



Brüssel, den 23. Juni 2016  
(OR. en)

10502/16

FISC 108  
ECOFIN 640  
CO EUR-PREP 28

## VERMERK

---

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Delegationen
Betr.:	Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat zu Steuerfragen

---

1. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) ist gebeten worden, dem Europäischen Rat Bericht über verschiedene Steuerfragen zu erstatten, die insbesondere in dessen Schlussfolgerungen vom März und Juni 2012, vom Mai 2013 und vom Dezember 2014 genannt wurden.
2. Die hochrangige Gruppe "Steuerfragen" des Rates hat in ihrer Sitzung vom 3. Juni 2016 den Entwurf eines Berichts des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat zu Steuerfragen erstellt und eine Einigung darüber erzielt; der Entwurf kann nunmehr über den AStV an den Rat weitergeleitet werden.
3. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) hat den Bericht in der als Anlage beigefügten Fassung auf seiner Tagung vom 17. Juni 2016 gebilligt und sich darauf verständigt, ihn dem Europäischen Rat auf dessen Tagung am 28./29. Juni 2016 vorzulegen.

**BERICHT DES RATES (WIRTSCHAFT UND FINANZEN) AN DEN  
EUROPÄISCHEN RAT ZU STEUERFRAGEN**

1. Dieser Bericht behandelt verschiedene Fragen, die in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 1./2. März 2012<sup>1</sup> zum Thema Wachstum, in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 2012<sup>2</sup>, vom 22. Mai 2013<sup>3</sup>, vom 24./25. Oktober 2013<sup>4</sup>, vom 19./20. Dezember 2013<sup>5</sup>, vom 20./21. März 2014<sup>6</sup>, vom 26./27. Juni 2014<sup>7</sup> und vom 18. Dezember 2014<sup>8</sup> sowie in den einschlägigen Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft der Mehrwertsteuer bzw. zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung<sup>9</sup> angesprochen wurden. Er gibt einen Überblick über den Stand der einschlägigen Beratungen im Rat.
2. Gemäß der am 18. Dezember 2014<sup>10</sup> gestellten Forderung des Europäischen Rates hat der Rat unter niederländischem Vorsitz die Bekämpfung von Steuerumgehung und aggressiver Steuerplanung sowohl weltweit als auch auf Unionsebene weiterhin in den Mittelpunkt seiner Arbeiten gestellt. Dies erfolgte insbesondere auf der Grundlage eines Fahrplans des Vorsitzes für die weiteren Arbeiten in Bezug auf die Bekämpfung unfairen Steuerwettbewerbs sowie von Gewinnkürzung und -verlagerung im EU-Kontext (im Folgenden "EU-BEPS" – (Base Erosion and Profit Shifting)), der am 19. Februar 2016 aktualisiert worden ist. Bei der Durchführung dieser Arbeiten hat der Vorsitz insbesondere auf die Kohärenz zwischen den Maßnahmen der Union und denen der OECD im BEPS-Bereich geachtet.

---

<sup>1</sup> Dok. EUCO 4/3/12 REV 3 (Nummern 9 und 21).

<sup>2</sup> Dok. EUCO 76/12 vom 28./29. Juni 2012.

<sup>3</sup> Dok. EUCO 75/1/13 REV 1 vom 22. Mai 2013.

<sup>4</sup> Dok. EUCO 169/13 vom 24./25. Oktober 2013.

<sup>5</sup> Dok. EUCO 217/13 vom 19./20. Dezember 2013.

<sup>6</sup> Dok. EUCO 7/1/14 REV 1 vom 20./21. März 2014.

<sup>7</sup> Dok. EUCO 79/14 CO EUR 4 CONCL 2, Nummer 2.

<sup>8</sup> Dok. EUCO 237/14 CO EUR 16 CONCL 6, Nummer 3.

<sup>9</sup> Dok. 9586/12 FISC 63 OC 213 und 14877/12 ECOFIN 864 FISC 136 OC 579.

<sup>10</sup> Dok. EUCO 237/14 vom 18. Dezember 2014.

3. Im Bereich der direkten Besteuerung hat der Rat im März 2016 zügig eine politische Einigung über den Vorschlag der Kommission zum automatischen Austausch von Informationen über die länderbezogene Berichterstattung erzielt; dieser Vorschlag war ihm am 28. Januar 2016 vorgelegt worden und ist am 25. Mai 2016 endgültig angenommen worden. Umfangreiche Beratungen sind auch zu dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung durchgeführt worden, über den nach der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 17. Juni Einvernehmen erzielt werden konnte. Außerdem wurden Schlussfolgerungen zur externen Strategie (einschließlich der Zustimmung zur Erstellung einer EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete)<sup>11</sup> und zur Zukunft des Verhaltenskodex (verfahrenstechnische Aspekte und Aspekte der Steuerung)<sup>12</sup> angenommen. Ein Einvernehmen über die Reform des Mandats des Verhaltenskodex konnte noch nicht erzielt werden.
4. Im Bereich der indirekten Besteuerung hat der niederländische Vorsitz folgende Arbeit im Rat vorangebracht:
- a) im Mehrwertsteuerbereich die Erzielung einer Einigung über den Gesetzgebungsvorschlag zu Gutscheinen,
  - b) die in transparenter Weise geführten Verhandlungen über die Finanztransaktionssteuer (FTS) im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit,
  - c) die Annahme wichtiger Schlussfolgerungen des Rates zu dem von der Kommission vorgelegten Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer,
  - d) die Annahme von Schlussfolgerungen des Rates zu Verbrauchssteuern (auf Tabakwaren).
5. Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Fortschritte, die der Rat unter dem niederländischen Vorsitz erzielt hat.

---

<sup>11</sup> Dok. 9452/16 FISC 85 ECOFIN 502.

<sup>12</sup> Dok. 6900/16 FISC 35 ECOFIN 208.

## A. Gesetzgebungsdossiers

### Paket zur Bekämpfung der Steuervermeidung

#### a) *Austausch länderbezogener Berichte zwischen den Steuerbehörden*

6. Die Kommission hat den Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung<sup>13</sup> am 28. Januar 2016<sup>14</sup> als Teil des Pakets zur Bekämpfung der Steuervermeidung vorgelegt; dieser Vorschlag zielt darauf ab, die Steuertransparenz durch Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie zu erhöhen, indem ein verpflichtender automatischer Austausch länderbezogener Berichte zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten eingeführt wird.
7. Der Gesetzgebungsvorschlag basiert auf den "Leitlinien zur Verrechnungspreisdokumentation und länderbezogenen Berichterstattung zum Aktionspunkt 13 des Aktionsplans der OECD/G20 zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung".
8. Im Anschluss an die auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 8. März 2016 geführten Beratungen, die zu einer Textfassung führten, der sich alle Delegationen anschließen konnten, nahm der Rat (Wirtschaft und Finanzen) die Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung<sup>15</sup> auf seiner Tagung vom 25. Mai 2016 an.
9. Gemäß diesen neuen Vorschriften sind Multinationale Unternehmensgruppen verpflichtet, den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten ihre länderbezogenen Berichte vorzulegen, die sie unter Nutzung eines Musterformblatts erstellen. Die Steuerbehörden sind dann zum automatischen Austausch dieser Berichte mit den betreffenden Mitgliedstaaten verpflichtet, dieser erfolgt unter Anwendung des in der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung für den automatischen Austausch vorgesehenen Rahmens.

