

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(75) 391 endg.

Brüssel, den 23. Juli 1975

STEUERPOLITISCHES AKTIONSPROGRAMM

(Mitteilung der Kommission an den Rat)

KOM(75) 391 endg.

STEUERPOLITISCHES AKTIONSPROGRAMM

1. Trotz der enttäuschenden Erfahrungen der ersten Phase bleibt die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion das vorrangige Ziel des europäischen Aufbauwerks.

Diese Verwirklichung erfordert eine Reihe von Aktionen im Bereich des Steuerwesens. Auf die Bedeutung dieser Aktionen ist von den Gemeinschaftsinstitutionen immer wieder hingewiesen worden: so hat der Ministerrat in seiner EntschlieÙung vom 22. März 1971 (1), mit der das Fundament dieser Union gelegt wird, der Steuerharmonisierung einen breiten Platz eingeräumt und er hat die Bedeutung der in diesem Bereich zu treffenden Maßnahmen in seiner EntschlieÙung vom 21. März 1972 (2) erneut bekräftigt.

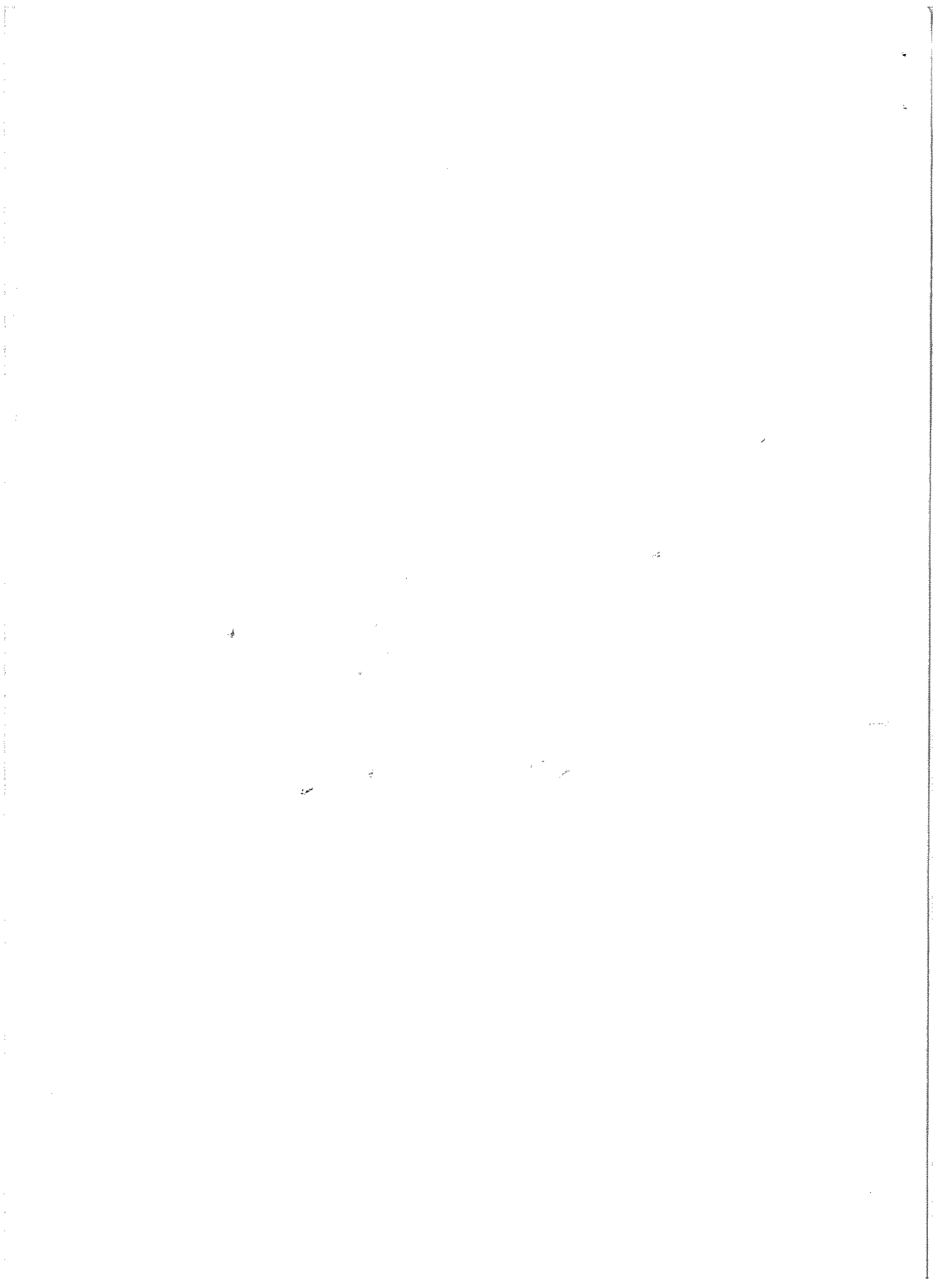
2. Allerdings ist keiner der wichtigen Vorschläge, die die Kommission in Durchführung dieser EntschlieÙungen vorgelegt hat, vom Ministerrat angenommen worden, obwohl dieser in seiner EntschlieÙung vom 21. März 1972 übereingekommen war, diese Vorschläge vorrangig auf seine Tagesordnung zu setzen und über sie binnen sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Aufnahme in die Tagesordnung zu beschließen. Die Kommission bedauert den Mangel an politischem Willen der Mitgliedstaaten, der jeden Fortschritt in diesem Bereich verhindert hat; sie ist der Meinung, daß es an der Zeit ist, diese Frage erneut zu überdenken. Ihre Bedeutung und ihre Tragweite gebieten, daß man unverzüglich und entschlossen an sie herangeht.

