

Im Gegensatz zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission, der ausgehend von ihrem Bericht vom 23. Juli 1997 formuliert wurde, kommt in der Verordnung vom 26. Mai 1998 die Alternative einer Kennzeichnung mit „könnte GVO enthalten“ nicht vor.

Darüber hinaus wird darin eine Liste mit Erzeugnissen eingeführt, die nicht den Etikettierungsvorschriften unterliegen (diese Liste ist zunächst leer und wird erst auf Grundlage von Stellungnahmen der wissenschaftlichen Ausschüsse aufgefüllt). In den Erwägungsgründen erscheint der Begriff eines Schwellenwertes für das Vorhandensein von genetisch veränderten DNA oder Proteinen, bei dessen Überschreiten eine Kennzeichnung erst notwendig wird. Jedoch wird kein Schwellenwert festgelegt.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten“⁽¹⁾

(98/C 284/09)

Der Rat beschloß am 30. März 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts-, Finanz- und Währungsfragen nahm ihre Stellungnahme am 9. Juni 1998 an. Berichterstatter war Herr Pelletier.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 356. Plenartagung (Sitzung vom 1. Juli 1998) mit 136 gegen 7 Stimmen bei 4 Stimmabstimmungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die hier zu erörternde Initiative der Kommission, mit der eine steuerrechtliche Unstimmigkeit korrigiert werden soll, die der Vollendung eines integrierten Binnenmarkts abträglich ist.

1.2. Die Abschaffung der Quellensteuern, die mehrere EU-Mitgliedstaaten auf Zins- und Lizenzgebührzahlungen erheben, wurde schon vor langer Zeit als eine im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarkts vorrangige Maßnahme erkannt.

1.3. Die erste Initiative, die die Kommission in dieser Richtung ergriffen hat, datiert vom 20. April 1990. In dem 1992 veröffentlichten Rüding-Bericht, dessen allgemeine Leitlinien der WSA begrüßte⁽²⁾, wurde eine solche Reform ebenfalls als vorrangig betrachtet. Bedauerlicherweise beschloß die Kommission 1994, ihren Vorschlag zurückzuziehen, weil im Rat kein diesbezüglicher Konsens gefunden werden konnte. Erst im Dezember 1997 gab der Rat „Wirtschafts- und Finanzfragen“ der Kommission grünes Licht für die Erarbeitung des Vorschlags, mit dem nun auch der Ausschuß befaßt wurde.

1.4. Das beharrliche, wenn nicht gar harnäckige Vorgehen der Kommission in dieser Angelegenheit

verdient Anerkennung. Es ist zu wünschen, daß die gleiche Beharrlichkeit auch bei dem — vom Rat gebilligten und in der Begründung angesprochenen — Vorhaben einer Richtlinie an den Tag gelegt wird, die „ein Minimum an effektiver Besteuerung der Zinserträge“ gewährleistet und gleichzeitig „dem Erfordernis Rechnung tragen [sollte], daß die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Finanzmärkte im Weltmaßstab erhalten bleiben muß“; dies würde auch die Einbeziehung von Drittstaaten sowie der abhängigen bzw. assoziierten Gebiete der Mitgliedstaaten einschließen⁽³⁾.

1.5. Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie soll unterbunden werden, daß Zins- und Lizenzgebührzahlungen, die ein Unternehmen eines Mitgliedstaates an ein verbundenes, in einem anderen Mitgliedstaat ansässiges Unternehmen (an dessen Kapital das zahlende Unternehmen mittelbar oder unmittelbar mindestens zu 25 % beteiligt ist) leistet, von seiten des Staates an der Quelle besteuert werden, aus dem die Zahlungen geleistet werden, und die Besteuerung der diesen Zahlungen entsprechenden Erträge einzig und allein dem Staat zukommt, in dem der Nutzungsberechtigte ansässig ist.

2. Wirtschaftliche Rechtfertigung des Richtlinienvorschlags

2.1. Wirtschaftlich gesehen geht es darum, eine — per se kritisierbare — Doppelbesteuerung bzw. (im

⁽¹⁾ ABl. C 123 vom 22.4.1998, S. 9.