---

<sup>13</sup> ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1, zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2015/2376 des Rates vom 8. Dezember 2015 (ABl. L 332 vom 18.12.2015, S. 1).

<sup>14</sup> Dok. 5638/16 FISC 9 + ADD 1.

<sup>15</sup> 7148/16 FISC 39 ECOFIN 231.

**b) Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung**

10. Der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts (im Folgenden "Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung") enthält sechs konkrete Bestimmungen zur Bekämpfung der Steuervermeidung:
- a) die Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen (Artikel 4),
  - b) die Wegzugsbesteuerung (Artikel 5),
  - c) der Wechsel von der Freistellungs- zur Anrechnungsmethode (Switch-over-Klausel) (Artikel 6),
  - d) die allgemeine Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch (Artikel 7),
  - e) die Vorschrift für beherrschte ausländische Unternehmen (Artikel 8 und 9)
  - f) die Vorschriften zur hybriden Gestaltung (Artikel 10).
11. Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung 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 vertrat der Rat (Wirtschaft und Finanzen) die Auffassung, dass EU-Richtlinien - sofern zweckmäßig - das "*bevorzugte Mittel*" zur Umsetzung der BEPS-Schlussfolgerungen der OECD sein sollten, und ersuchte die Kommission, einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen.
12. 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.
13. Zur Prüfung des Vorschlags auf fachlicher Ebene wurden acht Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" abgehalten. Die hochrangige Gruppe "Steuerfragen" hat die Ergebnisse dieser fachlichen Beratungen am 10. Mai 2016 geprüft. Das Ergebnis dieser Prüfung (Dok. 8766/16) wurde vom ASfV auf seinen Tagungen vom 18. und 24. Mai 2016 erörtert.

14. Die Aussprache der Minister auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 25. Mai ermöglichte es, die Zahl der Kernfragen zu begrenzen, die noch zu klären sind, bevor der Text am 17. Juni dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) vorgelegt wird.
15. Der Vorsitz hat seine Entschlossenheit bekräftigt, 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, Einvernehmen über einen rechtsverbindlichen Mindeststandard für vorzugsweise alle sechs von der Kommission vorgeschlagenen Bestimmungen zur Bekämpfung von BEPS herzustellen.
16. Im Anschluss an die Beratungen auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 25. Mai 2016 wurde das Dossier auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) am 17. Juni vorgelegt, nachdem der Bericht des Europäischen Parlaments (Konsultation) am 6. Juni 2016 angenommen worden war. Im Anschluss an ein Verfahren der stillschweigenden Zustimmung wurde eine politische Einigung über dieses Dossier erzielt (Dok. 10426/16). Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hatte seine Stellungnahme bereits am 27./28. April 2016 verabschiedet.

*c) Nicht-legislativer Teil des Pakets*

17. Am 28. Januar 2016 hat die Europäische Kommission ein "Paket zur Bekämpfung der Steuervermeidung" angenommen, bestehend aus einer Mitteilung ("Nächste Schritte auf dem Weg zu einer effektiven Besteuerung und einer größeren Steuertransparenz in der EU"), zwei Gesetzgebungsvorschlägen, einer Mitteilung über eine externe Strategie für effektive Besteuerung (im Folgenden "die Mitteilung") und einer Empfehlung zur Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Steuerabkommen (im Folgenden "die Empfehlung").
18. In der Mitteilung schlägt die Kommission einen Rahmen für eine neue externe Strategie der EU für effektive Besteuerung vor. Sie nennt darin zentrale Maßnahmen, die die EU nach dem Dafürhalten der Kommission ergreifen sollte, um verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich weltweit zu fördern, die Aushöhlung der Steuerbasis von außen zu bekämpfen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen zu gewährleisten. Zudem geht sie darin der Frage nach, wie sich verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich besser in den breiteren Kontext der Außenbeziehungen der EU einfügen lässt.

19. In der Mitteilung macht die Kommission daher Vorschläge für die Aufnahme von Klauseln über das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich in alle einschlägigen Abkommen zwischen der EU und Drittstaaten oder -regionen, entwickelt einen gemeinsamen Ansatz der EU für die Bewertung und Auflistung von Drittländern zu Besteuerungszwecken und schlägt vor, die Unterstützung der EU für Entwicklungsländer stärker mit einem verantwortungsvolleren Handeln dieser Drittländer im Steuerbereich zu verknüpfen.
20. Die Empfehlung der Kommission zur Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Steuerabkommen betrifft die Durchführung jener Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Steuerabkommen durch die EU-Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Diskussionen über die Aktion 6 des BEPS-Aktionsplans der OECD besprochen wurden.
21. Die Mitteilung und die Empfehlung wurden in der hochrangigen Arbeitsgruppe "Steuerfragen" am 23. Februar und am 10. Mai 2016 erörtert. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) hat auf seiner Tagung vom 25. Mai 2016 Schlussfolgerungen zum weiteren Vorgehen angenommen<sup>16</sup>. Darin fordert er die Gruppe "Verhaltenskodex" auf, bis September 2016 mit der Arbeit an einer EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete zu beginnen und auf der Grundlage einer ersten Evaluierung durch die Kommission die Drittländer zu bestimmen, mit denen im Hinblick auf die Erstellung einer EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete und die Prüfung von Abwehrmaßnahmen auf EU-Ebene, die vom Rat 2017 zu billigen wären, ein Dialog aufgenommen werden sollte.

## **Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren**

22. Die Kommission hat im November 2011 einen Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie 2003/49/EG des Rates über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten ("Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren") vorgelegt. Da die Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren mehrmals geändert worden ist, stellt dieser Vorschlag in erster Linie auf eine der Klarheit dienende Neufassung ab. Überdies würden mit dem Vorschlag einige wesentliche Änderungen der geltenden Richtlinie eingeführt, insbesondere eine Erweiterung der Liste der unter die Richtlinie fallenden Gesellschaften, eine Herabsetzung der Beteiligungsanforderungen (von 25 % auf 10 %), die von den Gesellschaften erfüllt werden müssen, um als verbundene Unternehmen zu gelten, und im Zusammenhang mit der Steuerbefreiung die Aufnahme einer Anforderung, dass die Einkünfte tatsächlich einer Besteuerung unterliegen müssen.

---

<sup>16</sup> 9452/16 FISC 85 ECOFIN 502.

