EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.7.2025
COM(2025) 407 final

2025/0225 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Unterzeichnung – im Namen der Union – des Änderungsprotokolls zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Der vorliegende Vorschlag betrifft die Unterzeichnung des Änderungsprotokolls zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra (im Folgenden „Andorra“) über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten[1] (im Folgenden „Abkommen“).

Das Abkommen bildet die Rechtsgrundlage für den gegenseitigen automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Andorra im Einklang mit dem von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) entwickelten Gemeinsamen Meldestandard (Common Reporting Standard, CRS). Dieser Standard wird auch innerhalb der EU gemäß der Richtlinie 2014/107/EU des Rates[2] (DAC 2 – erste Änderung der Richtlinie 2011/16/EU[3] über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung, DAC)[4] umgesetzt.

Am 26. August 2022 wurden auf internationaler Ebene wichtige Änderungen des Gemeinsamen Meldestandards gebilligt[5], die ab dem 1. Januar 2026 Anwendung finden. Diese Änderungen wurden in der Europäischen Union bereits mit der Richtlinie (EU) 2023/2226 des Rates[6] (DAC 8) umgesetzt und gelten ebenfalls ab dem 1. Januar 2026.

Mit den Änderungen wurde der Anwendungsbereich des CRS erweitert, sodass künftig auch E-Geld-Produkte und digitale Zentralbankwährungen abgedeckt sind. Außerdem bewirken sie eine weitere Verbesserung der Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht gegenüber Kunden und der Ergebnisse der Berichterstattung, um die Nutzbarkeit von CRS-Informationen für Steuerverwaltungen zu erhöhen und die Belastung für Finanzinstitute soweit möglich in Grenzen zu halten.

Um sicherzustellen, dass der automatische Austausch von Informationen über Finanzkonten zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Andorra auch nach dem 1. Januar 2026 mit dem aktualisierten CRS in Einklang steht und weiterhin entsprechend erfolgt, war es erforderlich, entsprechende Änderungen des Abkommens auszuhandeln und zu vereinbaren.

Seit Mai 2018 gilt die Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO)[7].

Damit das Abkommen diesen Änderungen auch Rechnung trägt, war es notwendig, die Verweise auf die aufgehobene Richtlinie 95/46/EG zu streichen und durch Verweise auf die Verordnung (EU) 2016/679 zu ersetzen. Gleichzeitig wurden auch die Verweise auf die

---

1 ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 38. ABl. L 268 vom 1.10.2016, S. 38.
2 ABl. L 359 vom 16.12.2014, S. 1.
3 ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1.
4 ABl. L 359 vom 16.12.2014, S. 1.
5 https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, S. 62-102.
6 Richtlinie (EU) 2023/2226 des Rates vom 17. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung (ABl. L, 2023/2226, 24.10.2023).
7 ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

nationalen Datenschutzvorschriften Andorras aktualisiert. Außerdem tragen die Änderungen der kontinuierlichen Anwendung der Angemessenheitsentscheidung der EU in Bezug auf Andorra Rechnung[8].

Am 21. Mai 2024 nahm der Rat einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über die Änderung des Abkommens über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten zwischen der Europäischen Union und Andorra[9] an.

Es fanden mehrere Verhandlungsrunden statt, und im April 2025 wurde eine vorläufige Einigung erzielt. Am 18. Juni 2025 wurde der Entwurf des Änderungsprotokolls von den Verhandlungsführern paraphiert.

Der Rat wurde in der Gruppe „Steuerfragen“ und in der für Steuerfragen zuständigen hochrangigen Gruppe kontinuierlich über die Fortschritte unterrichtet. So wurde insbesondere der Wortlaut des Entwurfs des Änderungsprotokolls vor seiner Paraphierung mit den Mitgliedstaaten geteilt und erörtert. Der paraphierte Text wurde auch mit dem Europäischen Parlament geteilt.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Rat in seiner Verhandlungsrichtlinie vorgegebenen Ziele erreicht wurden und dass der ausgehandelte Text für die Union annehmbar ist.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Die Änderung des Abkommens wurde im Einklang mit der umfassenden Verhandlungsrichtlinie des Rates vom 21. Mai 2024 ausgehandelt.