3. Die Kommission verkennt nicht, daß zahlreiche Sachzwänge der Steuerharmonisierung Grenzen setzen. Das Steuersystem eines Landes hängt ja eng mit den wirtschaftlichen und sozialen Strukturen dieses Landes ab. Die Besteuerung stellt ferner für die Regierungen ein wichtiges Mittel dar, um ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele sowohl auf struktureller als auch auf konjunktureller Ebene zu verwirklichen. Sofern derartige Ziele nicht auf Gemeinschaftsebene definiert und verwirklicht werden können, muß dafür Sorge getragen werden, daß die Harmonisierungsaktion den Einsatz der Besteuerung als Instrument der nationalen

./.

(1) ABl. Nr. C 28 vom 27.3.1971

(2) ABl. Nr. C 38 vom 18.4.1972



Politiken nicht behindert. Sie muß die Konvergenz der Wirtschaftspolitiken unterstützen und vermeiden, daß die Mitgliedstaaten vorzeitigen Sachzwängen unterworfen werden, insbesondere was die Sätze der wichtigsten Steuern und Abgaben betrifft.

4. In Anbetracht dieser Erwägungen glaubt die Kommission, daß es für die nächste Zukunft vorzuziehen ist, nur das Wesentliche zu behandeln und somit die Aktion der Gemeinschaft auf die absolut unerlässlichen Maßnahmen zu beschränken. Die Kommission möchte jedoch darauf hinweisen, daß längerfristig im Hinblick auf eine stärkere Integration weitere Aktionen erforderlich sein werden.

5. Das vorgeschlagene Programm weist somit zwei Teile auf:

- Zunächst geht es darum, die Verwirklichung der steuerlichen Voraussetzungen zu vervollständigen, durch die ein möglichst hoher Grad der Freizügigkeit der Personen, der Liberalisierung des Warenverkehrs, des Dienstleistungsverkehrs und des Kapitalverkehrs sowie der gegenseitigen Verflechtung der Volkswirtschaften erzielt wird. Hierzu gehören insbesondere die Maßnahmen zur Harmonisierung der Strukturen und der Anwendungsmodalitäten der verschiedenen Kategorien von Steuern und Abgaben;
- sodann sollten im Hinblick auf eine stärkere europäische Integration Vorbereitungen getroffen werden, die Belastung durch diejenigen Steuern und Abgaben, die diesbezüglich eine erhebliche Auswirkung haben, anzugleichen. Diese Aktion umfaßt auch die Verwendung der Besteuerung als Instrument der Gemeinschaftspolitiken.

6. Die Kommission hat nicht versäumt, hierzu die beruflichen und gewerkschaftlichen Organisationen sowie die nationalen Steuerbehörden anzuhören. Die Anregungen und Vorschläge, die sie macht, tragen den Stellungnahmen dieser Organisationen und Behörden weitgehend Rechnung und spiegeln die von wirtschaftlichen und sozialen Kreisen vorgebrachten Forderungen wider. Es ist jetzt Sache des Rates, seiner Verantwortung zu genügen und über die Vorschläge der Kommission rasch zu beschließen.

7. Die Haltung, die der Rat in dieser Hinsicht einnehmen wird, wird seinen Willen zeigen, auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion voranzukommen. Ein längeres Zögern, die steuerlichen Voraussetzungen der Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen, dürfte trotz aller Absichtserklärungen von der Öffentlichkeit nur als ein Verzicht auf die Verwirklichung dieser Union ausgelegt werden.

I. MASSNAHMEN ZUR SCHAFFUNG DER STEUERLICHEN VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Mehrwertsteuer

8. Auf dem Gebiet der Umsatzsteuer war die Aktion der Gemeinschaftsorgane darauf abgestellt, die zuvor laufend durch das Bestehen von "Kaskaden"-Umsatzsteuern in der Mehrzahl der Länder und durch die Anwendung pauschaler Ausgleichsmaßnahmen an den Grenzen gefährdete interne und externe Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten und eine möglichst enge wirtschaftliche Durchdringung im Hinblick auf die Schaffung eines großen Wirtschaftsraumes mit den Merkmalen eines Binnenmarktes vorzubereiten.

Diese Ziele wurden zum Teil mit der Annahme der beiden ersten Richtlinien durch den Rat im Jahre 1967 erreicht, die zur Einführung der Mehrwertsteuer in allen Mitgliedstaaten geführt hat (1). Diese Bemühungen müssen nunmehr mit der Annahme des von der Kommission im Juni 1973 unterbreiteten Vorschlages einer sechsten Richtlinie über die Vereinheitlichung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage (2) im Juni 1973 fortgeführt werden.

Die Kommission ist der Auffassung, daß der Rat möglichst rasch über diesen Vorschlag entscheiden sollte, dessen Annahme unerlässlich ist, um die tatsächliche Anwendung der durch die Entscheidung des Rates vom 21. April 1970(3) eingeführten Regelung über die Eigenmittel ab 1.1.1978 zu ermöglichen.

./.

