Die Delegationen haben weiterhin Fragen zu verschiedenen Aspekten des Vorschlags aufgeworfen. Der Vorsitz hat abschließend die Steuerattachés beauftragt, weitere Überlegungen zu drei Aspekten anzustellen und dem AStV Bericht zu erstatten:

   – Einzelheiten der Bestandsschutzklausel nach Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe a (Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen);

   – Notwendigkeit und Möglichkeit einer längeren Übergangszeit (Artikel 12 Absatz 1 – Umsetzung);

   – Andere mögliche Kompromisslösung für die Anwendung von Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a (Vorschrift für beherrschte ausländische Unternehmen) auf unionsinterne Sachverhalte.

7. Zu diesem Zweck sind die Steuerattachés am 19. Mai 2016 zusammengetreten, und der Kompromisstext des Vorsitzes wurde daraufhin in den ersten beiden Punkten überarbeitet (siehe Dok. 9060/16); in Bezug auf den dritten Aspekt wurden keine Änderungen vorgenommen. Dieser aktualisierte Kompromisstext des Vorsitzes ist auf der Tagung des AStV vom 24. Mai 2016 erörtert worden; dabei haben einige Delegationen die früher von ihnen vertretenen Standpunkte erneut zum Ausdruck gebracht.

8. Der Vorsitz ist entschlossen, – in Übereinstimmung mit dem Zeitplan, der von den meisten Mitgliedstaaten auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 12. Februar 2016 unterstützt und auf dessen informeller Tagung vom 22. April 2016 in Amsterdam bestätigt wurde, – auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) am 25. Mai 2016 zu einer allgemeinen Ausrichtung über einen rechtsverbindlichen Mindeststandard für vorzugsweise alle sechs von der Kommission vorgeschlagenen Bestimmungen zur Bekämpfung von BEPS zu gelangen. Im Anschluss an die Annahme des Berichts des EP (Konsultation), die für den 6. Juni 2016 erwartet wird, könnte der Rat die Richtlinie erlassen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat seine Stellungnahme bereits am 27./28. April 2016 angenommen.

II. KOMPROMISSPAKET

9. Aus der Sicht des Vorsitzes enthält der Kompromisstext, der den Ministern vorgelegt werden soll, ein schlüssiges Paket von sechs konkreten Bestimmungen zur Bekämpfung der Steuervermeidung:

– Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen (Artikel 4): Ziel dieser auf die Schlussfolgerungen aus der BEPS-Aktion 4 der OECD gestützten Vorschrift ist es, Steuerpflichtige davon abzuhalten, ihre Schulden künstlich in Mitgliedstaaten mit großzügigeren Abzugsmöglichkeiten zu verlagern;

– Wegzugsbesteuerung (Artikel 5): Ziel dieser Vorschrift ist es, Steuerpflichtige davon abzuhalten, ihren steuerlichen Wohnsitz und/oder ihre Vermögenswerte allein zum Zweck der aggressiven Steuerplanung zu verlegen, was im Kontext des Binnenmarktes von besonderer Bedeutung ist;

– Switch-over-Klausel (Artikel 6): Diese Klausel würde die Mitgliedstaaten dazu zwingen, Steuerpflichtige nicht von der Steuer auf ausländische Einkünfte aus Niedrigsteuer-Drittstaaten zu befreien;

– Allgemeine Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch (Artikel 7): Diese Vorschrift soll etwaige Lücken im geltenden Regelwerk zur Missbrauchsbekämpfung schließen;

– Vorschrift für beherrschte ausländische Unternehmen (Artikel 8 und 9): Ziel dieser auf die Schlussfolgerungen aus der BEPS-Aktion 3 der OECD gestützten Vorschrift ist es, in Niedrigsteuergebieten niedergelassene Unternehmen zu besteuern, wenn diese durch in der EU ansässige Steuerpflichtige beherrscht werden;

– Hybride Gestaltungen (Artikel 10): Ziel dieser auf die Schlussfolgerungen aus der BEPS-Aktion 2 der OECD gestützten Vorschrift ist es, die Steuerwirkung hybrider Gestaltungen zu neutralisieren, bei denen die Unterschiede bei der steuerlichen Behandlung eines Unternehmens oder Instruments nach den Rechtsvorschriften von zwei oder mehr Mitgliedstaaten genutzt werden, um einen Abzug in beiden Staaten oder einen Abzug des Einkommens in einem Staat ohne Einbeziehung in die Bemessungsgrundlage des anderen Staats zu erwirken.

10. Der Vorsitz nahm Kenntnis von den Vorbehalten mehrerer Delegationen im AStV in Bezug auf verschiedene Aspekte des Entwurfs eines Kompromissvorschlags des Vorsitzes. Einige Delegationen haben einen allgemeinen politischen Vorbehalt in Anbetracht möglicher negativer wirtschaftlicher Auswirkungen. Andere Delegationen rechnen mit Schwierigkeiten bei der Umstellung ihrer nationalen Systeme (insbesondere in Bezug auf die Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen) oder bei der Einführung neuer Vorschriften auf der Grundlage der Richtlinie (insbesondere in Bezug auf die Wegzugsbesteuerung und die Vorschrift für beherrschte ausländische Unternehmen).

