

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(80) 68 endg.

Brüssel, den 20. Februar 1980

Empfehlung eines BESCHLUSSES DES RATES

zur Ermächtigung der Kommission, Verhandlungen mit Finnland, Island, Norwegen und Schweden zum Abschluß von Abkommen zur Beteiligung dieser Staaten an der Regelung zur gegenseitigen Amtshilfe der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern aufzunehmen

(Von der Kommission dem Rat vorgelegt)

KOM(80) 68 endg.

Empfehlung eines
BESCHLUSSES DES RATES

zur Ermächtigung der Kommission, Verhandlungen mit Finnland, Island, Norwegen und Schweden zum Abschluß von Abkommen zur Beteiligung dieser Staaten an der Regelung zur gegenseitigen Amtshilfe der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern aufzunehmen

1. Die am 19. Dezember 1977 vom Rat angenommene Richtlinie über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern (1) zielt ab auf die Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung und Steuerflucht, und damit auf die zutreffende Steuerfestsetzung, indem die Zusammenarbeit der nationalen Steuerverwaltungen verstärkt werden soll. Mit der am 6. Dezember 1979 angenommenen Richtlinie ist ihr Anwendungsbereich auf die Mehrwertsteuer ausgedehnt worden (2).
2. Die Praktiken der internationalen Steuerhinterziehung und Steuerflucht erwecken zunehmende Besorgnis sowohl bei den Regierungen als auch bei den Steuerpflichtigen, die gewissenhaft ihren steuerlichen Verpflichtungen nachkommen. Wie in der ersten Erwägung der genannten Richtlinie aufgeführt ist, führen diese Praktiken zu Haushaltseinnahmeausfällen, verstoßen gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit und können Verzerrungen des Kapitalverkehrs und der Wettbewerbsbedingungen hervorrufen; sie beeinträchtigen mithin das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes.
3. Abwehrmaßnahmen eines einzelnen Staates allein haben keine grenzüberschreitenden Wirkungen. Soll der Abwehrkampf gegen die modernen Formen der Steuerhinterziehung und Steuerflucht wirksam sein, so darf er sich bei der wachsenden Verschmelzung der Volkswirtschaften und angesichts der Entwicklung der multinationalen Gesellschaften nicht länger auf den rein nationalen Rahmen beschränken, sondern muß in einem größtmöglichen internationalen Rahmen organisiert werden. Auf diesem Wege ist die Verstärkung der gegenseitigen Amtshilfe zwischen den nationalen Steuerverwaltungen anerkanntermaßen ein erster unerläßlicher Schritt.

(1) ABl. Nr. L 336 vom 27. Dezember 1977

(2) ABl. Nr. L 331 vom 27. Dezember 1979

.../...

4. Die Steuerhinterziehung und Steuerflucht nehmen mehr und mehr ein weltweites Ausmaß an; sie machen also nicht halt an den Grenzen der Gemeinschaft. Dieser Aspekt des Problems ist von den Organen der Gemeinschaft von Anfang an klar erkannt worden. Deshalb hat der Rat in seiner EntschlieÙung vom 10. Februar 1975 die Notwendigkeit unterstrichen, die Zusammenarbeit auch mit Drittländern zu verstärken (1). Die Kommission hat ihrerseits diesen Gedanken in der Begründung ihres Vorschlages der oben bezeichneten Richtlinie zum Ausdruck gebracht, indem sie hervorhob, wie besonders wichtig die Zusammenarbeit mit den industriell und finanziell bedeutsameren Drittländern ist (2).

Die Problematik ist auch anderen internationalen Organisationen, wie der OECD oder dem Europarat bewußt, die sich ebenfalls um eine wirksamere Bekämpfung der Steuerhinterziehung und Steuerflucht bemühen. Die parlamentarische Versammlung des Europarats hat insbesondere alle Mitgliedstaaten des Europarates zur Zusammenarbeit aufgerufen (3).