(1) Richtlinien 67/227/EWG und 67/228/EWG; ABl. vom 14.4.1967

(2) ABl. Nr. C 80 vom 5.10.1973 und ABl. Nr. C 121 vom 11.10.1974

(3) ABl. Nr. L 94 vom 28.4.1970

9. Das ordnungsgemäße Funktionieren des Systems der Eigenmittel, das auf der Zahlung eines Betrags beruht, der 1 % einer einheitlichen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage nicht überschreiten darf, erfordert einheitliche Maßnahmen für die Erhebung dieser Mittel. Die Kommission wird deshalb, sobald der Rat über den Vorschlag einer sechsten Richtlinie befunden hat, Vorschläge unterbreiten um die bereits gemäß Verordnung Nr. 2/71 des Rates vom 2. Januar 1971 geltenden Regeln und Verfahren nach Maßgabe der spezifischen Merkmale dieser Kategorie eigener Mittel zu vervollständigen und gegebenenfalls zu modifizieren (1).

10. Die beider Mehrwertsteuer an den innergemeinschaftlichen Grenzen angewendeten Verfahren und die geforderten Formalitäten sind umständlich, beschwerlich und kostspielig. Dies bringt eine Belastung für die Unternehmen mit sich, die besonders für kleinere Unternehmen spürbar ist und sie häufig sogar von einer Beteiligung am internationalen Handel abhält. In Ergänzung ihres dem Rat bereits unterbreiteten Programms zur Vereinfachung der Zollverfahren und -formalitäten (2) will die Kommission deshalb auch Vorschläge ausarbeiten, die so rasch wie möglich eine ähnliche Vereinfachung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer herbeiführen.

11. Die Kommission hat festgestellt, daß noch einige spezifische Einfuhrprobleme bestehen, für die eine Lösung im Rahmen des Richtlinienvorschlages über die einheitliche Bemessungsgrundlage nicht gefunden wurde. Um ihnen abzu- helfen, beabsichtigt sie Aktionen auf folgenden Gebieten zu unternehmen:

- vorübergehende Verwendung : unbeschadet der Bestimmungen des Vertrages über den Dienstleistungsverkehr geht es hier um die Harmonisierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften, zu deren wesentlichen Zielsetzungen es gehört, den Unternehmen eines Mitgliedstaates die Beteiligung an den öffentlichen Aufträgen anderer Mitgliedstaaten zu erleichtern. Diese Beteiligung, auf die die Kommission großen Wert legt, wird gegenwärtig durch eine Reihe von Hindernissen beeinträchtigt, zu denen auch steuerliche Hindernisse gehören und die unbedingt beseitigt werden müssen;

./.

(1) ABl. Nr. L 3 vom 5.1.1971

(2) Dok. KOM(75)67 endg. vom 25.2.1975

- Instandsetzungen, die für Nichtsteuerpflichtige in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführt werden: hier muß die derzeitige Doppelbesteuerung vermieden werden;
- Versandhandel: die Ausdehnung dieser Handelsform über die Grenzen hinweg, die unbestreitbar dem Verbraucher ein breiteres Warenangebot vermittelt, und damit auf die Preise einwirkt, stößt u.a. auf erhebliche Hindernisse steuerlicher Art. Es ist deshalb wichtig, daß ein administrativ einfaches System eingeführt wird, das gleichzeitig die ordnungsgemäße Zuweisung der Steuereinnahmen an die betreffenden Mitgliedstaaten gewährleistet.

Verbrauchssteuern und andere indirekte Steuern

12. Im Bereich der Verbrauchssteuern waren in erster Linie drei Probleme zu lösen, d.h. die Wahl der beizubehaltenden Verbrauchssteuern, die Harmonisierung ihrer Strukturen und die Verhinderung der Einführung neuer zu Grenzgleich oder Kontrollen führender Verbrauchssteuern durch die Mitgliedstaaten. Entsprechende Vorschläge wurden von der Kommission 1972 und 1973 ausgearbeitet (Rahmenrichtlinie und Richtlinien über Bier, Wein, Alkohol und Mineralöle (1)).

13. Außerdem hat der Rat am 19. Dezember 1972 eine erste Richtlinie über die Verbrauchssteuern auf Tabakwaren angenommen (2). Die hierin vorgesehene Frist von zwei Jahren zur Anwendung der Vorschriften über die Struktur der Zigarettensteuer wurde jedoch durch die Ratsrichtlinie Nr. 74/318 vom 25. Juni 1974 um ein Jahr verlängert (3) und die Kommission hat sechsen eine weitere Verlängerung dieser Frist um ein Jahr vorgeschlagen. Diese Verlängerung ist erforderlich, um eine annehmbare Lösung für dieses Problem zu finden, ein Problem, das bereits in der Gemeinschaft der Sechsen schwierig war und durch die Erweiterung der Gemeinschaft noch komplizierter geworden ist.

Auf Grund dieses ersten Textes hat die Kommission dem Rat außerdem einen Vorschlag zur Bestimmung und Klassifizierung der verschiedenen Tabakwarengruppen unterbreitet (4). Mit der Vorlage weiterer Vorschläge in nächster Zeit beabsichtigt sie dann auf die nächste Stufe der Harmonisierung überzugehen.

./.

(1) ABl. C 43 vom 29.4.1972 und ABl. C 92 vom 31.10.1973
(2) Richtlinie 72/464; ABl. Nr. L 303 vom 31.12.1972
(3) ABl. Nr. L 180 vom 3.7.1974
(4) ABl. Nr. C 72 vom 27.6.1974

14. Die Annahme der in den Punkten 12 und 13 genannten Kommissionsvorschläge ist angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der in das Anwendungsgebiet dieser Verbrauchsteuern fallenden Sektoren die unerläßliche Voraussetzung für jeden weiteren Fortschritt bei der allmählichen Herbeiführung eines einheitlichen Marktes. Auch würde hierdurch die Beseitigung derjenigen Wettbewerbsverzerrungen ermöglicht, die auf die Unterschiede in den Strukturen dieser Steuern zurückgehen. Daß derartige Verzerrungen in einem so wichtigen Bereich des Verbrauchs noch fortbestehen, ist eine Anomalie, nachdem die durch die Umsatzsteuern verursachten Verzerrungen bereits vor Jahren mit der Einführung der Mehrwertsteuer beseitigt wurden.

