



Brüssel, den 8. Mai 2024
(OR. en)

9787/24

Interinstitutionelles Dossier:
2023/0187(CNS)

FISC 112
ECOFIN 568

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Rat
Betr.:	Richtlinie des Rates über schnellere und sicherere Verfahren für die Entlastung von überschüssigen Quellensteuern – Allgemeine Ausrichtung

I. EINLEITUNG

1. Die Europäische Kommission kündigte im Jahr 2020 im Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der Aufbaustrategie¹ und im Aktionsplan für eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen² ihre Absicht an, eine Gesetzgebungsinitiative im Bereich der Quellensteuerverfahren einzuleiten.

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der Aufbaustrategie (COM(2020) 312 final).

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen – neuer Aktionsplan (COM(2020) 590 final).

2. Am 27. November 2020 nahm der Rat der EU in seinen Schlussfolgerungen zu einer fairen und wirksamen Besteuerung in Zeiten der Erholung von der Krise, zu steuerlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung und zu verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich in der EU und darüber hinaus die Absicht der Kommission zur Kenntnis, einen Vorschlag für eine Initiative im Hinblick auf die Einführung eines gemeinsamen standardisierten EU-weiten Systems für Quellensteuererleichterungen vorzulegen.
3. Die Kommission hat am 19. Juni 2023 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über schnellere und sicherere Verfahren für die Entlastung von überschüssigen Quellensteuern (FASTER)³ vorgelegt. Mit dem vorliegenden Gesetzgebungsvorschlag werden zwei wesentliche Ziele verfolgt: Unterstützung des reibungslosen Funktionierens der Kapitalmarktunion durch Erleichterung grenzüberschreitender Investitionen und Gewährleistung einer fairen Besteuerung durch Verhinderung von Steuerbetrug und -missbrauch in diesem Bereich.
4. Erstens sollen mit diesem Vorschlag EU-weit bei grenzüberschreitenden Sachverhalten effizientere (und harmonisierte) Verfahren für die Entlastung von Quellensteuern eingeführt werden, die die Mitgliedstaaten auf Einkünfte, die sich aus dem Halten von öffentlich gehandelten Wertpapieren ergeben (Dividenden aus Aktien und Zinsen auf Anleihen), erheben. Die Quellensteuerverfahren, die es gebietsfremden Anlegern ermöglichen, in den Genuss von Steuerabkommen oder inländischen Vorteilen zu kommen, sind derzeit häufig aufwendig, kostspielig und langwierig, da sie von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich sind – und zwar sowohl in Bezug auf die Unterlagen, die von den Steuerpflichtigen für die Entlastung von der Quellensteuer vorzulegen sind, als auch in Bezug auf den Grad ihrer Digitalisierung.

³ Dok. ST 10820/23 + ADD 1-5.

5. Zweitens soll in dem Vorschlag mit dem Risiko von Einnahmeverlusten für die Mitgliedstaaten ein zweiter wesentlicher Aspekt angegangen werden. Verfahren für die Entlastung von Quellensteuern können für Steuerbetrug und -missbrauch anfällig sein, wie eine Reihe von Enthüllungen gezeigt hat (etwa die Systeme, bei denen durch Dividendenarbitrage zu Unrecht ein niedrigerer Steuersatz geltend gemacht wird (Cum/Cum), oder die Fälle, bei denen mehrere Erstattungsanträge für dieselbe Auszahlung (Cum/Ex) gestellt werden). Steuerbetrug kann auftreten, wenn Steuerbehörden nicht über ausreichende, genaue Informationen verfügen, was wiederum auf das geringe Maß an Transparenz innerhalb der Finanzkette und den Mangel an Informationen über das Vorhandensein von Finanzvereinbarungen im Zusammenhang mit dem zugrunde liegenden Wertpapier zurückzuführen ist.
6. Zur Verwirklichung dieser Ziele würde die neue Richtlinie folgende wesentliche Bestandteile umfassen:
- i) **zwei Schnellverfahren** zur Verbesserung der derzeitigen Standardverfahren für die Entlastung von Quellensteuern oder für die Erstattung, nämlich
 - ein „**Verfahren für die Erleichterung an der Quelle**“, in dem der anwendbare Steuersatz am Zahlungstag der Dividenden oder Zinsen angewandt wird,
 - ein „**Schnellerstattungsverfahren**“, in dem die Quellensteuer zunächst am Zahlungstag erhoben, die Erstattung der überschüssigen Quellensteuer jedoch innerhalb einer kurzen Frist gewährt wird,
 - ii) eine **gemeinsame, EU-weite digitale Bescheinigung über die steuerliche Ansässigkeit**, die Anleger (Steuerpflichtige) nutzen könnten, um von diesen Schnellverfahren zu profitieren,