5. Auf Anweisung ihrer Regierungen haben die Vertretungen Schwedens, Norwegens, Finnlands und Islands bei der Europäischen Gemeinschaft mit Schreiben vom 22. Februar 1979, 28. Februar 1979, 9. Mai 1979 und 21. Mai 1979 um die Aufnahme von Verhandlungen über Abkommen zur Beteiligung ihrer Länder an der Regelung zur gegenseitigen gemeinschaftlichen Amtshilfe ersucht.
6. Diese vier Länder sind im Hinblick auf Handel, Industrie und Kapital bedeutende Partner der Gemeinschaft.

(1) EntschlieÙung des Rates vom 10. Februar 1975 (ABL. Nr. C 35 vom 14. Februar 1975) über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der internationalen Steuerflucht und Steuerumgehung

(2) Begründung, Absatz 11

(3) Empfehlung 833 (1970)

Für das Jahr 1977 betrug der Warenaustausch zwischen diesen Ländern und der Gemeinschaft:

	(in Mio ERE)			
	<u>Finnland</u>	<u>Island</u>	<u>Norwegen</u>	<u>Schweden (1)</u>
Einfuhren aus der Gemeinschaft	2.748	150	3.773	8.024
Ausfuhren in die Gemeinschaft	2.138	258	4.778	8.857

Der gesamte Warenaustausch zwischen der Gemeinschaft und sämtlichen Drittländern beträgt für das gleiche Jahr 171.230 Mio ERE (Einfuhr) und 164.140 Mio ERE (Ausfuhr); der Anteil dieser vier Länder am gesamten Außenhandel der Gemeinschaft beträgt also etwa 9 %. Umgekehrt ist die Gemeinschaft für jedes dieser Länder der bedeutendste Handelspartner.

Wenn auch genauere Statistiken über den Dienstleistungsverkehr nicht vorliegen, so ist doch zu vermuten, daß auch auf diesem Gebiet die Verbindungen zwischen der Gemeinschaft und diesen Ländern sehr eng sind; in diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Seeschifffahrt zu verweisen.

In Industrie und Handel ist schließlich eine immer stärker werdende Verflechtung durch die Gründung von Tochtergesellschaften und die Errichtung von Betriebstätten durch Unternehmen dieser Länder innerhalb der Gemeinschaft sowie auch in umgekehrter Richtung festzustellen. Dabei ist auf die Auto-, Papier-, Kugellager-, Werkzeug-, Elektrotechnik-, Chemie- und Nahrungsmittelindustrie hinzuweisen. Bei den Dienstleistungen im Finanzbereich ist festzustellen, daß Tochtergesellschaften großer Banken und Versicherungsgesellschaften der nordischen Länder in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind und umgekehrt.

(1) Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften

7. Die genannten wirtschaftlichen und finanziellen Verflechtungen zeigen eindeutig, daß eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Steuer-
verwaltungen dieser nordischen Länder und denen der Mitgliedstaaten der
Gemeinschaft nützlich ist.

Abgesehen von Island, das nur mit Deutschland und Dänemark Doppelbesteue-
rungsabkommen geschlossen hat, bestehen zwar zwischen den nordischen Ländern
und den meisten Mitgliedstaaten derartige Abkommen, die die Möglichkeit
eines Auskunftsaustausches vorsehen. Allerdings ist diese Zusammenarbeit,
die im allgemeinen den entsprechenden Bestimmungen des OECD-Musterabkommens
nachgebildet ist, zuweilen stärker begrenzt als die Zusammenarbeit nach der
vorgenannten Richtlinie. Ferner ist hervorzuheben, daß die entsprechenden
Bestimmungen von einem Abkommen zum andern weitgehend abweichen können
und mitunter den modernen Erfordernissen der Zusammenarbeit nicht ent-
sprechen, wobei zum Beispiel die Klausel zwischen Deutschland und Finnland
und die hauptsächlichste Regelung mit Schweden aus dem Jahre 1935 stammen.

Die Lage im Verhältnis der Mitgliedstaaten zu den nordischen Ländern ist
demnach mit denjenigen zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vor
Verabschiedung der genannten Richtlinie vergleichbar.