⁽²⁾ Stellungnahme des Ausschusses vom 24.11.1992, ABl. C 19 vom 25.1.1993, S. 65.

⁽³⁾ Schlußfolgerungen des Rates „Wirtschafts- und Finanzfragen“ vom 1.12.1997 zur Steuerpolitik (ABl. C 2 vom 6.1.1998).

günstigsten Falle) einen Liquiditätsentzug zu vermeiden, der durch die unvermeidlichen Verzögerungen verursacht wird, die der Nutzungsberchtigte bis zur Rückerstattung der einbehaltenden Beträge hinnehmen muß.

2.2. Der Richtlinienvorschlag deckt sich mit den Anliegen der einschlägigen internationalen Organisationen, die die betroffenen Unternehmen repräsentieren: UNICE, Vereinigung der Banken in der Europäischen Union, Vereinigung der Europäischen Industrie- und Handelskammern usw.

2.3. Die dem Richtlinienvorschlag beigefügten Tabellen vermitteln ein recht genaues Bild darüber, wie sich das Problem im Hinblick auf die Steuerabzüge darstellt. Es läßt sich feststellen, daß die Quellenbesteuerung von Zins- und Lizenzgebührzahlungen ohne bilaterale Besteuerungsabkommen (eine innerhalb der Europäischen Union nicht zutreffende Hypothese) in den meisten Staaten erheblich zu Buche schlagen kann, wobei die entsprechenden Prozentsätze mit 45 % bis 0 % bei den Zinsen und 33 % bis 0 % bei den Lizenzgebühren allerdings breit gestreut sind.

2.4. In der Europäischen Union wird die Höhe der Besteuerung durch die bilateralen Abkommen auf deutlich geringere Werte reduziert, allerdings lassen sich Doppelbesteuerungen mit diesen Abkommen nicht in allen Fällen gänzlich vermeiden. Außerdem sehen die Abkommen in den Ländern, in denen die nutzungsberchtigten Unternehmen ansässig sind, komplexe Verrechnungsmechanismen für die Quellensteuerabzüge vor.

3. Warum hat der Richtlinienvorschlag so lange auf sich warten lassen?

3.1. Ein Konsens darüber, daß dieses sich auf den ersten Blick einfach darstellende Problem gelöst werden muß, besteht schon seit langem.

3.2. Die bestehenden Hindernisse sind auf die Komplexität der Steuervorschriften in der Europäischen Union zurückzuführen, deren Harmonisierungsgrad — mit Ausnahme der MWSt-Regelung — gering ist.

3.3. Außerdem unterliegt das Steuerwesen wegen seiner Bedeutung für die Deckung des Haushaltsumbedarfs der Mitgliedstaaten der einzelstaatlichen Souveränität. Dies ist zugleich eine Erklärung dafür, daß in den römischen Verträgen in diesem Bereich einstimmige Beschlüsse vorgesehen wurden.

3.4. Die strengen haushaltspolitischen Auflagen, die sich aus dem Maastrichter Vertrag bzw. dem Stabilitätspakt ergeben, sorgen für eine erhöhte Wachsamkeit der Mitgliedstaaten, sobald sich Entwicklungen abzeichnen, die — wie im vorliegenden Fall — Einnahmeverluste mit sich bringen können.

3.5. Die Interessen der EU-Mitgliedstaaten sind unterschiedlich gelagert: Während einige Länder Nettoimpor-

teure von Kapital und Technologie sind (was bedeutet, daß sie mehr an das Ausland zahlen als sie von dort empfangen), sind andere Länder strukturelle Nettoexporteure.

3.6. Diese Schwierigkeiten sind eine mögliche Erklärung dafür, daß die Kommission vorsichtig, abwartend und pragmatisch agiert und dabei in Kauf nimmt, daß diese Verhaltensweise letztlich als Ängstlichkeit ausgelegt wird.

4. Eine umsichtige Vorgehensweise

4.1. In den Richtlinienvorschlag wurden im Hinblick auf seine Umsetzung Vorsichtsmaßnahmen, wenn nicht gar regelrechte „Sicherungen“ eingebaut.