23. Nach der Annahme der Änderung der Mutter-Tochter-Richtlinie hat eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten betont, dass bei dem Vorschlag für die Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren rasche Fortschritte erzielt werden müssten; hierzu solle man den Vorschlag aufspalten, sich bei den Arbeiten zunächst auf die Einfügung einer allgemeinen Missbrauchs-bekämpfungsvorschrift ähnlich der in der Mutter-Tochter-Richtlinie konzentrieren und anschließend die übrigen Bestimmungen erörtern. Einige Mitgliedstaaten waren jedoch der Meinung, dass über den Vorschlag als Ganzes beraten werden sollte.
24. Der lettische Vorsitz hatte das Dossier dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) am 19. Juni 2015 mit Blick auf eine politische Einigung vorgelegt. Es konnte jedoch keine solche Einigung erzielt werden, da einige Mitgliedstaaten auf der Aufnahme einer Bestimmung bestanden, durch die in Fällen, in denen die effektive Besteuerung niedriger wäre als der Schwellenwert für den Mindeststeuersatz, das Recht, Quellensteuern auf Zinsen oder Lizenzgebühren zu erheben, im Quellenmitgliedstaat verbliebe (was die Vorteile der Richtlinie zunichte machen würde). Im Anschluss an die Beratungen auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) im Juni fanden unter luxemburgischem Vorsitz politische und fachliche Gespräche über die mögliche Aufnahme einer solchen Klausel zur effektiven Mindestbesteuerung (minimum effective taxation - MET) statt.
25. Der niederländische Vorsitz hat alle Mitgliedstaaten in bilateralen Gesprächen dazu konsultiert, wie das Konzept einer effektiven Mindestbesteuerung in der Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren zu formulieren wäre und ob eine Kombination der Prüfung der effektiven Mindestbesteuerung mit der Prüfung des Vorliegens einer wirtschaftlichen Tätigkeit akzeptabel wäre. Nach diesen bilateralen Gesprächen hat der niederländische Vorsitz die beiden Sitzungen der Gruppe "Steuerfragen" vom 20. Januar und vom 16. Februar 2016 der Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren gewidmet und der hochrangigen Gruppe "Steuerfragen" die Ergebnisse dieser Sitzungen am 13. April 2016 vorgelegt.
26. Der Vorsitz hat technische Elemente, die zur Berechnung der effektiven Mindestbesteuerung herangezogen werden könnten, vorgeschlagen und bezüglich des Anwendungsbereichs der effektiven Mindestbesteuerung verschiedene Optionen in Betracht gezogen. Die gesetzgeberischen Möglichkeiten sowohl für die effektive Mindestbesteuerung als einziges Kriterium als auch für eine kombinierte Prüfung des Vorliegens einer effektiven Mindestbesteuerung und einer wirtschaftlichen Tätigkeit wurden ebenfalls erörtert.



27. Ungeachtet der politischen Frage der Angemessenheit der Aufnahme einer Klausel zur effektiven Mindestbesteuerung in die Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren äußerten sich zahlreiche Delegationen unter rein fachlichen Gesichtspunkten zustimmend zu einem vom Vorsitz vorgelegten Vorschlag zu einer Methode zur Berechnung der effektiven Besteuerung, einige Delegationen konnten sich diesem Vorschlag jedoch nicht anschließen. Unterschiedliche Auffassungen bestanden zu den vorgeschlagenen Ausnahmen von der Klausel zur effektiven Mindestbesteuerung für die Zahlung von Lizenzgebühren im Rahmen von Systemen, die dem modifizierten Nexus-Ansatz entsprechen, und/oder für Zinszahlungen. Einige Delegierte wünschten zudem, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf die Zahlung von Zinsen und Lizenzgebühren an Drittländer auszuweiten; dieser Wunsch wurde von anderen Delegierten nicht mitgetragen.
28. Die hochrangigen Gruppe gelangte in ihrer Sitzung vom 13. April 2016 zu dem Schluss, dass die Meinungen der Delegationen bezüglich der grundsätzlichen Aufnahme einer Klausel zur effektiven Mindestbesteuerung in die Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren auseinandergehen. Außerdem stellte sie fest, dass die Delegationen über den Anwendungsbereich einer solchen Klausel geteilter Ansicht sind. Der Vorsitz gelangte zu der Schlussfolgerung, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt weitere fachliche Beratungen nicht hilfreich wären.
29. Angesichts dieser Sachlage bedarf es weiterer Arbeit an diesem Dossier.

**Verhandlungen über die Besteuerung von Zinserträgen mit europäischen Drittstaaten, mit unmittelbar der britischen Krone unterstehenden Gebieten und überseeischen Gebieten und mit den nichteuropäischen Ländern innerhalb des Königreichs der Niederlande**

30. Die Kommission hat am 17. Juni 2011 eine Empfehlung für ein Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz, Liechtenstein, Andorra, Monaco und San Marino angenommen, um die Abkommen der Union mit diesen Drittländern über die Besteuerung von Zinserträgen zu verbessern und um zu gewährleisten, dass diese Länder weiterhin Maßnahmen anwenden, die den in der EU angewandten Maßnahmen gleichwertig sind.
31. Auf der Tagung des Rates vom 14. Mai 2013 ist im Einklang mit den jüngsten Entwicklungen auf globaler Ebene, wo man übereingekommen war, den automatischen Informationsaustausch als internationalen Standard zu fördern, eine Einigung über das Verhandlungsmandat erzielt worden.
32. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 19./20. Dezember 2013 dazu aufgerufen, die Verhandlungen mit den europäischen Drittländern zu beschleunigen.

33. Im Anschluss an den Erlass des Beschlusses über die Unterzeichnung des Abkommens mit der Schweiz und die Unterzeichnung des Abkommens im Namen der Europäischen Union am 27. Mai 2015 wurde der Beschluss über den Abschluss des Abkommens am 8. Dezember 2015 erlassen. Der Beschluss über die Unterzeichnung des Abkommens mit Liechtenstein wurde am 26. Oktober 2015 erlassen, der Beschluss über den Abschluss des Abkommens wurde am 8. Dezember 2015 erlassen. Der Beschluss über die Unterzeichnung des Abkommens mit San Marino wurde am 8. Dezember 2015 erlassen.
34. Unter niederländischem Vorsitz wurde der Beschluss über die Unterzeichnung des Abkommens mit Andorra am 12. Februar 2016 erlassen, und der Beschluss über den Abschluss des Abkommens mit San Marino wurde am 21. April 2016 erlassen.
35. Nach der Aufhebung der EU-Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen wird noch immer an einer Aussetzung der bilateralen Vereinbarungen über den Informationsaustausch mit unmittelbar der britischen Krone unterstehenden Gebieten und überseeischen Gebieten und mit den nichteuropäischen Ländern innerhalb des Königreichs der Niederlande entsprechend den von diesen Ländern und Gebieten bereits eingegangenen Verpflichtungen gearbeitet.

### **Gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem**

36. Die Kommission hat dem Rat am 28. September 2011 den Vorschlag für eine Richtlinie über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem (FTS) vorgelegt. Der Vorschlag zielt darauf ab, die Finanzbranche angemessen an den Kosten der Krise zu beteiligen, eine Fragmentierung des Binnenmarkts zu vermeiden und geeignete negative Anreize für Transaktionen zu schaffen, die der Effizienz der Finanzmärkte nicht förderlich sind.
37. Da eine einhellige Zustimmung aller Mitgliedstaaten sich nicht erreichen ließ, hat sich eine Reihe von Mitgliedstaaten dafür ausgesprochen, die Finanztransaktionssteuer (FTS) im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit zu prüfen. Ein Beschluss über die förmliche Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit zwischen elf Mitgliedstaaten ist auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 22. Januar 2013 angenommen worden. Ein förmlicher Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer ist dem Rat am 14. Februar 2013 vorgelegt worden.