11. Im Einklang mit den Beratungen auf der informellen Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) in Amsterdam über die "Panama Papers" hält es der Vorsitz dennoch für entscheidend, lieber jetzt als später eine Einigung zu erzielen. Alle Mitgliedstaaten haben in den Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Dezember 2015 (Dok. 15150/15) die Umsetzung der Ergebnisse des BEPS-Aktionsplans der OECD (Oktober 2015) befürwortet, und aus der Sicht des Binnenmarktes ist eine koordinierte Umsetzung auf EU-Ebene einzelnen nationalen Lösungen vorzuziehen. Der Vorsitz ist ferner überzeugt, dass bei der fachlichen Prüfung sowohl die Schwierigkeiten als auch die Möglichkeiten für mehr Flexibilität erschöpfend behandelt wurden, so dass eine weitere fachliche Prüfung des Vorschlags keinen erheblichen Mehrwert erbringen würde.

12. Was die Vorschrift zur Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen (Artikel 4) betrifft, so ist diese gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag bereits erheblich geändert worden und sieht nun – noch stets im Einklang mit dem OECD-Bericht über die BEPS-Aktion 4 – mehr Flexibilität und Ausnahmen vor. Einige Delegationen beantragten noch einige zusätzliche Ausnahmen, während andere Delegationen befürchteten, dass mehr Flexibilität die Wirksamkeit der Bestimmung beeinträchtigen würde. Im Bemühen um einen abschließenden Kompromiss hat der Vorsitz den Anwendungsbereich der Bestandsschutzklausel erweitert und zugleich Bedingungen eingeführt, die Schlupflöcher verhindern sollen. In dem jüngsten Kompromissvorschlag werden die Nichtänderungsklausel und der Stichtag präzisiert. Insgesamt ist der Vorsitz überzeugt, dass er Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Standpunkten der Mitgliedstaaten hergestellt hat und dass die Kompromissfassung dieses Artikels unverändert bleiben sollte.

13. Der Vorsitz stellt fest, dass die verbleibenden Vorbehalte zur Wegzugsbesteuerung (Artikel 5) darauf zurückzuführen sind, dass entsprechende Vorschriften gegenwärtig auf nationaler Ebene nicht bestehen. Dieses Problem kann deshalb nach Auffassung des Vorsitzes dadurch gelöst werden, dass im Sinne des jüngsten Kompromisstextes des Vorsitzes mehr Zeit für die Umsetzung nach Artikel 12 eingeräumt wird.

14. Der Vorsitz stellt fest, dass zu dem aktuellen Wortlaut der allgemeinen Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch (Artikel 7) ein breiter Konsens besteht.

15. Im Zusammenhang mit der allgemeinen Konzeption der vorgeschlagenen Vorschrift für beherrschte ausländische Unternehmen (CFC) (Artikel 8-9), die den Mitgliedstaaten die Wahl zwischen zwei Ansätzen lässt, die in Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a (Unternehmen/kategorischer Ansatz) und in Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b (transaktionsbezogener Ansatz) beschrieben sind, ist dem Vorsitz bewusst, dass einige Delegationen die Streichung des sogenannten Ansatzes 2b gefordert haben; er weist jedoch darauf hin, dass beide Ansätze im BEPS-Bericht der OECD über Aktion 3 ausdrücklich zugelassen sind, und ist nach wie vor der Auffassung, dass die vorgeschlagene Konzeption die einzige Möglichkeit ist, zu einem Konsens zu gelangen.

16. Dem Vorsitz ist bewusst, dass einige Delegationen in Bezug auf die Vorschriften zur hybriden Gestaltung (Artikel 10) gewünscht hätten, den Geltungsbereich von Artikel 10 im Einklang mit dem BEPS-Bericht der OECD über Aktion 2 auf Drittländer und auf andere Formen hybrider Gestaltung auszudehnen. Die Gruppe "Steuerfragen" hat in ihren Sitzungen vom 25. April und vom 4. Mai hierzu einige mögliche juristische Formulierungen geprüft; mehrere Delegationen haben jedoch mitgeteilt, dass sie angesichts der für eine fachliche Prüfung verbleibenden kurzen Zeitspanne gegenwärtig nicht in der Lage wären, einer solchen Ausdehnung zuzustimmen. Nach Auffassung des Vorsitzes sollte deshalb die aktuelle Bestimmung, die mit dem ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Geltungsbereich in Einklang steht, unverändert beibehalten werden; er teilt jedoch die Auffassung, dass weitere Beratungen in diesem Bereich von wesentlicher Bedeutung sind, wie in Erwägungsgrund 14 dargelegt. Der Vorsitz wird daher eine Erklärung des Rates vorlegen, in der die Kommission ersucht würde, einen Vorschlag zur hybriden Gestaltung unter Einbeziehung von Drittländern spätestens im Oktober 2016 vorzulegen, damit bis Ende 2016 Einvernehmen erzielt werden kann.