4.2. Zins- und Lizenzgebührzahlungen können das Beiseiteschaffen von Geldern oder Hinterziehungsmöglichkeiten eröffnen, indem unnormal hohe, als derartige Zahlungen deklarierte Beträge beispielsweise von Tochter- an Muttergesellschaften transferiert werden. Derartige Praktiken, die auf Gewinntransfers hinauslaufen, werden in der Regel innerhalb von Unternehmensgruppen angewandt und zielen darauf ab, den Gewinn in einem Staat mit niedrigen Körperschaftsteuersätzen versteuern zu lassen.

4.3. Angesichts dieser Betrugsmöglichkeit wurde der Richtlinienvorschlag so gestaltet, daß den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gelassen wird, die Transferpreise anzupassen, wenn Zins- oder Lizenzgebührzahlungen über dem Preisniveau des freien Wettbewerbs liegen.

4.4. Da die Befreiung von der Quellenbesteuerung große Belastungen für die Haushalte Griechenlands und Portugals mit sich bringt, sieht der Vorschlag für diese beiden Staaten eine fünfjährige Übergangszeit mit allmählichen Steuerenkungen vor.

5. Eine gewisse Ängstlichkeit

5.1. Die Tragweite des Richtlinienvorschlags erscheint dem Ausschuß aus folgenden Gründen zu gering.

5.2. Eine Befreiung von der Quellenbesteuerung ist nur für Zahlungen zwischen verbundenen Unternehmen vorgesehen, obwohl diese Maßnahme gerade dann vollauf gerechtfertigt wäre, wenn zwischen den von den Zahlungen betroffenen Unternehmen kein Abhängigkeitsverhältnis besteht.

5.3. Als „verbundene Unternehmen“ im Sinne des Vorschlags gelten nur die Unternehmen, die mindestens zu 25 % am Kapital einer anderen Gesellschaft beteiligt sind, obwohl die günstigsten Regelungen für verbundene Unternehmen, die in bilateralen Besteuerungsabkommen vorgesehen sind, sehr häufig schon bei einer 10 %igen Beteiligung zur Anwendung kommen.

6. Allgemeine Bemerkungen

6.1. Die Kommission behält sich vor, zu einem späteren Zeitpunkt im Zuge der Vertiefung des Binnenmarkts den Vorschlag zu unterbreiten, die Befreiung von Steuerabzügen auf Zins- und Lizenzgebührzahlungen zwischen nicht verbundenen Unternehmen auszudehnen.

6.2. Der Ausschuß vermag in dieser Aussage keine Folgerichtigkeit zu erkennen. Ihr liegt das Bestreben zugrunde, die Auswirkungen des Vorschlags auf die Haushalte der Mitgliedstaaten abzumildern, die Nettoimporteure von Kapital und Technologie sind, während überdies für die in Frage kommenden Länder (Griechenland und Portugal) eine fünfjährige Übergangsperiode vorgeschlagen wird, in deren Verlauf die Steuersätze allmählich gesenkt werden sollen. Die Grundregel besteht doch schließlich darin, daß Zins- und Lizenzgebührzahlungen, die für die Quellensteuerbefreiung in Frage kommen, Zahlungen sein müssen, die unter den Bedingungen des freien Wettbewerbs („arm's length“) zwischen unabhängigen Unternehmen erfolgen. Werden die Zahlungen zwischen verbundenen Unternehmen geleistet, führt die Anwendung des Grundsatzes des freien Wettbewerbs dazu, daß der überschüssige Teil dieser Zahlungen wie eine Gewinnausschüttung behandelt wird, die Anspruch auf die in der Richtlinie 90/435/EWG gewährten Vorteile hat.

6.3. Grundregel ist somit, daß die Zins- und Lizenzgebührzahlungen zwischen unabhängigen Parteien geleistet werden. Unter diesen Umständen gibt es keinen besonderen Grund, die Freistellung von der Quellenbesteuerung auf Zins- und Lizenzgebührzahlungen zwischen verbundenen Unternehmen zu begrenzen, wie es bei den innerhalb einer Unternehmensgruppe erfolgenden Dividendenzahlungen der Fall ist (womit das Ziel verfolgt wird, die Steuerneutralität zu wahren und EU-interne Ansiedlungen, die in Form von Tochter- oder kontrollierten Gesellschaften anstelle von Betriebsstätten erfolgen, nicht zu benachteiligen). Vielmehr muß unbedingt dafür gesorgt werden, daß diese Befreiung für alle Zahlungen gilt, die zwischen unabhängigen Unternehmen erfolgen, damit keine Wettbewerbsverzerrung hervorgerufen wird, die einer ungerechtfertigten Bevorzugung einheimischer Anbieter Vorschub leistet.