Der Ministerrat ist sich der Bedeutung dieses Problems bewußt und hatte sich in der EntschlieÙung vom 22. März 1971 verpflichtet, über diese Texte vor dem 1. Januar 1974 zu befinden. Die Kommission besteht daher darauf, daß die diesbezüglichen Beschlüsse rasch gefaßt werden.

15. Der innergemeinschaftliche Handel mit verbrauchsteuerpflichtigen Erzeugnissen ist mit Verfahren und Formalitäten verbunden, deren Kosten recht erheblich sind. Sie finden sich - wenn auch in vereinfachter Form - auch innerhalb der Mitgliedstaaten und sind weitgehend die Folge des generell hohen Niveaus der Verbrauchsteuersätze. Beim Handel zwischen den Mitgliedstaaten kann jedoch eine Vereinfachung angestrebt werden. Die Kommission wird deshalb versuchen, Lösungen auszuarbeiten, die gleichzeitig die ordnungsgemäÙe Erhebung der Verbrauchsteuern und eine Verringerung der Formalitäten und Kontrollen sicherstellen.

16. Bezüglich der anderen indirekten Steuern hat der Rat bereits drei Richtlinien über die Harmonisierung der Vorschriften auf dem Gebiet der Gesellschaftsteuer (1) (indirekte Steuern auf die Ansammlung von Kapital) angenommen.

Die Kommission beabsichtigt, dem Rat vor Ende 1975 eine Richtlinie über die Harmonisierung der indirekten Steuern auf Wertpapiergeschäfte zu unterbreiten. Dieser Vorschlag zielt darauf ab, die steuerlichen Behinderungen des freien Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen und gehört somit in den Rahmen der Schaffung eines europäischen Kapitalmarkts. Das langfristige Ziel der Kommission ist die Beseitigung dieser Steuer, die in einem modernen Steuersystem nicht mehr ihren Platz hat.

./.

(1) Richtlinie Nr. 69/335 - ABl. Nr. L 249 vom 3.10.1969
Richtlinie Nr. 73/80 - ABl. Nr. L 103 vom 18.4.1973
Richtlinie Nr. 73/79 - ABl. Nr. L 103 vom 18.4.1973

17. Ein Richtlinienvorschlag zur Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet der Schadensversicherung wird gegenwärtig ausgearbeitet. Die hier bestehenden unterschiedlichen Steuerregelungen können den Wettbewerb stören. Ohne einer späteren, umfassenderen Harmonisierung vorzugreifen, wird dieser Vorschlag deshalb eine Bestimmung enthalten, um ungerechtfertigte Fälle einer Doppelbesteuerung bzw. Nichtbesteuerung zu vermeiden.

Direkte Steuern

18. Die Vielschichtigkeit der bestehenden Probleme, die sich gleichzeitig aus historischen Gründen durch technische Faktoren durch den Einsatz der Steuern als wesentliches Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik wie auch durch die Erweiterung der Gemeinschaft ergibt, hat eine erhebliche Verzögerung bei der Harmonisierung der direkten Steuern mit sich gebracht. Ein Anhalten dieser Situation wäre gefährlich, weil die durch Unterschiede in diesem Bereich verursachten Schwierigkeiten umso ernster sind, als ihre Folgen durch keinerlei Ausgleichssystem an den Grenzen neutralisiert werden. Aus diesem Grunde müßten die seit mehreren Jahren zum Zwecke der Beseitigung der steuerlichen Hindernisse für grenzüberschreitende Unternehmenszusammenschlüsse und für den freien Kapitalverkehr durchgeführten Arbeiten nunmehr beschleunigt und gleichzeitig weitere Aktionen eingeleitet werden.

19. Die Kommission erinnert in diesem Zusammenhang an zwei von ihr im Januar 1969 in Durchführung eines Auftrags des Rates unterbreitete Richtlinienvorschläge (1) über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen, Spaltungen und die Einbringung von Vermögensteilen, von Gesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten und über das gemeinsame Steuersystem für Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten. Sie bedauert lebhaft, daß der Rat trotz der von ihm in mehreren Entschlüssen über die Industriepolitik eingegangenen Verpflichtungen und trotz der anlässlich der Pariser Gipfelkonferenz von 1972 auf höchster politischer Ebene geäußerten Bedenken bisher über diese Vorschriften noch nicht entschieden hat, die auch für das zufriedenstellende Funktionieren der europäischen Aktiengesellschaften wesentlich sind. Sie muß deshalb auf eine rasche Entscheidung dringen.

./.

(1) ABL. Nr. C 39 vom 22.3.1969

20. Die Kommission wird dem Rat übrigens in allernächster Zeit einen Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der Körperschaftsteuersysteme und der Regelungen für die Quellenbesteuerung von Dividenden vorlegen. Wie sie in einem Schreiben an den Rat vom 7. Dezember 1973 dargelegt hat, wird diese Harmonisierung auf einem gemeinsamen Anrechnungssystem beruhen, durch welches die wirtschaftliche Doppelbesteuerung von Dividenden zum Teil gemildert wird, und das eine gewisse Annäherung der Sätze der Körperschaftsteuer und des Steuerkredits mit sich bringt. Diese Aktion fügt sich in den Rahmen der Errichtung eines europäischen Kapitalmarktes ein und schafft die Voraussetzungen für eine weitergehende Annäherung der Steuern auf Unternehmensgewinne.