38. Im Anschluss an die von der Gruppe "Steuerfragen" durchgeführte vorbereitende Arbeit wurde der Sachstand bezüglich dieses Dossiers auf folgenden Tagungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) erörtert:
- auf der Tagung vom 6. Mai 2014, auf der die Minister von zehn der teilnehmenden Mitgliedstaaten eine gemeinsame Erklärung<sup>17</sup> abgaben,
  - auf den Tagungen vom 7. November 2014<sup>18</sup> und vom 9. Dezember 2014<sup>19</sup>, jeweils auf der Grundlage der Berichte des Vorsitzes
  - auf der Tagung vom 8. Dezember 2015<sup>20</sup>, auf der zehn Mitgliedstaaten, die an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmen (ohne Estland), sich auf der Grundlage einer Erklärung Österreichs auf eine Erklärung für das Protokoll dieser Tagung des Rates<sup>21</sup> geeinigt haben.
39. Die Republik Estland hat am 16. März 2016 die Formalitäten für die Beendigung ihrer Teilnahme an der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer abgeschlossen<sup>22</sup>.
40. Unter niederländischem Vorsitz, der die Fortsetzung der Beratungen über dieses Dossier zwischen allen Mitgliedstaaten ermöglichte, hat im ersten Halbjahr 2016 eine Sitzung der Gruppe "Steuerfragen" stattgefunden, in der folgende Fragen zur Finanztransaktionssteuer erörtert wurden:
- a) die Anwendung des "Ausgabepinzips" und des "Ansässigkeitsprinzips" und der territoriale Geltungsbereich der Finanztransaktionssteuer;
  - b) eine mögliche Ausnahme von der Finanztransaktionssteuer für Market-Making-Tätigkeiten;
  - c) der Geltungsbereich der Finanztransaktionssteuer für Transaktionen mit Derivatkontrakten.

---

<sup>17</sup> Siehe Dok. 9399/14 FISC 79 ECOFIN 445 und Dok. 9576/14 PV/CONS 22 ECOFIN 460.

<sup>18</sup> Siehe Dok. 14949/14 FISC 181 ECOFIN 1001.

<sup>19</sup> Siehe Dok. 16498/14 FISC 222 ECOFIN 1159 und Dok. 16753/14 FISC 230 ECOFIN 1188 CO EUR-PREP 50, Nummern 36 bis 46.

<sup>20</sup> Siehe Dok. 14942/15 FISC 181 ECOFIN 947.

<sup>21</sup> Siehe Dok. 15112/15 ADD 1.

<sup>22</sup> Siehe Dok. 7808/16 FISC 47 LIMITE.

41. Vor diesem Hintergrund und auf der Grundlage des in Dokument 9602/16 FISC 90 ECOFIN 522 wiedergegebenen Berichts wurde der Sachstand bezüglich dieses Dossiers auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 17. Juni 2016 erörtert.
42. Wie dem vorhergehenden Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat zu Steuerfragen<sup>23</sup> zu entnehmen ist, bedarf es angesichts der Sachlage weiterer Arbeit im Rat und in seinen Vorbereitungsorganen, bevor unter den an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten eine endgültige Einigung über dieses Dossier erzielt werden kann, die die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer beteiligten Mitgliedstaaten achtet.

### **Mehrwertsteueraktionsplan**

43. Die Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer "Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum – Zeit für Reformen" (Mehrwertsteueraktionsplan) wurde am 7. April 2016 veröffentlicht<sup>24</sup>. In dem Mehrwertsteueraktionsplan erläutert die Kommission, wie nach ihrer Auffassung die Mehrwertsteuer modernisiert und neu gestaltet werden soll, um – unter Einsatz dringender und mittelfristiger Maßnahmen – zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum zu gelangen. Diese Maßnahmen sind auf folgende wichtige Themen ausgerichtet:
- i) die Vereinfachung und Senkung der Befolgungskosten für Unternehmen (insbesondere für den elektronischen Geschäftsverkehr und für KMU);
  - ii) dringende Maßnahmen zur Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug (Verbesserung der Steuerverwaltungen und der Verwaltungszusammenarbeit);
  - iii) mittelfristige Maßnahmen zur Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug und der Weg hin zu einer endgültigen Mehrwertsteuerregelung;
  - iv) Mehrwertsteuersätze.

---

<sup>23</sup> Siehe Dok. 15187/15 FISC 187 ECOFIN 968 Co EUR-PREP 50, Nummer 40.

<sup>24</sup> COM(2016) 148 final. Siehe auch:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/vat/action\\_plan/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/action_plan/index_de.htm)

44. Der am 3. März 2016 veröffentlichte Sonderbericht Nr. 24 des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) "Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs: Weitere Maßnahmen sind erforderlich"<sup>25</sup> enthält neben den Prüfungsergebnissen ebenfalls 14 Empfehlungen zur besseren Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug. Diese Empfehlungen betreffen die Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit, die Effizienz der Steuerverwaltung, den Informationsaustausch sowie politische Fragen. Viele dieser Empfehlungen werden auch von den Bereichen und Maßnahmen abgedeckt, die im Aktionsplan der Kommission im Bereich der Mehrwertsteuer vorgestellt werden.
45. In ihrem Mehrwertsteueraktionsplan fordert die Kommission den Rat auf, so bald wie möglich eine klare politische Richtung vorzugeben und seine Bereitschaft zu bestätigen, die darin dargelegten Maßnahmen zu unterstützen. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat die Gruppe "Steuerfragen" mit der Prüfung des Sonderberichts des EuRH<sup>26</sup> beauftragt.
46. In den Beratungen im Rat über den Mehrwertsteueraktionsplan wurde daher auch der Sonderbericht des Rechnungshofs in fachlicher Hinsicht behandelt. Als Ergebnis dieser Beratungen wurden auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 25. Mai 2016 Schlussfolgerungen des Rates angenommen<sup>27</sup>.
47. Zwar decken diese Schlussfolgerungen des Rates eine Vielzahl von Initiativen ab, die auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer auf Ebene der EU ergriffen werden müssen, aber es besteht noch weiterer Handlungs- und Diskussionsbedarf in zahlreichen Bereichen, da zu bestimmten Aspekten des Mehrwertsteueraktionsplans und der weiteren Arbeit die Beratungen fortgesetzt werden könnten, so beispielsweise zu
- a) weiteren Initiativen zur Bekämpfung des MwSt-Betrugs,
  - b) der weiteren Arbeit an dem Instrument der Transaktionsnetzanalyse,
  - c) der Möglichkeit vom Rat gewährter Ausnahmeregelungen, die die breitere (generelle) Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft erlauben würden,

---

<sup>25</sup> Abrufbar unter: <http://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=35308>

<sup>26</sup> Siehe Dokumente 6918/16 und 6919/16.