6.4. In Anbetracht der unter Ziffer 6.2 und 6.3 dargelegten Erwägungen hält es der Ausschuß für gerechtfertigt, der Ausdehnung der Befreiung auf Zins- und Lizenzgebührzahlungen, die zwischen nicht verbundenen Unternehmen erfolgen, nach Ablauf einer fünfjährigen, ggf. zu verlängernden Übergangszeit einen automatischen Charakter zu geben. Artikel 10 des Richtlinienvorschlags sollte deshalb folgenden Wortlaut erhalten:

„Drei Jahre nach dem in Artikel 9 Absatz 1 genannten Datum legt die Kommission dem Rat einen Bericht über die Funktionsweise der Richtlinie vor, insbesondere mit Blick auf die Überprüfung der Anwendung von Artikel 7. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf Unternehmen, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie in deren jetziger

Fassung fallen, darf nach Ablauf der in Artikel 8 Absatz 1 genannten, ggf. verlängerten Übergangszeit nicht weiter hinausgeschoben werden.“

6.5. In Artikel 7 des Richtlinienvorschlags wird es den Mitgliedstaaten gestattet, die Quellensteuerbefreiung nicht anzuwenden, wenn die gezahlten Zinsen und Lizenzgebühren in dem Staat, in dem die Nutzungsberechtigten dieser Zahlungen ansässig sind, in den Genuß einer Körperschaftsteuer-Vorzugsregelung kommen. In Artikel 10 ist diesbezüglich festgelegt, daß in dem Bericht, der dem Rat innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie vorzulegen ist, insbesondere die Anwendung von Artikel 7 überprüft werden muß. Die Kommission weist darauf hin, daß zu diesem Zeitpunkt — insbesondere in Anbetracht der mit dem Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung erzielten Fortschritte — klarer abzusehen sein dürfte, ob es notwendig ist, den Mitgliedstaaten weiterhin die ihnen in Artikel 7 eingeräumte Wahlmöglichkeit zu gewähren.

6.6. Die Kommission erinnert in der dem Richtlinienvorschlag vorangehenden Begründung daran, daß der Rat „Wirtschafts- und Finanzfragen“ in seiner Sitzung am 1. Dezember 1997 der Aufstellung eines Verhaltenskodexes für die Unternehmensbesteuerung zustimmte, der das Einfrieren und den Abbau schädlicher Maßnahmen der Mitgliedstaaten im steuerpolitischen Bereich vorsieht. Als schädlich gelten in diesem Zusammenhang steuerpolitische Maßnahmen, die eine effektive Besteuerung zum Ziel haben, die — Nullsätze inbegriffen — deutlich unterhalb des üblichen Niveaus des betreffenden Mitgliedstaats liegt.

6.7. Der Ausschuß macht darauf aufmerksam, wie wichtig ein ausreichendes Maß an Kohärenz zwischen dem gemeinsamen, im Rahmen des Kodex beabsichtigten Tätigwerden und der in Artikel 7 des Richtlinienvorschlags eingeräumten Möglichkeit ist, die Quellensteuerbefreiung nicht anzuwenden, wenn die Besteuerung der Zinsen und Lizenzgebühren in dem Staat, in dem das nutzungsberechtigte Unternehmen seinen Sitz hat, von den üblichen Gepflogenheiten abweicht und infolgedessen ein Tätigwerden auf der Grundlage des Kodexes erfordert. Dies bedeutet, daß die Mitgliedstaaten nicht das Recht haben dürfen, einseitig neue Vergeltungsmaßnahmen (wie z. B. die Quellenbesteuerung von Zins- und Lizenzgebührzahlungen) und damit schädliche, den Verhaltenskodex verletzende steuerpolitische Maßnahmen zu ergreifen, weil dies der konsensorientierten Grundhaltung zuwiderliefe, die bei der Aufstellung des Kodex vorherrschte, und den Kodex in seiner Wirkung erheblich schwächen würde.