Weiter wird die Kommission Lösungen für die technischen Probleme vorschlagen, die die über Investmentgesellschaften oder Anlagefonds laufenden Dividenden aufwerfen.

21. Bezüglich der Zinsen aus Schuldverschreibungen hat sich die Kommission bereits 1973 für den Grundsatz eines substantiellen Quellenabzugs von etwa 25 % ausgesprochen, um den Erfordernissen der Steuergerechtigkeit und den sozialen Bedenken Rechnung zu tragen, die auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs geäußert wurden. Die Kommission bleibt bei diesem Standpunkt, wird jedoch, wie sie bereits angedeutet hat, nur dann einen Vorschlag in dieser Richtung machen, wenn sich die Gemeinschaft die Möglichkeiten der Kontrolle von Kapitalbewegungen von außen in die Gemeinschaft und umgekehrt geschaffen hat.

22. Die Kommission will außerdem ihre Arbeiten auf dem Gebiet der Bemessungsgrundlage der Steuern auf Unternehmensgewinne fortsetzen. Es handelt sich hier um ein außerordentlich weites Gebiet, das eine Reihe von Aspekten wie Abschreibungen, Veräußerungsgewinne, Vorratsbewertung, Verlustvortrag und steuerbefreite Rücklagen usw. umfaßt.

Wenn sich auch gegenwärtig die in diesem Gebiet besonders zahlreichen, durch die Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten bedingten, Anreizmaßnahmen nicht harmonisieren lassen, muß doch unbedingt eine Definition für eine "normale" Bemessungsgrundlage gefunden werden, wenn man Wettbewerbsverzerrungen vermeiden, eine gewisse Steuertransparenz erreichen und eine schließliche Annäherung der Steuersätze ermöglichen will.

23. Auf dem Gebiet der persönlichen Einkommensteuer sind einige Sonderprobleme Gegenstand von Untersuchungen; dies gilt insbesondere für die immer häufigeren Fälle, in denen infolge der Wanderbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten steuerpflichtige Nachteile erwachsen wie z.B. die Unmöglichkeit, bestimmte Belastungen ihrer steuerpflichtigen Einkünfte nicht in Abzug bringen zu können.

Internationale Steuerflucht und Steuerumgehung

24. Die Praktiken der internationalen Steuerflucht und Steuerumgehung führen zum Verlust von Haushaltsmitteln, zur Aushöhlung des Grundsatzes der Steuergerechtigkeit sowie zu Verzerrungen des Kapitalverkehrs und der Wettbewerbsbedingungen. Diese Erwägungen haben den Rat veranlaßt, auf Vorschlag der Kommission am 10. Februar 1975 eine EntschlieÙung (1) anzunehmen, in der die Grundsätze der Maßnahmen niedergelegt werden, die die Gemeinschaft im Interesse einer ordnungsgemäÙen Festsetzung der Steuern auf Unternehmensgewinne treffen muÙ.

Zur Verwirklichung dieser EntschlieÙung wird die Kommission demnächst Vorschläge unterbreiten über:

- den gegenseitigen Austausch von Informationen zwischen Mitgliedstaaten;
- die Durchführung von Ermittlungen in einem Mitgliedstaat auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates;
- die ständige Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten und Kommission im Hinblick auf die Ueberprüfung der Wirkungsweise der Amtshilfesysteme und auf ihre Verbesserung.

./.

(1) ABL. Nr. C 35 vom 14.2.1975

Die Kommission wird im Rahmen der Anwendung dieser EntschlieÙung auÙerdem prüfen, ob sich die Hinzuziehung von Beamten eines Mitgliedstaates zu den in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführten Arbeiten erleichtern läÙt und welche Möglichkeiten für eine Harmonisierung der rechtlichen und administrativen Mittel der Steuerverwaltungen bei der Auskunftsbeschaffung und der Ausübung ihres Kontrollrechts bestehen.

25. Die Kommission, die dem Rat bereits im November 1973 eine Mitteilung über die multinationalen Unternehmen (1) unterbreitet hat, wird ihre Arbeiten fortsetzen, um Vorschläge zu folgenden Punkten unterbreiten zu können:

- die Beseitigung von Doppelbesteuerungen infolge der von einem Mitgliedstaat vorgenommenen Gewinnberichtigung;
- die Aufstellung gemeinsamer Regeln zur Vermeidung willkürlicher Gewinnverlagerungen zwischen Unternehmen einer Gruppe durch "transfer pricing".

Sie erinnert im übrigen an ihre Anregungen in dem von ihr auf Wunsch des Rates im Juni 1973 vorgelegten Bericht über die Steuerregelungen für Holdinggesellschaften (2), und zwar, insbesondere hinsichtlich der Umkehrung der Beweislast, wenn Steuerumgehungen zu vermuten sind, sowie der Erhebung einer Quellensteuer auf Zinsen und Lizenzgebühren, die an mit diesen Einkünften nicht oder nur geringfügig besteuerte Gesellschaften gezahlt werden.

26. Auf dem Gebiet der indirekten Steuern wird die Kommission, wie bereits bei den landwirtschaftlichen Abschöpfungen und bei den Zöllen geschehen, dem Rat demnächst einen Vorschlag über die Amtshilfe zwischen Mitgliedstaaten bei der Zwangsbeitreibung von Forderungen auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, der Verbrauchsteuern und der anderen indirekten Steuern auf den Verbrauch vorlegen. Nach Annahme dieses Vorschlages kann ein Mitgliedstaat die ihm von einem Mehrwertsteuerschuldner oder Schuldner einer anderen indirekten Steuer geschuldeten Beträge Beitreiben, selbst wenn dieser in einem anderen Mitgliedstaat als dem der Entstehung der Steuerschuld ansässig ist oder nur dort pfändbare Güter besitzt.