iii) ein **Register und standardisierte Meldepflichten für Finanzintermediäre**. Mit einer **Registrierung** würde sichergestellt, dass ausschließlich **zertifizierte Finanzintermediäre** im Rahmen der Schnellverfahren einen Antrag auf Quellensteuerentlastung im Namen ihrer Kunden stellen können. Durch eine **standardisierte Meldung** würden die wichtigsten Anforderungen bezüglich der Einhaltung in diesem Bereich in der EU harmonisiert und den Steuerbehörden die wesentlichen Informationen zur Verfügung gestellt, damit die Berechtigung des Anspruchs auf Quellensteuerentlastung geprüft, die entsprechenden Zahlungen zurückverfolgt und potenzieller Steuerbetrug oder -missbrauch verhindert werden können.

7. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat seine Stellungnahme am 8. August 2023 abgegeben.⁴ Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme zu diesem Gesetzgebungsvorschlag am 13. Dezember 2023 abgegeben.⁵ Das Europäische Parlament hat seine Stellungnahme am 28. Februar 2024 abgegeben.⁶

⁴ ABl. C, C/2023/897, 13.11.2023, Dok. ST 12427/23.

⁵ ABl. C, C/2024/1580, 5.3.2024, Dok. ST 8961/24.

⁶ Dok. P9_TA(2024)0102.

II. SACHSTAND

8. Die fachliche Analyse dieses Gesetzgebungsvorschlags und die Beratungen mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der Sitzungen der Gruppe „Steuerfragen“ haben ergeben, dass der von der Kommission vorgeschlagene ursprüngliche Text angepasst werden musste, bevor er dem Rat zur Billigung vorgelegt werden konnte. Daher wurde unter spanischem und unter belgischem Vorsitz eine Reihe von Änderungen am Kommissionsvorschlag vorgenommen.
9. Wie in der Sitzung der Gruppe „Steuerfragen“ (hochrangig) vom 7. Februar 2024 angekündigt, hat der belgische Vorsitz der Arbeit an diesem Dossier Vorrang eingeräumt, um eine Einigung im Rat zu erzielen. Bislang haben unter belgischem Vorsitz sechs Sitzungen der Gruppe „Steuerfragen“ stattgefunden (am 24. Januar und 25. Januar, 21. Februar, 15. März und 16. April sowie am 2. Mai 2024 (hochrangig)).
10. Auf der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) vom 8. Mai 2024 konnten fast alle Delegationen den auf dieser Tagung erörterten Kompromisstext des Vorsitzes unterstützen. Um den verbleibenden Anliegen aller Delegationen Rechnung zu tragen, legt der Vorsitz einen aktualisierten Kompromisstext (Dokument 9786/24) vor.
11. Der jüngste Kompromisstext des Vorsitzes zielt darauf ab, Ausgewogenheit zwischen einer Reihe unterschiedlicher Anliegen herzustellen, und dürfte eine gute Grundlage für weitere Fortschritte bei diesen Verhandlungen bieten. Der Vorsitz ist der Ansicht, dass dieser aktualisierte Kompromisstext den meisten der von den Delegationen vorgetragenen Anliegen Rechnung trägt und dass weitere Änderungen an diesem Text dazu führen könnten, dass die derzeitige Unterstützung der Delegationen der Mitgliedstaaten abnimmt. Der Vorsitz erwartet ferner, dass die in Teil III dieses Vermerks dargelegten Kernfragen auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) am 14. Mai 2024 geklärt werden.

III. SCHLÜSSELFRAGEN

a) Höhe der Marktkapitalisierungsquote – ein Schwellenwert für die Anwendung von Kapitel III der Richtlinie (Artikel 2 Absätze 2, 4 und 5)

12. Einige Mitgliedstaaten forderten, in der Richtlinie eine Möglichkeit vorzusehen, dass die Mitgliedstaaten ihr derzeitiges System der Steuererleichterung an der Quelle beibehalten können. Diese Mitgliedstaaten machten geltend, dass ihre nationalen Steuerentlastungsverfahren effizient funktionieren, den Risiken von Steuerbetrug und -missbrauch entgegenwirken und aufgrund der relativ kleinen Aktienmärkte dieser Mitgliedstaaten besonders geeignet sind. Im Gesetzgebungsvorschlag der Kommission war eine solche Möglichkeit allerdings nicht vorgesehen.
13. Um diesen Anliegen Rechnung zu tragen, hat der Vorsitz Artikel 2 des Kommissionsvorschlags ergänzt und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, Kapitel III der Richtlinie unter zwei Bedingungen nicht anzuwenden:
 - i) die Marktkapitalisierungsquote (der Prozentsatz der gesamten Marktkapitalisierung der EU) des betreffenden Mitgliedstaats liegt unter einem bestimmten Schwellenwert (wie in Artikel 2 Absätze 2, 4 und 5 festgelegt); und
 - ii) der Mitgliedstaat verfügt über ein umfassendes System der Steuererleichterung an der Quelle, da dieses eine Reihe spezifischer Kriterien (gemäß Artikel 3 Nummer 22a) erfüllt.