<sup>27</sup> Dok. 9494/16 FISC 86 ECOFIN 509.

- d) der endgültigen Mehrwertsteuerregelung (einschließlich des Konzepts des "einheitlichen europäischen Mehrwertsteuer-raums"),
- e) dem Prinzip der "einzigsten Anlaufstelle",
- f) der weiteren Arbeit am Zollkodex 42 in Bezug auf die MwSt.

### **Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs und weitere Arbeit**

- 48. Die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs (MwSt-Betrug) ist ein wichtiges Thema für die EU insgesamt. Beispielhaft wäre darauf hinzuweisen, dass die MwSt-Lücke<sup>28</sup> in der EU nach wie vor groß ist und ein Teil der Einnahmeherausfälle auf betrügerische Tätigkeiten zurückgeführt werden kann<sup>29</sup>.
- 49. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 26./27. Juni 2014 die "Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels" angenommen; darin wird die "Gewährleistung von Fairness durch die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug, so dass alle ihren gerechten Beitrag leisten," als eine der Prioritäten der Union für die nächsten fünf Jahre genannt<sup>30</sup>.
- 50. Unter niederländischem Vorsitz haben sich der Rat (Wirtschaft und Finanzen) und seine Vorbereitungsgremien vorrangig mit Maßnahmen befasst, die wirksame Lösungen zur Bekämpfung des MwSt-Betrugs ermöglichen.
- 51. Einer der Bestandteile des Mehrwertsteueraktionsplans (Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug durch Informationsaustausch, insbesondere im Hinblick auf die Nutzung von Instrumenten der Informationstechnologie) war auch Thema auf der informellen Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) im April 2016 in Amsterdam.

---

<sup>28</sup> Als MwSt-Lücke gilt die Differenz zwischen den tatsächlich eingezogenen MwSt-Beträgen und dem geschätzten Gesamtbetrag der geschuldeten Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesamtschuld), in absoluten Zahlen oder als Prozentsatz. Sie ist ein Annäherungswert für die Einnahmeverluste aufgrund von Betrug, Steuerhinterziehung, Konkursen, Zahlungsunfähigkeit und fehlerhaften Berechnungen.

<sup>29</sup> Siehe "Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report" (Studie zur Quantifizierung und Analyse der MwSt-Lücke in den EU-Mitgliedstaaten. Bericht 2015"; TAXUD/2013/DE/321; FWC No. TAXUD/2010/CC/104, Seite 7; abrufbar unter [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_gap2013.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2013.pdf)

<sup>30</sup> Siehe Dok. EUCO 79/14 CO EUR 4 CONCL 2, S. 14, Nummer 2.

52. Im Einklang mit Nummer 9 der Schlussfolgerungen des Rates vom 25. Mai 2016 zum Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer<sup>31</sup> hat die Gruppe "Steuerfragen" in ihrer Sitzung vom 1. Juni 2016 den Gedankenaustausch zu der Machbarkeitsstudie der Kommission zum Instrument der Transaktionsnetzanalyse (Transaction Network Analysis - TNA) fortgesetzt. Bei diesem Gedankenaustausch wurden sehr unterschiedliche technische Aspekte im Zusammenhang mit einer EU-weit intensiveren Nutzung der TNA auf freiwilliger Basis sowie die damit zusammenhängenden finanziellen und rechtlichen Aspekte erörtert. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten teilte entweder mit, dass sie bereit seien, auf freiwilliger Basis mit dem Einsatz des Instruments der Transaktionsnetzanalyse für die Aufdeckung von Mehrwertsteuerbetrug zu beginnen, oder dass sie diese Option wohlwollend prüften. Es wurde auch erneut das Anliegen vorgetragen, dass die Kommission die Möglichkeiten einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage prüfen müsse. Während die Beratungen über sämtliche praktischen und rechtlichen Aspekte der Transaktionsnetzanalyse fortgeführt werden, besteht der nächste Schritt darin, dass eine Projektgruppe durch die Kommission eingesetzt wird, um alle Aspekte festzulegen, die dafür relevant sind, gemeinsam mit den daran interessierten Mitgliedstaaten mit der Entwicklung des Projekts beginnen zu können. Die Kommission sollte dem Rat (Gruppe "Steuerfragen") regelmäßig über den Sachstand bezüglich dieser Arbeiten Bericht erstatten.
53. In der Sitzung der Gruppe "Steuerfragen" vom 1. Juni 2016 waren die Delegationen aufgefordert, einen Gedankenaustausch zu den Nummern 3.2 bis 3.4 des Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer durchzuführen, und zwar
- a) Maßnahmen im Bereich des Aufbaus effizienterer Steuerverwaltungen (Nummer 3.2),
  - b) Verbesserung der freiwilligen Einhaltung der Vorschriften (Nummer 3.3),
  - c) Verbesserung der Steuererhebung (Nummer 3.4).
54. Die Gruppe "Steuerfragen" diene als Plattform für die erste Runde von Gesprächen über die nicht-legislativen Initiativen, auf die die Kommission in den vorgenannten Nummern des Mehrwertsteueraktionsplans Bezug nimmt. Diese Arbeit sollte fortgesetzt werden, da zahlreiche Mitgliedstaaten der Meinung waren, dass Gespräche und ein Gedankenaustausch über bewährte Verfahren im Bereich der Steuerverwaltung für die betreffenden Mitgliedstaaten hilfreich sein könnten. Wie in den Schlussfolgerungen des Rates vom 25. Mai 2016 zu dem Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer<sup>32</sup> dargelegt, wird der Rat diese nicht-legislativen Maßnahmen anhand der Grundsätze der Souveränität, der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit prüfen.

---

<sup>31</sup> Siehe Dok. 9494/16 FISC 86 ECOFIN 509, Nummer 9.

<sup>32</sup> Siehe Dok. 9494/16 FISC 86 ECOFIN 509, Nummer 9.