./.

(1) Dok. KOM(73) 1930 vom 7.11.1973

(2) Dok. KOM(73) 1008 endg. vom 18.6.1973

27. Wie auf dem Gebiet der direkten Steuern beabsichtigt die Kommission auf dem Gebiet der indirekten Steuern die Amtshilfe zwischen den Steuerverwaltungen zu fördern, um Steuerumgehungen auf internationaler Ebene zu verhindern. Außerdem wird sie Studien durchführen, um einerseits den Umfang der Kontrollen in den einzelnen Mitgliedstaaten quantitativ zu erfassen und um andererseits die am häufigsten praktizierten Steuerumgehungen festzustellen, damit Maßnahmen zur Vorbeugung und zur Ahndung von Verstößen gegen die einzelstaatlichen Gesetze vorgeschlagen werden können.

Steuerfreibeträge zugunsten von Privatpersonen

28. Für die im Reiseverkehr eingeführten Waren ist vom Rat in 1969 eine erste Richtlinie angenommen worden (1). Diese Steuerfreimengen sind sodann 1972 erhöht worden (2). Die Kommission beabsichtigt eine Fortführung dieser Politik der Erhöhung der Steuerfreimengen und wird Anfang 1976 einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten. Ferner will sie eine periodische Anpassung dieser Befreiungen vorschlagen, da ihr tatsächlicher Wert gegenwärtig infolge des anhaltenden Preisanstiegs erheblich unter ihrem ursprünglichen Wert liegt.

29. Was die Versendung von Waren durch Privatpersonen betrifft, hat der Rat bereits eine Steuerbefreiung in Kleinsendungen nichtkommerzieller Art innerhalb der Gemeinschaft eingeführt (3), während er sich zu einem Vorschlag der Kommission noch zu äußern hat, der analoge Erleichterungen für Kleinsendungen aus Drittländern (4) einführen will.

30. Zur Vervollständigung dieses Systems von Steuerbefreiungen zugunsten von Privatpersonen wird die Kommission vor Jahresende zwei neue Richtlinienvorschläge vorlegen, und zwar über

- die endgültige Einfuhr bestimmter persönlicher Gegenstände, vor allem anlässlich von Umzügen, Erbschaften, Eheschließungen u.s.w., sowie über
- die vorübergehende Einfuhr bestimmter Güter (Personenkraftwagen, Wohnwagen u.s.w.)

./.

(1) Richtlinie Nr. 69/169 - ABl. Nr. 133 vom 4.6.1969

(2) Richtlinie Nr. 72/230 - ABl. Nr. L 139 vom 17.6.1972

(3) Richtlinie Nr. 74/651 - ABl. Nr. L 354 vom 30.12.1974

(4) ABl. Nr. C 18 vom 25.1.1975

31. Wenngleich diese gesamte Aktion der Steuerbefreiungen für die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion nicht wesentlich ist, so kommt ihr in den Augen der Kommission doch große Bedeutung zu, da sie dem Bestreben entspricht, den Interessen und Erfordernissen der Bürger gerecht zu werden, und sie für die öffentliche Meinung einen der greifbarsten und wichtigsten Beweise für die Existenz der Gemeinschaft darstellt.

Verfahren der vorherigen Prüfung und Anhörung

32. Der Erfolg einer schrittweisen und zeitlich verteilten Aktion der in dieser Mitteilung befürworteten Art setzt voraus, daß zwischen den Mitgliedstaaten ein mindestens stillschweigendes Einvernehmen hinsichtlich der zu erreichenden Ziele besteht und daß ihr Wille zum Ausdruck kommt, die erforderliche schließliche Konvergenz ihrer Steuersysteme nicht durch einseitige Maßnahmen zu beeinträchtigen.

Um die Verwirklichung dieser grundlegenden Bedingung zu erleichtern, dürfte es notwendig sein, für die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten eine ausreichende und vollständige Unterrichtung über die wichtigsten Bestimmungen sicherzustellen, die die nationalen Behörden in dem Bereich ins Auge fassen, der Gegenstand des steuerlichen Harmonisierungsvorgangs ist; ferner dürfte es angebracht sein, der Kommission die Möglichkeit zu geben, ihre Meinung zu diesen Vorhaben, insbesondere über die Auswirkung, die deren Durchführung auf den Ablauf dieses Prozesses haben könnte, vorzutragen. Die Kommission wird daher gleich zu Anfang 1976 dem Rat vorschlagen, ein Verfahren für die vorherige Prüfung und Anhörung einzuführen, das in seinen Einzelheiten dem Verfahren ähnelt, das in Durchführung der Ratsentscheidung vom 21. März 1962 (1) im Verkehrssektor eingeführt worden ist.

Zeitplan

33. Der von der Kommission für die Vorlage der erwähnten Vorschläge ins Auge gefaßte Zeitplan ist als Anlage beigefügt.

(1) ABl. vom 3.4.1962

II. LANGFRISTIGE MASSNAHMEN IM HINBLICK AUF EINE VOLLSTÄNDIGERE INTEGRATION

34. Die in den vorstehenden Abschnitten erwähnten Maßnahmen reichen nicht aus, wenn man zu einem echten einzigen Markt gelangen will, der insbesondere die Beseitigung der Steuergrenzen erfordert. Die Steuern, die einen wesentlichen Teil des Bruttosozialprodukts der Mitgliedstaaten darstellen, sind einer der bestimmenden Faktoren des wirtschaftlichen und sozialen Lebens eines Landes. Sie wirken sich nämlich durch ihr Gewicht auf zahlreiche Faktoren aus, zu denen die Struktur des Verbrauchs und infolgedessen auch die der Erzeugung, die Rentabilität der Unternehmen, die örtliche Verteilung der Investitionen und ganz allgemein die Wettbewerbsbedingungen gehören.