6.8. Der Ausschuß erachtet es infolgedessen als unbedingt erforderlich, dem Beginn des ersten Satzes von Artikel 7 Absatz 1 folgenden Wortlaut zu geben:

„1. Über die in Artikel 6 genannten Fälle hinaus sind die Mitgliedstaaten ermächtigt, nicht auf die Erhebung ihrer derzeitigen, in Artikel 1 genannten und auf alle Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren anwendbaren Steuern zu verzichten, ...“

und Artikel 7 Absatz 2 wie folgt zu formulieren:

„2. Gelten die in Absatz 1 Buchstaben a) und b) genannten Voraussetzungen nur für einen Teil der in Absatz 1 genannten Zinsen und Lizenzgebühren, gilt die in diesem Absatz erteilte Ermächtigung für diesen Teil der Zinsen und Lizenzgebühren.“

7. Besondere Bemerkungen

7.1. Prozentsatz der Beteiligung, den ein Unternehmen erreichen muß, um als „verbundenes Unternehmen“ zu gelten

Im Hinblick auf das Ziel, über kurz oder lang alle Quellensteuerabzüge auf innereuropäische Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Unternehmen abzuschaffen, sollte der Prozentsatz der Beteiligung von 25 % auf 10 % gesenkt werden. Dies entspräche dem Wert, der gemäß den meisten bilateralen Abkommen erreicht werden muß, um in den Genuß einer ermäßigten Quellensteuer auf Dividendenzahlungen zwischen verbundenen Unternehmen zu kommen.

Infolgedessen sollte in Artikel 3 Absatz 1 b) „25 %“ durch „10 %“ ersetzt werden.

7.2. Zeitliches Kriterium für das Bestehen der Beteiligung

Um deutlich zum Ausdruck zu bringen, daß die Mitgliedstaaten die Anwendung der Richtlinie im Einzelfall nicht solange hinausschieben können, bis die zweijährige Frist für den Nachweis des Bestehens der Beteiligung verstrichen ist, sollte in Artikel 3 Absatz 2 zwischen

„Richtlinie“ und „entziehen“ das Wort „nachträglich“ eingefügt werden.

7.3. Definition der „Lizenzgebühren“

Es sollte dafür gesorgt (und gleichzeitig ausdrücklich darauf hingewiesen werden), daß Zahlungen, die als Beiträge zu den zentralen Forschungsausgaben innerhalb einer Unternehmensgruppe geleistet werden, von der Quellenbesteuerung befreit werden können. Der für Steuerangelegenheiten zuständige OECD-Ausschuß hat sich eindeutig für den grundsätzlichen Verzicht auf eine Quellenbesteuerung von Zahlungen ausgesprochen, die keine „royalties“ (Lizenzgebühren) darstellen, sondern sich aus Vereinbarungen über eine Beteiligung an den zentralen Ausgaben innerhalb einer Gruppe ergeben. Infolgedessen sollte in Artikel 2 Absatz 1 b) Zeile 7 nach „und wissenschaftlicher Erfahrungen.“ der Punkt durch ein Komma ersetzt und der Wortlaut „die bereits bestehen bzw. erarbeitet werden.“ angefügt werden.

7.4. „Zinsen oder Lizenzgebühren“ im Sinne von Artikel 5

An den vorhandenen Text von Artikel 5 sollte folgender Satz angefügt werden:

„Zins- und Lizenzgebührzahlungen, die als ausgeschüttete Gewinne behandelt werden, unterliegen der Richtlinie 90/435/EWG des Rates, sofern die Zahlung zwischen Unternehmen erfolgt, auf die die vorliegende Richtlinie Anwendung findet.“

Begründung: Diese Präzisierung entspricht hinsichtlich ihres Inhalts und ihres Rechtfertigungsgrunds derjenigen, die bereits im Text von Artikel 4 enthalten ist.

Brüssel, den 1. Juli 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS*