



Brüssel, den 15. Juni 2016
(OR. en)

10340/16

Interinstitutionelles Dossier:
2016/0011 (CNS)

FISC 103
ECOFIN 624

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Rat
Nr. Vordok.:	9432/16 FISC 84 ECOFIN 499
Betr.:	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts – Politische Einigung

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 dabei Fragen zu verschiedenen Aspekten des Vorschlags aufgeworfen. Der Vorsitz hat abschließend die Steuerattachés beauftragt, die offenen Fragen zu erörtern.
7. Zu diesem Zweck sind die Steuerattachés am 19. Mai 2016 zusammengetreten, und der Kompromisstext des Vorsitzes wurde daraufhin überarbeitet (Dok. **9060/16**) und auf der Tagung des AStV vom 24. Mai 2016 erörtert; dabei haben einige Delegationen die früher von ihnen vertretenen Standpunkte erneut zum Ausdruck gebracht.

8. Der Vorsitz hat versucht, auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 25. Mai 2016 zu einer allgemeinen Ausrichtung zu gelangen. Ein neues Kompromisspaket (Dok. 9520/16) wurde verteilt, aber es war noch nicht möglich, eine Einigung zu erzielen. Der Präsident des Rates (Wirtschaft und Finanzen) kam zu dem Schluss, dass die verbleibenden offenen Fragen, die vor einer endgültigen Einigung zu klären sind, die Anwendung der Vorschriften für beherrschte ausländische Unternehmen (CFC) innerhalb der EU (Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a) und den auslösenden effektiven Steuersatz (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b) betreffen.
9. Das neue Kompromisspaket, das auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 25. Mai verteilt wurde, bildete die Grundlage für die weiteren Beratungen. Der Vorsitz legte im Anschluss an die Sitzung der hochrangigen Gruppe vom 3. Juni und an bilaterale Kontakte mit den Delegationen Kompromisstexte zu den obengenannten Fragen vor, die am 13. Juni 2016 von den Steuerattachés und am 15. Juni 2016 vom AStV erörtert wurden. Die Ergebnisse dieser Beratungen sind im aktualisierten Kompromisstext des Vorsitzes (Dok. 10039/16) berücksichtigt. Einige Delegationen erklärten jedoch, dass einige ihrer Bedenken bezüglich der vorgeschlagenen überarbeiteten Sonderregelung für CFC bei unionsinternen Sachverhalten immer noch nicht vollständig ausgeräumt seien. Einige Delegationen forderten außerdem mehr Flexibilität bezüglich der Zinsschrankenregelung.
10. Der Vorsitz ist weiterhin 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 17. Juni 2016 eine politische Einigung zu erzielen. Die Richtlinie könnte anschließend vom Rat angenommen werden. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und das Europäische Parlament haben ihre Stellungnahmen bereits am 28. April bzw. am 8. Juni 2016 angenommen.

II. KOMPROMISSPAKET

11. Der Vorsitz wird den Ministern einen Kompromisstext vorlegen, der ein Paket von sechs konkreten Bestimmungen zur Bekämpfung der Steuervermeidung enthält:
 - Zinsschrankenregelung;
 - Wegzugsbesteuerung;
 - Switch-over-Klausel;

- Allgemeine Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch;
 - Vorschrift für beherrschte ausländische Unternehmen;
 - Hybride Gestaltungen.
12. Was die Zinsschrankenregelung (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. Der Vorsitz hat daher lediglich im Wortlaut des Erwägungsgrunds 6 präzisiert, dass gezielte Vorschriften wie etwa Unterkapitalisierungsvorschriften nur *zusätzlich* zu dem in Artikel 4 dargelegten Ansatz eines festen Verhältnisses angewandt werden können, wie deutlich aus dem OECD-Bericht hervorgeht. In der Sitzung des AStV vom 15. Juni beantragten einige Delegationen jedoch, gezielte Vorschriften ersatzweise anwenden zu können. Zur Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen auf internationaler Ebene schlugen einige Delegationen ferner vor, die Anwendung von Artikel 4 auszusetzen, bis eine Einigung im Rahmen der OECD über einen rechtsverbindlichen Mindeststandard erzielt ist. Beide Vorschläge würden rechtliche Schwierigkeiten aufwerfen, und mehrere andere Delegationen sprachen sich nachdrücklich dagegen aus; sie führten an, alle Mitgliedstaaten sollten die allgemeine Vorschrift aus der OECD-Empfehlung (Vorschrift über ein festes Verhältnis), wie sie in Artikel 4 des ATAD-Vorschlags enthalten ist, bis 2019 in ihr nationales Recht umsetzen. Ein paar Delegationen forderten ferner mehr Flexibilität bei der Bestandsschutzklausel. Insgesamt ist der Vorsitz überzeugt, dass er Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Standpunkten der Mitgliedstaaten hergestellt hat und dass die Kompromissfassung dieses Artikels nunmehr unverändert bleiben sollte.
13. Der Vorsitz stellt fest, dass zu dem aktuellen Wortlaut der Vorschriften zur Wegzugsbesteuerung (Artikel 5), der allgemeinen Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch (Artikel 7) und der hybriden Gestaltungen (Artikel 10) ein breiter Konsens besteht und dass der Entwurf einer Erklärung des Rates zu hybriden Gestaltungen, der auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 25. Mai vorgelegt wurde, Bestandteil der politischen Einigung sein sollte.