In einer Gemeinschaft von nicht nur wirtschaftlich, sondern in gewissem Umfang auch politisch eng integrierten Staaten dürfen diese verschiedenen Faktoren nicht künstlich durch die Unterschiedlichkeit steuerlicher Belastungen beeinflusst werden. Auf längere Sicht ist daher eine Angleichung dieser Lasten erforderlich.

Da die Besteuerung als Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingesetzt wird, ist diese Angleichung auch im Hinblick auf eine immer stärkere Koordinierung der nationalen Politiken und die Entwicklung echter Gemeinschaftspolitiken in den wesentlichen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens notwendig.

Mehrwertsteuer

35. Eine weitgehende Annäherung der Mehrwertsteuersätze ist ganz offensichtlich ein Erfordernis eines gemeinsamen Marktes mit den Merkmalen eines Binnenmarktes. Dieses Ziel wurde auch niemals ernstlich bestritten, während Bedenken bezüglich der Modalitäten und insbesondere des Zeitplans ihrer Verwirklichung geäußert wurden. Wegen der Schwierigkeiten zur Erreichung dieses Zieles glaubt die Kommission, daß diese Aktion nur schrittweise und auf längere Sicht betrieben werden kann.

36. Um eine derartige Harmonisierung vornehmen zu können, müssen zuvor bestimmte Vorbedingungen erfüllt sein, die noch bei weitem nicht vorliegen. Die nationalen Steuersysteme weichen nicht nur hinsichtlich der Höhe der Sätze, sondern auch bezüglich der Zahl dieser Sätze und ihres jeweiligen Anwendungsbereichs voneinander ab. Hieran wird sich übrigens auch mit der Einführung der einheitlichen Bemessungsgrundlage nichts ändern. Als erstes muß deshalb eine Einigung über die Zahl der Steuersätze in einem gemeinsamen System erzielt und - sofern man sich für mehr als einen Satz entscheiden sollte - anschließend eine Liste der den verschiedenen Sätzen unterworfenen Gegenstände und Dienstleistungen aufgestellt und das Verhältnis zwischen diesen Sätzen festgelegt werden.

Mit der Annahme solcher Maßnahmen würden sich auch andere Vorteile verbinden:

- sie würde auf dem Binnenmarkt die Wettbewerbsneutralität für substituierbare Erzeugnisse herstellen, was von Anfang an als das wesentlichste Ziel der Mehrwertsteuer hingestellt wurde;
- sie würde die Erweiterung der Steuerbefreiungen erleichtern, indem eine wesentliche Quelle von Schwankungen der Steuerbelastung zwischen Mitgliedstaaten ausgeräumt würde;
- sie würde die Verwirklichung bestimmter Vereinfachungen bei den Verfahren und Formalitäten im innergemeinschaftlichen Handel erleichtern.

Verbrauchssteuern

37. Eine Harmonisierung der Steuersätze im Bereich der Verbrauchssteuern ist genau so unerläßlich wie bei der Mehrwertsteuer. Die einer Lösung bedürftigen Probleme sind weitgehend identisch oder gleichartig und werden unter den gleichen Gesichtspunkten in Angriff genommen werden. Allerdings ist bei diesen Steuern ein zusätzlicher Faktor zu berücksichtigen, daß nämlich bestimmte Verbrauchssteuern auf einzelstaatlicher wie auf Gemeinschaftsebene bevorzugte Träger sektoraler Politiken sind (z.B. Energiepolitik, Verkehrspolitik, Umweltschutzpolitik und Agrarpolitik). Die Festsetzung harmonisierter Sätze wird also von den Zielsetzungen abhängen, die mit diesen gemeinsamen Politiken verfolgt werden.

Die Kommission erinnert in diesem Zusammenhang daran, daß sie dem Rat bereits Vorschläge insbesondere im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik unterbreitet hat, die eine erhebliche Auswirkung auf die Steuerharmonisierung

haben. Es handelt sich um den Vorschlag einer ersten Richtlinie des Rates über die Anpassung der einzelstaatlichen Kraftfahrzeugsteuersysteme (1) und um den Vorschlag einer Entscheidung des Rates über die Einführung eines gemeinsamen Systems der Abgeltung der Benutzung der Verkehrswege (2).

Direkte Steuern

38. Die bestehenden Disparitäten im Bereich der direkten Steuern werden immer spürbarer, je mehr die wirtschaftliche Integration fortschreitet und je mehr die übrigen Faktoren, die das Wirtschaftsleben beeinflussen, einander angeglichen werden; diese Disparitäten müssen somit beseitigt werden.

39. Im Hinblick hierauf wird man sich mit den von den Mitgliedstaaten bei der Veranlagung dieser Steuern angewandten Förderungsmaßnahmen zu befassen haben.