## Breitere Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf inländische Transaktionen

55. Im Anschluss an die in der hochrangigen Gruppe "Steuerfragen" am 19. November 2015 geführte Debatte<sup>33</sup> führte der Rat (Wirtschaft und Finanzen) am 15. Januar 2016 einen Gedankenaustausch über Mehrwertsteuerbetrug. Der Gedankenaustausch wurde auf der Grundlage eines Vermerks der Delegation der Tschechischen Republik (Dok. 15196/15 FISC 189 ECOFIN 971 LIMITE) und eines Orientierungsvermerks des Vorsitzes (Dok. 15517/15 FISC 198 ECOFIN 1002 LIMITE) geführt. Als Ergebnis des Gedankenaustauschs wurde die Kommission ersucht, in ihrem nächsten Aktionsplan über die Zukunft der Mehrwertsteuer unter anderem zu analysieren, ob eine gut konzipierte befristete Ausnahmeregelung für bestimmte Mitgliedstaaten, die in der Praxis die Umkehrung der Mehrwertsteuerschuldnerschaft in größerem Umfang anzuwenden wünschen, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes in Anbetracht der Risiken und möglichen Auswirkungen einer solchen befristeten Ausnahmeregelung, einschließlich der damit verbundenen politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekte, nicht unverhältnismäßig behindern würde. Die Absicht der Kommission, eine gründliche Bewertung dieser Ersuchen durchzuführen, wird in Nummer 3.5 des Aktionsplans im Bereich der Mehrwertsteuer zum Ausdruck gebracht.
56. Am 25. Mai 2016, als die Schlussfolgerungen des Rates zu dem Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer<sup>34</sup> angenommen wurden, ist vereinbart worden, über die Frage einer breiteren Anwendung der Umkehrung der Steuerschuld auf inländische Transaktionen auf der nächsten Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) zu beraten. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) führte auf seiner Tagung vom 17. Juni 2016 einen Gedankenaustausch auf der Grundlage des Dokuments 10096/16 FISC 102 ECOFIN 592 LIMITE und der auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) gegebenen Erläuterungen der Kommission zum Sachstand.
57. Da die politische Einigung über den Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung erreicht wurde, wie dies in Nummer 16 dieses Berichts dargelegt ist, hat die Kommission die folgende Erklärung für das Protokoll über die Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 17. Juni 2016 abgegeben:

*"Die Kommission sagt zu, vor Ende des Jahres einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen, der es einzelnen Mitgliedstaaten – unter Wahrung des Binnenmarkts – ermöglicht, vom gemeinsamen Mehrwertsteuersystem abzuweichen, um eine generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf inländische Lieferungen oberhalb eines festgelegten Schwellenwerts anzuwenden."*

<sup>33</sup> Siehe Dok. 15187/15 FISC 187 ECOFIN 968 Co EUR-PREP 50 Nummer 46.

<sup>34</sup> Dok. 9494/16 FISC 86 ECOFIN 509.



## Mehrwertsteuer: Behandlung von Gutscheinen

58. Die Kommission hat im Mai 2012 einen Vorschlag unterbreitet, mit dem gemeinsame Vorschriften der Union für die mehrwertsteuerliche Behandlung von Gutscheinen eingeführt werden sollen. Diese Änderungen wurden als notwendig erachtet, um grenzüberschreitend tätige Unternehmen zu unterstützen und sicherzustellen, dass es nicht zu Fällen von Doppelbesteuerung oder Nichtbesteuerung kommt.
59. Während der vier Jahre andauernden Verhandlungen sind die verschiedenen Aspekte dieses Dossiers von den Vorbereitungsgremien des Rates einer ausführlichen fachlichen Prüfung unterzogen worden. Die Mitgliedstaaten konnten sich weitgehend dahingehend einigen, dass besondere Vorschriften für die mehrwertsteuerliche Behandlung von Gutscheinen erforderlich sind, um Sicherheit und Einheitlichkeit dieser Behandlung sicherzustellen und um Widersprüchlichkeiten, Wettbewerbsverzerrungen, Doppel- oder Nichtbesteuerung zu vermeiden und das Risiko von Steuerumgehung niedrig zu halten. Um die für dieses Dossier erforderliche Einstimmigkeit zu erreichen, wurden im Laufe dieser Verhandlungen unterschiedlichste technische Lösungsmöglichkeiten geprüft.
60. Nach der unter dem vorherigen Vorsitz durchgeführten Vorbereitungsarbeit hat der niederländische Vorsitz eine begrenzte Zahl weiterer Anpassungen des Kompromisstexts, über den unter lettischem und luxemburgischen Vorsitz beraten worden war, vorgeschlagen und angeregt, die Beratungen über dieses Dossier zum Abschluss zu bringen (siehe Dok. 8334/16 FISC 60 ECOFIN 327).
61. Infolgedessen wurde die Einigung über den Inhalt des Richtlinienentwurfs in der Fassung des Dokuments 8333/16 FISC 59 ECOFIN 326 auf der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter vom 4. Mai 2016 bestätigt. Nach Abschluss der Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen wird der Wortlaut der Richtlinie (Dok. 8741/16 FISC 70 ECOFIN 378) dem Rat auf einer seiner nächsten Tagungen zur förmlichen Annahme vorgelegt.

## Verbrauchssteuern (Richtlinien 2011/64/EU und 2008/118/EG des Rates)

62. Die Kommission hat am 21. Dezember 2015 einen Bericht an den Rat über die REFIT-Evaluierung der Richtlinie 2011/64/EU und über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren vorgelegt. Nach Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie 2011/64/EU<sup>35</sup> ist die Kommission verpflichtet, alle vier Jahre einen Bericht betreffend die in dieser Richtlinie festgelegten Sätze und die Struktur der Verbrauchsteuern vorzulegen. Außerdem wurde die Richtlinie für eine Evaluierung nach dem Programm der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT) ausgewählt.<sup>36</sup>
63. Im Anschluss an die Überprüfung des Berichts hat der Rat Schlussfolgerungen angenommen, die in Dokument 6420/2/16 FISC 28 ECOFIN 140 REV 2<sup>37</sup> wiedergegeben sind. Darin hat der Rat unter anderem die Europäische Kommission ersucht, unter Berücksichtigung dieser Schlussfolgerungen des Rates sowie der in der Richtlinie 2011/64/EU festgelegten Ziele alle einschlägigen Untersuchungen anzustellen und nach Durchführung der einschlägigen technischen Analysen, öffentlichen Konsultationen und Folgenabschätzungen dem Rat im Jahr 2017 einen geeigneten Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen oder, falls sie sich entscheidet, keinen Vorschlag vorzulegen, den Rat über die Gründe zu unterrichten.
64. Es sei erwähnt, dass der Rat ebenfalls zur Kenntnis nahm, dass einige der im Kommissionsbericht über die Richtlinie 2011/64/EU enthaltenen Empfehlungen das System der Beitreibung von Verbrauchsteuern in den Mitgliedstaaten insgesamt verbessern sollen, und infolgedessen mitteilte, dass er der rechtzeitigen Vorlage des Kommissionsberichts über die parallel laufende derzeitige Evaluierung der Richtlinie 2008/118/EG des Rates erwartungsvoll entgegen sehe.

---

<sup>35</sup> Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren (ABl. L 176 vom 5.7.2011, S. 24).

<sup>36</sup> REFIT ist ein Programm zur Überprüfung des gesamten Bestands an Rechtsvorschriften der EU – zur Ermittlung von vermeidbarem Aufwand, Uneinheitlichkeiten, Lücken oder ineffizienten Maßnahmen und zur Formulierung der erforderlichen Vorschläge, mit denen die Ergebnisse der Überprüfung in die Praxis umgesetzt werden können.

<sup>37</sup> Zu diesen Schlussfolgerungen gaben Österreich, Irland, Finnland, Frankreich und Schweden eine Erklärung für das Protokoll ab, die in der Anlage zum Dokument 6420/2/16 FISC 28 ECOFIN 140 REV 2 + COR 1 wiedergegeben ist.

## **B. Koordinierung der Steuerpolitik**

65. Im Bereich der Koordinierung der Steuerpolitik (außerhalb des Steuerrechts der Union) hat der niederländische Vorsitz die nachstehenden wichtigen Arbeiten vorangebracht.