Soll aber die Zusammenarbeit zur Bekämpfung der internationalen Steuer-
hinterziehung und Steuerflucht in einem bestimmten geographischen Raum
wirksam gestaltet werden, so sind drei Voraussetzungen zu erfüllen:

- a) alle Staaten müssen bei der gegenseitigen Amtshilfe die gleichen Regeln
anwenden;
- b) diese Regeln müssen eine möglichst große Tragweite haben;
- c) die gegenseitige Amtshilfe darf nicht nur bilateralen Charakter haben,
sondern muß auf multilateraler Grundlage organisiert sein, wie es auch
die Beziehungen zwischen den bedeutsamsten Unternehmen sind, die kon-
trolliert werden sollen.

.../...

8. Die Erwägungen, die zur Einführung der gegenseitigen Amtshilfe innerhalb der Gemeinschaft geführt haben, gelten daher auch für ihre Ausdehnung auf diese vier Länder. Ihre Beteiligung wird es beispielsweise ermöglichen, daß durch Auskünfte und andere Formen von Amtshilfe der Steuerverwaltungen Finnlands, Islands, Norwegens oder Schwedens eine in einem Mitgliedstaat bestehende Tochtergesellschaft oder Betriebstätte eines Unternehmens dieser Länder einer gleich wirksamen Steuerkontrolle unterliegt, wie eine Tochtergesellschaft oder eine Betriebstätte eines Unternehmens aus einem anderen Mitgliedstaat nach der Regelung zur gegenseitigen Amtshilfe innerhalb der Gemeinschaft. Die so erreichbare Gleichbehandlung bei der Steuerkontrolle kann somit die Neutralität der Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt verbessern.

Ebenso können die von den nordischen Ländern erhaltenen Auskünfte über die dortigen Tochtergesellschaften von Unternehmen aus der Gemeinschaft zu einer zutreffenderen Festsetzung der Gewinne der Muttergesellschaften beitragen.

Besonders interessant dürfte im Übrigen die Erweiterung der gegenseitigen Amtshilfe bei den sogenannten Dreiecksgeschäften sein, also Geschäften, die nicht nur zwei, sondern mehrere Länder, darunter möglicherweise eine Steueroase, berühren. Es liegt auf der Hand, daß die Aufklärungsmöglichkeiten in solchen Fällen, die über diejenigen einer oder sogar mehrerer Steuerverwaltungen hinausgehen, umso größer sind, je mehr Länder an der Zusammenarbeit beteiligt sind.

Schließlich sind die Vorteile hervorzuheben, die sich aus der vorgeschlagenen Erweiterung für die Anwendung von Artikel 10 der genannten Richtlinie, und zwar den Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der künstlichen Gewinnverlagerung innerhalb von Konzernen, ergeben.

Zusammenfassend und generell zu bemerken ist, daß die Beteiligung der vier genannten Länder an der Gemeinschaftsregelung zur gegenseitigen Amtshilfe zu einer wirksameren Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung und Steuerflucht führen und zu einer zutreffenderen Steuerfestsetzung beitragen wird.

Aus diesen Gründen haben die vier nordischen Länder, die bereits seit 1972 aufgrund eines auch Dänemark einschließenden multilateralen Abkommens eng zusammenarbeiten, um ihren Anschluß an die Regelung zur gegenseitigen Amtshilfe ersucht, und die gleichen Erwägungen sollten auch die Gemeinschaft zum Abschluß eines entsprechenden Abkommens mit diesen Ländern veranlassen, da die oben aufgeführten Ziele sich nur im Wege multilateraler Zusammenarbeit, nicht aber durch rein bilaterale Beziehungen, so eng sie auch sein mögen, erreichen lassen.

9. In ihren oben erwähnten Schreiben gehen die Vertretungen der vier ersuchenden Staaten bei der Gemeinschaft davon aus, daß die Verhandlungen zu Abkommen zwischen der Gemeinschaft und jedem einzelnen der Staaten mit den gleichen Regelungen führen sollten, wie sie die Richtlinie über die gegenseitige Amtshilfe in der Gemeinschaft vorsieht.