Es handelt sich um unbefristete oder zeitlich begrenzte Maßnahmen, die darauf abzielen, die Investitionen ganz allgemein oder selektiv zu fördern; so kann man auf die Konjunktur einwirken, echte Beihilfen für bestimmte Tätigkeiten gewähren oder die Entwicklung bestimmter Regionen fördern. Im Einzelfall bestehen diese Maßnahmen, deren genaue Tragweite häufig nur schwer abzuschätzen ist, praktisch entweder in einer rascheren Abschreibung, als es die technischen oder wirtschaftlichen Wertminderungen rechtfertigen, oder in einer völligen oder teilweisen Steuerbefreiung der Gewinne, im allgemeinen unter Bedingung der Reinvestierung, oder selbst in einem Steuerabschlag. Sie haben eine nicht unbeachtliche Auswirkung entweder auf die Wirtschaft im ganzen oder auf die besondere Lage der geförderten Wirtschaftszweige und auf die durch Beihilfen geförderten Regionen.

Aus der Sicht einer vollständigen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion ist es undenkbar, daß von den Mitgliedstaaten solche Maßnahmen getroffen werden, ohne daß sich diese in den Rahmen der Gesamtpolitik einfügen, selbst wenn sie nicht als Beihilfen gegen Vertragsvorschriften verstoßen. Mit der Definition und Verwirklichung konzertierter Wirtschaftspolitiken wird es immer dringlicher werden, den Einsatz von Steuern als Interventionsinstrument zu koordinieren.

./.

(1) ABl. Nr. C 90 vom 11.9.1971

(2) ABl. Nr. C 62 vom 22.6.1971

40. Auf dem Gebiet der Körperschaftsteuer wird man die mit der Einführung eines gemeinsamen Steuerkreditsystems in Angriff genommene Angleichung der Steuersätze fortsetzen und die Grenzen für diese Annäherung nach Maßgabe der Wettbewerbserfordernisse abstecken müssen.

41. Desgleichen wird zu prüfen sein, ob und gegebenenfalls inwieweit die Realisierung der anzustrebenden Ziele auch Aktionen in anderen Sektoren der direkten Steuern, wie der Vermögensteuer gewisser berufsbezogener Steuern u.s.w., bedingt.

Schlußbemerkungen

42. Die vorliegende Mitteilung will keine endgültige und vollständige Liste der Aktionen aufstellen, die von der Gemeinschaft im Laufe der kommenden Jahre im Bereich der Steuern unternommen werden sollten.

Dieses Programm ist in regelmäßigen Abständen auf Grund der Fortschritte zu überprüfen, die hinsichtlich der Definition und der Errichtung dieser Union gemacht werden.

Es ist jedenfalls unmöglich, von vornherein alle Fälle vorauszu-
sehen, in denen sich die Verwendung der Besteuerung zur Erreichung bestimmter
wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele als zweckmäßig erweisen kann. Die
Kommission, die diesen Aspekten mit großer Aufmerksamkeit folgt, wird die
erforderlichen Maßnahmen in die Vorschläge einbeziehen, die sie in diesen
Bereichen unterbreiten wird.

43. Darüberhinaus stellen sich Steuerprobleme in den Außenbeziehungen.
Diese Probleme ergeben sich namentlich im Zusammenhang mit den Investitionen,
mit der Besteuerung des Kapitals und der daraus erzielten Einkünfte. In Zu-
kunft können sich diese Probleme noch verschärfen. Bereits jetzt sind zu-
nehmende direkte und indirekte Investitionen aus Drittländern in der Gemein-
schaft und umgekehrt zu vermerken. Ueberdies ist die Gemeinschaft auf dem
Wege der industriellen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, namentlich
im Rahmen des Abkommens von Lomé. Diese Zusammenarbeit hat auch steuerliche
Aspekte, die bislang vor allem in bilateralen Abkommen behandelt worden sind.
Die Kommission beabsichtigt zu untersuchen, ob der Rahmen der Gemeinschaft den
Mitgliedstaaten bessere Lösungsmöglichkeiten für diese Probleme bietet, so daß
die Durchführung einer Politik industrieller Zusammenarbeit mit den Entwicklungs-
ländern erleichtert würde.

ZEITPLAN - ANLAGE

Zeitplan betreffend die im ersten Teil angekündigten Maßnahmen

1975

- Harmonisierung der Körperschaftssteuersysteme und der Regelungen über den Quellenabzug bei Dividenden;
- Harmonisierung der indirekten Steuern auf Wertpapiergeschäfte;
- gegenseitige Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der zwangsweisen Beitreibung von Steuerschulden im Bereich der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern.

1976

- Einheitliche Erhebung der aus der Mehrwertsteuer herrührenden eigenen Mittel (dieser Vorschlag setzt voraus, daß der Rat zuvor über "die einheitliche Bemessungsgrundlage" beschlossen hat);
- Lösung der Probleme, die sich im Bereich der Mehrwertsteuer bei Reparaturen im Ausland, bei Versandgeschäften und beim aktiven Lohnveredelungsverkehr mit einigen Waren stellen;
- Erhöhung der Freibeträge zugunsten von Privatpersonen;
- Maßnahmen für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden zur Bekämpfung der Steuerflucht im Bereich der direkten Steuern;
- Beseitigung der Doppelbesteuerung, die sich aus den von einem Mitgliedstaat vorgenommenen Gewinnberichtigungen ergeben könnte;
- Verfahren der vorherigen Prüfung und Anhörung;
- Vereinfachung der Mehrwertsteuerformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen.

Ab 1977

- Maßnahmen für eine korrekte Erhebung der Verbrauchssteuern und eine Erleichterung der Förmlichkeiten und Kontrollen;
- Festlegung gemeinsamer Regeln zur Vermeidung willkürlicher Gewinnverlagerungen zwischen Unternehmen einer Unternehmensgruppe mittels interner Abgabepreise (transfer pricing);
- Angleichung im Bereich der Bemessungsgrundlage der Steuern auf Unternehmensgewinne.

*

*

*