### **a) Gruppe "Verhaltenskodex" (Unternehmensbesteuerung)**

#### *(i) Überarbeitung des Verhaltenskodex*

66. Die Gruppe "Verhaltenskodex" ist unter niederländischem Vorsitz dreimal zusammengetreten, am 2. Februar, 12. April und 2. Juni 2016. Die Gruppe hat die Arbeit gestützt auf das neue, im November 2015 verabschiedete Arbeitspaket fortgesetzt.

67. Die Gruppe "Verhaltenskodex"<sup>38</sup> hat die Beratungen über die Stillhalte- und die Rücknahmeverpflichtungen in Bezug auf steuerschädliche Regelungen fortgesetzt und sich dabei auf Patentboxen und die Behandlung von Gesellschaften für Vermögensverwaltung in Gibraltar konzentriert.

68. Die Beratungen über die Verwaltungsgepflogenheiten wurden fortgesetzt. Im Juni 2014 hat die Gruppe "Verhaltenskodex" sich auf eine "Musteranweisung" für den spontanen Austausch von Informationen über bestimmte grenzüberschreitende Vorbescheide und den Austausch im Bereich der Verrechnungspreisgestaltung geeinigt, die von den Mitgliedstaaten als Bezugsmodell verwendet werden könnte. Unter niederländischem Vorsitz hat die Gruppe "Verhaltenskodex" die Fortschritte bei der Einführung der Musteranweisung in den Mitgliedstaaten erörtert.

69. Wie in dem Arbeitsprogramm der Gruppe unter niederländischem Vorsitz vorgesehen, beriet die Gruppe über die Ausarbeitung einer Reihe von Leitlinien für die Voraussetzungen und Regeln zur Ausstellung von Steuervorbescheiden.

70. Die Gruppe "Verhaltenskodex" hat ihre Bemühungen um die Verbreitung und Anwendung der Prinzipien und Kriterien des Verhaltenskodex gegenüber Drittländern fortgesetzt und sich in dieser Phase auf einen Dialog mit Liechtenstein konzentriert. Die Kommission informierte die Gruppe über den Stand der Verhandlungen mit Liechtenstein.

---

<sup>38</sup> Bericht für die Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) am 17. Juni 2016, Dok. 9912/16 FISC 97 ECOFIN 558.

ii) *Zukunft des Verhaltenskodex*

71. In dem Fahrplan zur weiteren Arbeit des Rates in den nächsten Monaten im Bereich der Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS) (Dok. 6039/16) hat der niederländische Vorsitz angeregt, dass die Arbeit zur Zukunft des Verhaltenskodex kurzfristig nach einem Zwei-Phasen-Ansatz durchgeführt werden sollte: in einer ersten Phase sollte über die Steuerung, die Transparenz und die Arbeitsmethoden der Gruppe beraten werden, und in einer zweiten Phase sollte mit den Beratungen über eine Überarbeitung des Mandats begonnen werden, und zwar im Zusammenhang mit dem Konzept, dass Gewinne im Bereich der Besteuerung gegebenenfalls einer Effektivsteuer innerhalb der EU unterliegen, mit dem Ziel, noch vor Ende des niederländischen Vorsitzes zu einer Entscheidung über die Frage des Mandats des Verhaltenskodex zu gelangen.
72. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) hat am 8. Dezember 2015 Schlussfolgerungen zur Zukunft des Verhaltenskodex angenommen (Dok. 15148/15), mit denen die erste Phase dieser Reform abgeschlossen wurde. Darin wurde namentlich die hochrangige Gruppe "Steuerfragen", aufgefordert, *"eine Überarbeitung des Mandats zu erörtern, und zwar im Zusammenhang mit dem Konzept, dass Gewinne unbeschadet der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Besteuerung gegebenenfalls einer Effektivsteuer innerhalb der EU unterliegen" und "die Notwendigkeit einer Verbesserung der allgemeinen Steuerung, der Transparenz und der Arbeitsmethoden festzustellen und die Reform der Gruppe während des niederländischen Vorsitzes abzuschließen."* Das Thema wurde in der Sitzung der hochrangigen Gruppe "Steuerfragen" vom 10. Mai 2016 behandelt, und der Vorsitz stellte fest, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Einigung über eine Erweiterung des Mandats erzielt werden konnte.

73. Unter niederländischem Vorsitz hat die hochrangige Gruppe am 1. und 23. Februar 2016 auf der Grundlage des Entwurfs der Schlussfolgerungen des Rates die Steuerung, die Transparenz und die Arbeitsmethoden der Gruppe "Verhaltenskodex" erörtert. Infolgedessen wurden am 8. März 2016 die Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft des Verhaltenskodex verabschiedet. In diesen Schlussfolgerungen unterstreicht der Rat, dass die Transparenz der Gruppe in Bezug auf die frühere und die laufende Arbeit erhöht werden muss, wobei hervorgehoben wird, wie wichtig es ist, zu gewährleisten, dass die ergebnisorientierte und vertrauliche Zusammenarbeit in der Gruppe "Verhaltenskodex" fortgeführt werden kann, und äußert den Wunsch, den Zugang zu Informationen über die frühere und laufende Arbeit der Gruppe zu erleichtern, einschließlich bereits öffentlich zugänglicher Dokumente, etwa über eine spezielle Seite auf der Website des Rates, und – soweit möglich – durch die Veröffentlichung von Dokumenten im Zusammenhang mit allgemeinen Leitlinien und endgültigen Beschlüssen zu einzelnen Maßnahmen.

**b) Gruppe "Verhaltenskodex" – Untergruppe "Missbrauchsbekämpfung – hybride Gestaltungen"**

74. Die mit der Missbrauchsbekämpfung befasste Untergruppe der Gruppe "Verhaltenskodex" hat ihre Arbeit im Bereich der hybriden Gestaltungen unter irischem Vorsitz aufgenommen. Nach der Billigung durch den Rat (Dok. 11967/09 FISC 96) hatte die Gruppe "Verhaltenskodex" im November 2012 (Dok. 16488/12 FISC 173) vereinbart, in der Untergruppe ausführliche technische Beratungen über Fragen der Missbrauchsbekämpfung im Zusammenhang mit Gewinnverlagerungen ins Inland bzw. Ausland und Diskrepanzen zwischen den Steuersystemen, namentlich in Bezug auf hybride Rechtsformen und hybride Betriebsstätten zu führen.

75. Unter niederländischem Vorsitz ist die Untergruppe einmal, am 27. Januar 2016, zusammengetreten und hat Vorgaben und Erläuterungen zur Steuerarbitrage bei hybriden Betriebsstätten, die auch Drittländer betreffen, erörtert. Letztere wurden in der Sitzung der Gruppe "Verhaltenskodex" vom 2. Juni 2016 gebilligt.

76. Die Untergruppe soll unter den kommenden Vorsitzen ihre Arbeit zu den weiteren Fällen hybrider Gestaltungen fortsetzen:

- a) hybride Finanzinstrumente, die keine Dividenden/Zinsen tragen,
- b) hybride Übertragungen,
- c) Gesellschaften mit doppelter Ansässigkeit,
- d) importierte Besteuerungsinkongruenz.