Diese Bestimmungen betreffen im wesentlichen:

- das Ausmaß und die Form der Zusammenarbeit;
- die Beachtung des Steuergeheimnisses; dabei müssen die Abkommen den Steuerpflichtigen der Mitgliedstaaten mindestens den gleichen Geheimnisschutz gewähren wie er ihnen von der Richtlinie für den Auskunftsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten garantiert wird;
- die Grenzen des Auskunftsaustausches.

10. Abschließend schlägt die Kommission dem Rat vor, sie zur Aufnahme der Verhandlungen zu ermächtigen, um die Finnland, Island, Norwegen und Schweden ersucht haben, und diese Verhandlungen im Einvernehmen mit einem vom Rat zu berufenden Ausschuß im Rahmen eines Mandats zu führen, für das ein Entwurf als Anlage beigefügt ist.

Empfehlung eines

BESCHLUSSÉS DES RATES

zur Ermächtigung der Kommission, Verhandlungen mit Finnland, Island, Norwegen und Schweden zum Abschluß von Abkommen zur Beteiligung dieser Staaten an der Regelung zur gegenseitigen Amtshilfe der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern aufzunehmen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

auf Empfehlung der Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe :

Die gegenseitige Amtshilfe der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der direkten Steuern und der Mehrwertsteuer, die in der Gemeinschaft durch die Richtlinie 77/799/EWG vom 19. Dezember 1977 (1) und die Richtlinie 79/1070/EWG vom 6. Dezember 1979 (2) eingeführt worden ist, soll zur Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung und Steuerflucht und damit zu einer zutreffenden Steuerfestsetzung beitragen.

In seiner EntschlieÙung vom 10. Februar 1975 über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der internationalen Steuerflucht und Steuerumgehung (3) hat der Rat bereits die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit auch mit den Steuerverwaltungen von Drittländern unterstrichen.

(1) ABL. Nr. L 336 vom 27.12.1977, S. 15

(2) ABL. Nr. L 331 vom 27.12.1979, S. 8

(3) ABL. Nr. C 35 vom 14. Februar 1975, S. 1

bereits seit 1972
Abkommens eng
tügen Amtshilfe
aufnehmen

Finnland, Island, Norwegen und Schweden haben um die Aufnahme von Verhandlungen mit der Gemeinschaft über den Abschluß von Abkommen über die Beteiligung dieser Staaten an der Regelung zur gegenseitigen Amtshilfe ersucht, wie sie durch die genannten Richtlinien eingeführt ist.

Wegen der bedeutenden Beziehungen zwischen diesen Ländern und den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft auf dem Handels-, Industrie- und Kapitalektor trägt eine verstärkte Zusammenarbeit der nationalen Steuerverwaltungen aller betroffenen Staaten zu einer wirkungsvolleren Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung und Steuerflucht und damit zu einer größeren Neutralität der Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt bei.

BESCHLIESST :

Einziger Artikel

Die Kommission wird ermächtigt, Verhandlungen mit Finnland, Island, Norwegen und Schweden zum Abschluß eines Abkommens mit jedem dieser Staaten über die Beteiligung an der Regelung für die gegenseitige Amtshilfe der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der direkten Steuern und der Mehrwertsteuer aufzunehmen, die durch die Richtlinien 77/799/EWG und 79/1070/EWG eingeführt worden ist.

Die Kommission führt diese Verhandlungen im Benehmen mit einem vom Rat eingesetzten Ausschuß, der sie bei dieser Aufgabe unterstützt, sowie nach Maßgabe der Richtlinien im Anhang oder solcher Richtlinien, die ihr der Rat später erteilt.

ANHANG

Ziel der Verhandlungen ist die Ausarbeitung von Entwürfen für Abkommen zwischen der Gemeinschaft und jedem der ersuchenden Drittstaaten, die die Beteiligung dieser Staaten an der Regelung über die gegenseitige Amtshilfe der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der direkten Steuern und der Mehrwertsteuer zum Inhalt haben, die durch die Richtliniendes Rates 77/799/EWG (ABl. Nr. L 336 vom 27. Dezember 1977) und 79/1070/EWG (ABl. Nr. L 331 vom 27. Dezember 1979) eingeführt worden ist.