14. In Mitgliedstaaten mit kleineren Kapitalmärkten werden oft weniger Steuererleichterungen an der Quelle beantragt. Das Kriterium der Marktkapitalisierungsquote würde es diesen Mitgliedstaaten daher erlauben, Kapitel III nicht anzuwenden, solange ihre Systeme der Steuererleichterung an der Quelle auch „umfassend“ sind (d. h. den Anforderungen nach Artikel 3 Nummer 22a genügen). Wird der Schwellenwert beispielsweise auf 1,5 % festgesetzt, so würden die Mitgliedstaaten mit den größten Kapitalmärkten (die zusammen 95 % der EU-Kapitalmärkte ausmachen) Kapitel III dieser Richtlinie anwenden. Die Tabelle mit den entsprechenden Zahlen ist in der Anlage wiedergegeben⁷.
15. Auf der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (2. Teil) vom 8. Mai 2024 hat ein Mitgliedstaat beantragt, den in Artikel 2 genannten Schwellenwert für die Marktkapitalisierungsquote auf 2 % anzuheben. Ein anderer Mitgliedstaat hielt an seinem Standpunkt fest, dass der Grundsatz der Marktkapitalisierungsquote keine ausreichende Gewähr dafür bietet, dass dieser Mitgliedstaat sein aktuelles System der Steuererleichterung an der Quelle beibehalten kann, signalisierte jedoch Kompromissbereitschaft. Ein Mitgliedstaat erklärte, dass die Quote weiterhin bei 1 % liegen sollte.

⁷ Die Methode zur Berechnung der Zahlen zur Marktkapitalisierung liefert Informationen über den Marktwert (in Euro) aller im Umlauf befindlichen Stammaktien, die für den Handel an Handelsplätzen im Sinne der MiFID II zur Verfügung stehen. Diese Informationen werden der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde von den Handelsplätzen gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 gemeldet. Die Ergebnisse dieser Meldungen werden bereits für die regelmäßig veröffentlichten „MiFID-Transparenzberechnungen“ genutzt und würden gemäß der in den technischen Regulierungsstandards im Rahmen der „FASTER-Richtlinie“ festgelegten Methode zur Berechnung der Marktkapitalisierungsquote herangezogen.

16. Als Kompromisslösung schlägt der Vorsitz vor, die in Artikel 2 des Richtlinienentwurfs genannte Marktkapitalisierungsquote auf 1,5 % festzusetzen. Darüber hinaus schlägt der Vorsitz vor, die Anzahl der aufeinanderfolgenden Jahre, in denen die Marktkapitalisierung über dem Schwellenwert liegen muss, von zwei auf vier Jahre zu erhöhen bzw. die Umsetzungsfrist von drei auf fünf Jahre zu verlängern, wenn die Marktkapitalisierungsquote in vier aufeinanderfolgende Jahre überschritten wird. Diese Änderungen würden dazu führen, dass die verschiedenen Kapitalmärkte in der EU durch diese Richtlinie in vergleichbarer Weise abgedeckt würden, was eine erhebliche Harmonisierung des EU-Kapitalmarkts bewirken würde, es den Mitgliedstaaten aber dennoch ermöglichen würde, ihre nationalen Systeme im Falle eines vorübergehenden Anstiegs ihres Anteils am EU-Kapitalmarkt beizubehalten. Diese Änderungen sind in den jüngsten Kompromisstext des Vorsitzes (Dok. ST 9786/24) eingeflossen.
- b) Schwellenwert (Bruttobetrag der Dividende) für einen fakultativen Ausschluss bestimmter Fälle von den Schnellverfahren (Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe f und Artikel 3 Nummer 4c)*
17. Die Richtlinie sieht zwar schnellere Steuerentlastungsverfahren vor, doch sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit beibehalten, dass die Inanspruchnahme von Steuererleichterungen an der Quelle oder schnelle Erstattungsverfahren in Fällen beschränkt werden können, in denen ein erhöhtes Risiko von Steuerbetrug und -missbrauch besteht. Daher enthält Artikel 10 Absatz 2 eine Liste von Fällen, in denen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit (Option) haben, Anträge auf Entlastung auszuschließen und weitere Prüfungen durchzuführen. Um den Unterschieden in den nationalen Rechtssystemen und insbesondere in der Bewertung des Steuerrisikos Rechnung zu tragen, ist eine solche Liste nicht verbindlich, und es liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten zu beschließen, welche der aufgelisteten Fälle unter das Standard-Erstattungsverfahren fallen.