77. Da der Rat jedoch in seinen Schlussfolgerungen vom 8. Dezember 2015 zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Verlagerung (BEPS) im EU-Kontext (Dok. 15150/15) zugestimmt hat, dass "*in Fällen, in denen die Umsetzung einer BEPS-Schlussfolgerung der OECD durch EU-Rechtsvorschriften vorgesehen ist, diesem Prozess Vorrang vor etwaigen parallelen 'Soft Law'-Gesprächen eingeräumt wird,*" ist die Gruppe "Verhaltenskodex" am 2. Juni 2016 übereingekommen, das Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens zur Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung abzuwarten, bevor Festlegungen zur möglichen weiteren Arbeit getroffen werden.

**c) Sonstige Fragen zur Koordinierung der Steuerpolitik**

78. Der niederländische Vorsitz hat die Beratungen über neue Bereiche, die von vorangegangenen Vorsitzen bereits für eine mögliche Koordinierung der Steuerpolitik im Rahmen der hochrangigen Gruppe ermittelt worden waren, fortgesetzt.

**i) EU/OECD: Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS)**

79. Nummer 6 der Schlussfolgerungen des Rates vom 14. Mai 2013 betrifft die Koordinierung und Zusammenarbeit mit der OECD und der G20 zur Verhinderung von Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS):
80. *"6. UNTERSTÜTZT weitere Anstrengungen auf OECD-Ebene zur Verhinderung einer Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen sowie von Gewinnverlagerungen und WEIST auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 13./14. März 2013 HIN, denen zufolge es einer engen Zusammenarbeit mit der OECD und der G20 bedarf, um international vereinbarte Standards zu entwickeln, die eine Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen sowie eine Gewinnverlagerung verhindern, und STELLT insbesondere FEST, dass der Europäische Rat die Europäische Union aufgefordert hat, ihre Standpunkte zu koordinieren; STELLT FEST, dass diese Koordinierung über die geeigneten Ratsgremien einschließlich der hochrangigen Gruppe stattfinden wird, und BEGRÜSST, dass die Fortschritte auf internationaler Ebene in diesem Bereich überwacht werden. Zu diesem Zweck sollte die EU ihren Rechtsrahmen genau überwachen und ermitteln, in welchen Bereichen Wirksamkeit und Effizienz am besten durch gemeinsame Lösungen gewährleistet werden können."*
81. Unter Nummer 27 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. Dezember 2013 heißt es:
- "27. Unter Hinweis auf seine Schlussfolgerungen vom Mai 2013 fordert der Europäische Rat weltweit und auf EU-Ebene weitere Fortschritte insbesondere bei der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, aggressiver Steuerplanung, Gewinnkürzung und –verlagerung (BEPS) sowie Geldwäsche. Der Europäische Rat begrüßt die Arbeit, die von der OECD und anderen internationalen Foren geleistet wird, um die schwierige Aufgabe der Besteuerung anzugehen und die Steuersysteme gerechter und effizienter zu gestalten; er begrüßt insbesondere die Ausarbeitung globaler Standards für den automatischen Informationsaustausch, um gleiche Bedingungen zu schaffen."*

82. Unter Nummer 3 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18. Dezember 2014 heißt es:

*"3. Es ist dringend erforderlich, die Anstrengungen zur Bekämpfung von Steuerumgehung und aggressiver Steuerplanung sowohl weltweit als auch auf Unionsebene weiter voranzubringen. Der Europäische Rat betont, wie wichtig Transparenz ist, und sieht daher dem Kommissionsvorschlag zum automatischen Informationsaustausch über verbindliche Steuerauskünfte innerhalb der EU mit Interesse entgegen. Der Rat wird erörtern, wie in all diesen Punkten Fortschritte erzielt werden können, und er wird dem Europäischen Rat auf seiner Tagung im Juni 2015 Bericht darüber erstatten."*

83. Als Fortsetzung der Beratungen über diese Frage unter vorangegangenen Vorsitzen hatte der lettische Vorsitz einen konkreten Fahrplan der Union zur Bekämpfung von Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung ("EU-BEPS Roadmap") vorgebracht und weiterentwickelt, der eine Reihe von Prioritäten für die Dauer seines Vorsitzes enthielt und weitere Fragen benannte, über die auf mittlere oder längere Sicht (d.h. über Juni 2015 hinaus) beraten werden könnte. Dieser Fahrplan wurde am 8. Juli 2015 vom luxemburgischen Vorsitz (Dok. 10649/15 FISC 93) und am 19. Februar 2016 vom niederländischen Vorsitz (Dok. 6039/16 FISC 20) aktualisiert.

84. Der niederländische Vorsitz hat daraufhin die Beratungen über alle damit verbundenen Dossiers – wie oben dargelegt – weitergeführt bzw. abgeschlossen, insbesondere

- a) die Neufassung der Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren,
- b) den Entwurf der Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung,
- c) die länderbezogene Berichterstattung über Verrechnungspreisvereinbarungen,
- d) das Dossier Gruppe "Verhaltenskodex" und Untergruppe.

Die hochrangige Gruppe wurde regelmäßig über die Fortschritte unterrichtet.



## ii) Steueraspekte in nicht steuerbezogenen Dossiers

85. Die hochrangige Gruppe ist am 19. November 2013 übereingekommen, dass Steuervorschriften in nicht steuerbezogenen Dossiers, die Änderungen im Steuerrecht oder den Verwaltungsgepflogenheiten der Mitgliedstaaten bewirken oder anderweitige Auswirkungen auf die Besteuerung haben, von einem inoffiziellen "Frühwarnmechanismus" erfasst werden sollten. Der systematische Ansatz, diese Fälle mit Unterstützung des Generalsekretariats den Sachverständigen für Steuerfragen zu unterbreiten, wird weiterhin sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten frühzeitig gewarnt werden, so auch über Verhandlungen über Übereinkommen zwischen der EU und Drittstaaten.
86. Die jüngsten "Frühwarnungen" haben sich insbesondere bezogen auf
- den Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Binnenmarktstrategie für Europa,
  - den Vorschlag für eine Verordnung zur grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten,
  - den Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion,
  - den Gesetzgebungsvorschlag betreffend eine öffentliche länderspezifische Berichterstattung.
87. In der Sitzung der hochrangigen Gruppe "Steuerfragen" vom 13. April 2016 wurde eine aktualisierte Übersicht über Steuervorschriften in nicht steuerbezogenen Dossiers erörtert. Bei dieser Gelegenheit äußerten mehrere Delegationen Bedenken bezüglich der Auswirkungen des Vorschlags für eine Verordnung zur Vereinfachung der Verbringung von in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Kraftfahrzeugen innerhalb des Binnenmarktes auf die Steuererhebung. Andere Delegationen schlugen vor, zu dem neuen Vorschlag betreffend eine öffentliche länderspezifische Berichterstattung eine gemeinsamen Sitzung der Gruppen durchzuführen.