14. Bezüglich der Switch-over-Klausel (Artikel 6): Auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 25. Mai schlugen mehrere Delegationen vor, diese Bestimmung zu streichen. Der Präsident des Rates (Wirtschaft und Finanzen) wies darauf hin, dass die Switch-over-Klausel zu einem kohärenten Paket von Anti-BEPS-Maßnahmen beiträgt; ihre Streichung sollte nur in Erwägung gezogen werden, wenn eine endgültige Einigung über ein wirksames Paket der anderen fünf Bestimmungen erzielt werden könnte.
15. Bezüglich der CFC-Vorschrift (Artikel 8 und 9 sowie Erwägungsgrund 13) wurden einige bedeutende Änderungen in den Kompromisstext des Vorsitzes aufgenommen, um den Bemerkungen Rechnung zu tragen, die die Mitgliedstaaten auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 25. Mai und danach vorgebracht haben:
- Auslösender Steuersatz (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b): Es wird ein Alternativtext ohne Bezugnahme auf einen effektiven Steuersatz als Schwellenwert vorgeschlagen. Es wurde präzisiert, dass diese Änderung keinen Einfluss auf die Wirksamkeit der CFC-Vorschrift hat und die Mitgliedstaaten, die dies möchten, nicht daran hindert, mindestens gleichwertige Teilschwellenwerte (in relativen oder absoluten Zahlen) zu verwenden, wenn sie die Richtlinie umsetzen. Auf der Grundlage dieser Präzisierung zeigten sich die Delegationen im Sinne eines Kompromisses offen für die Annahme der vorgeschlagenen Änderung.
 - Sonderregelung für CFC bei unionsinternen Sachverhalten (Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a): Mehrere Änderungen wurden eingefügt, um einen Kompromiss zwischen den Ansichten der verschiedenen Delegationen zu erreichen. Einerseits wurden die Formulierungen "*in angemessenem Umfang*" und "*die die ihm zugeordneten Einkünfte rechtfertigen*", die nicht in der Rechtsprechung enthalten sind, gestrichen, und der Motivtest ("*aus triftigen wirtschaftlichen Gründen*") wurde entfernt, um den Schwerpunkt auf den Test der wirtschaftlichen Tätigkeit zu legen. Andererseits wurde die Möglichkeit der Widerlegung der CFC-Vermutung für den Steuerpflichtigen ("*der Steuerpflichtige nachweisen kann*") wieder aufgenommen, und der Test der wirtschaftlichen Tätigkeit wurde durch die Hinzufügung von "*wesentliche*" verschärft. Mehrere Delegationen äußerten Bedenken bezüglich der widerlegbaren Vermutung, wohingegen der Juristische Dienst des Rates darlegte, dass die Beweislast weiter bei der Steuerverwaltung liegen sollte, da die CFC-Vorschrift der Bekämpfung von Missbrauch diene. Insgesamt ist der Vorsitz überzeugt, dass er einen fairen und ausgewogenen Kompromiss zwischen den verschiedenen Standpunkten der Mitgliedstaaten gefunden hat.

16. Vor dem Hintergrund der oben erläuterten textlichen Anpassungen können der Entwurf einer Erklärung des Rates zu "beherrschten ausländischen Unternehmen" und der Entwurf einer Erklärung der Kommission zur "effektiven Besteuerung", die auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 25. Mai vorgelegt wurden, zurückgezogen werden, da diese Fragen nunmehr durch die oben dargelegten jüngsten Änderungen des Rechtstextes geklärt sind. Wie oben angeführt, bleibt die dritte Erklärung zu hybriden Gestaltungen jedoch Bestandteil des Kompromisspakets.
17. Im AStV wurde das vom Vorsitz vorgeschlagene neue Paket, das nun dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) vorgelegt wird, von den Delegationen weitgehend begrüßt. Die Tschechische Republik hat ihren politischen Vorbehalt zu dem Dossier bekräftigt, und auf Seiten der britischen Delegation besteht noch ein Parlamentsvorbehalt.

III. WEITERES VORGEHEN

18. Im Einklang mit den Beratungen auf der informellen Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) in Amsterdam über die "Panama Papers" hält es der Vorsitz 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 Binnenmarkts 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. Vor dem Hintergrund der Beratungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 25. Mai und des AStV vom 15. Juni 2016 ist der Vorsitz daher überzeugt, dass der vorliegende Kompromisstext ein ausgewogenes Paket für eine politische Einigung darstellt.
19. Der Rat wird daher ersucht,
- auf der Grundlage des Kompromisstextes in Dokument 10039/16 FISC 100 ECOFIN 585 eine politische Einigung zu der Richtlinie zu erzielen, damit diese vorbehaltlich der Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen auf einer seiner nächsten Tagungen als A-Punkt angenommen werden kann;
 - die in Dokument 10039/16 wiedergegebene Erklärung des Rates zu hybriden Gestaltungen in das Protokoll über die betreffende Ratstagung aufzunehmen.