17. Einige wenige Delegationen haben um mehr Zeit für die Umsetzung des Richtlinienentwurfs insgesamt gebeten, da eine Reihe von ATAD-Bestimmungen in ihrem nationalen Steuersystem völlig neu wären. In dem jüngsten Kompromisstext des Vorsitzes wird diesbezüglich vorgeschlagen, die Frist für die nationale Umsetzung um ein Jahr zu verlängern, was bedeuten würde, dass die neuen Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken ab dem 1. Januar 2019 angewendet werden.

III. OFFENE FRAGEN VON ZENTRALER BEDEUTUNG

18. Vor dem Hintergrund der Beratungen im AStV sollten sich die Minister in ihrer Aussprache nach Auffassung des Vorsitzes auf die folgenden beiden offenen politischen Fragen konzentrieren:

a) Anwendung des Ansatzes 2a für die CFC-Vorschriften innerhalb der EU/des EWR (Artikel 8-9)

19. Einigen Delegationen zufolge geht der in Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a[1] definierte Ansatz hinsichtlich seiner möglichen Anwendung innerhalb der EU/des EWR über die bestehende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hinaus.

[1] Der Ansatz nach Absatz 2 Buchstabe b kann in der vorliegenden Fassung für Sachverhalte innerhalb der EU/des EWR gelten.

20. Der Kompromisstext des Vorsitzes zu Ansatz 2a enthält eine Sonderregelung und sieht eine umgekehrte Beweislast (für den Steuerzahler) vor, die als rechtlich einwandfrei bewertet wurde. Einige Delegationen würden dennoch einem Wortlaut den Vorzug geben, der die innerhalb der EU/des EWR anwendbaren Vorschriften auf rein künstliche Gestaltungen begrenzt und die Beweislast bei der Steuerbehörde ansiedelt. Einige Mitgliedstaaten haben zudem vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorschrift für beherrschte ausländische Unternehmen auf nicht der EU/dem EWR angehörende Länder zu begrenzen und gleichzeitig die Konzeption möglicher innerhalb der EU/des EWR anzuwendender Vorschriften den Mitgliedstaaten zu überlassen.

21. Nach Auffassung der Vorsitzes ist es politisch von Bedeutung, dass die Vorschriften für beherrschte ausländische Unternehmen auch innerhalb der EU/des EWR und nicht nur in nicht der EU/dem EWR angehörenden Drittländern angewendet werden; ferner ist der Vorsitz der Meinung, dass dieses Ziel durch seinen Kompromisstext erreicht wird und gleichzeitig die Grundfreiheiten der EU gewahrt werden.

b) <u>Wechsel von der Freistellungs- zur Anrechnungsmethode (Switch-over-Klausel) (Artikel 6)</u>

22. In der Frage, ob diese Klausel im endgültigen Paket beibehalten werden soll oder nicht, gehen die Meinungen der Delegationen auseinander.

23. Die Delegationen, die die Klausel befürworten, sind der Meinung, dass sie eine notwendige Ergänzung der Vorschriften für beherrschte ausländische Unternehmen ist, während die Delegationen, die die Klausel ablehnen, damit argumentieren, dass es sich nicht um eine von der OECD empfohlene Klausel handelt und sie für das Paket nicht wesentlich ist. Nach Ansicht des Vorsitzes sollte ausgeschlossen werden, diese Klausel, wie von einigen Delegationen vorgeschlagen, fakultativ zu machen, da dies nicht mit den Grundsätzen dieser Richtlinie im Einklang steht.

24. Der Vorsitz ist der Auffassung, dass die Klausel in der aktuellen Fassung beibehalten werden sollte, damit ein kohärentes Paket von Anti-BEPS-Maßnahmen vorliegt, ist sich jedoch der Tatsache bewusst, dass in dieser Frage ein Gedankenaustausch und auch eine Entscheidungsfindung auf Ministerebene erforderlich sind.

IV. WEITERES VORGEHEN

25. Der Rat wird daher ersucht,

- die in Teil III dieses Berichts beschriebenen offenen politischen Fragen klären;
- auf der Grundlage des Kompromisstextes in Dokument 9431/16 FISC 83 ECOFIN 498 zu einer allgemeinen Ausrichtung zu der Richtlinie gelangen, damit diese vorbehaltlich des Eingangs der Stellungnahme des Europäischen Parlaments und nach Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen auf einer der nächsten Ratstagungen als A-Punkt angenommen werden kann.