18. Einer dieser Fälle wird in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe f genannt, wonach die Mitgliedstaaten Fälle von Dividendenzahlungen, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, vom Schnellverfahren ausnehmen können.
19. Auf der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter vom 8. Mai 2024 konnten nahezu alle Mitgliedstaaten den Kompromisstext des Vorsitzes zu Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe f, wonach dieser Schwellenwert auf einen „Bruttobetrag der Dividende von mindestens 100 000 EUR pro eingetragenen Eigentümer und pro Zahlungstag“ festgesetzt wurde, grundsätzlich unterstützen, wobei bestimmte große regulierte und vertrauenswürdige Organismen für gemeinsame Anlagen und bestimmte Pensionsfonds von dieser Bestimmung ausgenommen sind. Eine Delegation erklärte jedoch, dass sie sich eine Anhebung dieses Schwellenwerts auf 400 000 EUR wünschen würde.
20. Der Vorsitz geht davon aus, dass die Anhebung dieses Schwellenwerts oder eine anderweitige Änderung dieser Bestimmungen die derzeitige Unterstützung für seinen Kompromisstext schmälern würde. Der Vorsitz schlägt daher vor, dass der in Dokument ST 9786/24 enthaltene Kompromisstext von allen Delegationen kompromisshalber akzeptiert wird.

IV. WEITERES VORGEHEN

21. Der Vorsitz hofft, dass die in Teil III dieses Vermerks dargelegten Schlüsselfragen geklärt werden können und alle Delegationen in der Lage sein werden, etwaige noch bestehende Vorbehalte aufzuheben.
22. Sollte der Rat auf dieser Grundlage eine allgemeine Ausrichtung festlegen können, so müsste angesichts der wesentlichen Unterschiede zwischen dem Kommissionsvorschlag und dem jüngsten Kompromisstext des Vorsitzes der Beschluss gefasst werden, das Europäische Parlament erneut zu dem Text anzuhören. Da die Mitgliedstaaten Zeit benötigen werden, um die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie zu verabschieden, und die Angleichung an die neuen Vorschriften sowohl für die nationalen Steuerbehörden als auch die betroffenen Unternehmen viel Vorbereitungsarbeit nach sich ziehen wird, insbesondere was die notwendigen Aktualisierungen der IT-Systeme betrifft, und da Unternehmen wie auch Bürgerinnen und Bürger Rechtssicherheit benötigen, weil sie aufgrund der neuen EU-Vorschriften verpflichtet sind, sich an die neuen Anforderungen bezüglich der Einhaltung anzupassen, könnte das Europäische Parlament ersucht werden, so bald wie möglich, spätestens jedoch bis zum 31. Januar 2025 seine Stellungnahme abzugeben.
23. Vor diesem Hintergrund wird der Rat ersucht, eine allgemeine Ausrichtung zu dem Richtlinienentwurf in der Fassung des Dokuments ST 9786/24 festzulegen.

ANHANG

	Mitgliedstaat	Marktkapitalisierung (in Mrd. EUR)	Marktkapitalisierung in %	Harmonisierungs- grad
1	DE	3309,1	32,32%	32,32%
2	FR	2602,9	25,43%	57,75%
3	SE	887,4	8,67%	66,42%
4	NL	760,9	7,43%	73,85%
5	ES	643,9	6,29%	80,14%
6	IT	574,4	5,61%	85,75%
7	IE	290,6	2,84%	88,59%
8	DK	280,1	2,74%	91,33%
9	BE	207,4	2,03%	93,35%
10	FI	169,2	1,65%	95,01%
11	AT	130,7	1,28%	96,28%
12	PL	74	0,72%	97,01%
13	LU	62,1	0,61%	97,61%
14	PT	58,5	0,57%	98,18%
15	GR	55	0,54%	98,72%
16	CZ	29,6	0,29%	99,01%
17	RO	29	0,28%	99,29%
18	HR	17,8	0,17%	99,47%
19	SI	13,5	0,13%	99,60%
20	HU	9,6	0,09%	99,69%
21	CY	8,6	0,08%	99,78%
22	MT	5,4	0,05%	99,83%
23	BG	5,3	0,05%	99,88%
24	LT	4,8	0,05%	99,93%
25	EE	3,7	0,04%	99,96%
26	SK	3	0,03%	99,99%
27	LV	0,6	0,01%	100,00%
	Insgesamt	10237,1	100,00%	

(Inoffizielle Zahlen für 2022 – Quelle: ESMA)