Mit dem ausgehandelten Änderungsprotokoll wird sichergestellt, dass das geltende Abkommen zwischen der Europäischen Union und Andorra weiter mit dem einschlägigen Unionsrecht, insbesondere der DAC in der durch die DAC 8 geänderten Fassung, in Einklang steht.

In der DAC 8 wurden unter anderem die jüngsten Änderungen des CRS der OECD berücksichtigt. Angesichts der engen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Andorra auf diesem Gebiet ist es wichtig, die Verwaltungszusammenarbeit mit seinen Steuerbehörden im Bereich des automatischen Austauschs von Informationen über Finanzkonten entsprechend zu vertiefen. Eine rechtzeitige Aktualisierung des Abkommens stellt sicher, dass diese Verwaltungszusammenarbeit auch nach dem 1. Januar 2026 reibungslos und wirksam fortgesetzt wird.

Die Änderungen des Abkommens tragen ferner der Politik der Union im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Rechnung, da die Sorgfaltspflichten, denen Finanzinstitute im Hinblick auf die Erhebung der im Rahmen des Abkommens auszutauschenden Informationen über Finanzkonten gegenüber ihren Kunden

[8] Beschluss 2010/625/EU vom 19. Oktober 2010 gemäß der Richtlinie 95/46/EG über die Angemessenheit des Datenschutzniveaus in Andorra.

[9] Beschluss (EU) 2024/1489 des Rates vom 21. Mai 2024 über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über die Änderung der Abkommen über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dem Fürstentum Liechtenstein, dem Fürstentum Andorra, dem Fürstentum Monaco bzw. der Republik San Marino.

nachkommen müssen, weitgehend an diejenigen angeglichen werden, die ebendiese Finanzinstitute als Verpflichtete nach dem Rechtsrahmen der Europäischen Union zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erfüllen müssen.

Das Änderungsprotokoll trägt auch der Politik der Union im Bereich der Achtung der Grundrechte Rechnung, insbesondere in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten im Falle der Weitergabe solcher Daten an Nicht-EU- und Nicht-EWR-Länder.

Was die Teile betrifft, die den Gemeinsamen Meldestandard berühren, so ist im Abkommen selbst in Artikel 8 vorgesehen, dass die Vertragsparteien einander konsultieren, wenn auf Ebene der OECD der Globale Standard in einem wichtigen Punkt geändert wird. Gemäß demselben Artikel kann das Abkommen nach den Konsultationen im Wege eines Protokolls zwischen den Vertragsparteien geändert werden. Da die OECD am 26. August 2022 wichtige Änderungen am CRS gebilligt hat, werden – im Einklang mit der ausschließlichen Zuständigkeit der Union aufgrund des geltenden Abkommens – mit dem Änderungsprotokoll alle Änderungen eingeführt, die notwendig sind, um den entsprechenden Änderungen des CRS Rechnung zu tragen. Diese Änderungen wurden innerhalb der Union durch die Richtlinie (EU) 2023/2226 des Rates umgesetzt.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Angesichts der Hauptziels – der Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der direkten Steuern – und der Hauptbestandteile des Abkommens ist Artikel 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) die materielle Rechtsgrundlage.

Da gemäß Artikel 115 AEUV für einen Rechtsakt der Union Einstimmigkeit erforderlich ist, sollte die verfahrensrechtliche Grundlage für den Abschluss dieses Änderungsprotokolls außerdem Artikel 218 Absatz 8 Unterabsatz 2 AEUV umfassen. Somit sind Artikel 218 Absatz 5 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 8 Unterabsatz 2 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage des vorgeschlagenen Beschlusses zur Genehmigung der Unterzeichnung des Abkommens.

• Zuständigkeit der Union

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs[10] hat die Union die ausschließliche Zuständigkeit, wenn eine Übereinkunft gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte. Diese Rechtsprechung des Gerichtshofs ist in Artikel 3 Absatz 2 AEUV verankert. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV hat die Union zusätzlich zu den in Artikel 3 Absatz 1 AEUV aufgeführten Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit „ferner die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“.

[10] Gutachten 3/15 des Gerichtshofs, ECLI:EU:C:2017:114, Rn. 118 und die dort zitierte Rechtsprechung.

- **Verhältnismäßigkeit**

Das Änderungsprotokoll steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und geht nicht über das hinaus, was für das Erreichen des Ziels notwendig ist, das Abkommen durch Aufnahme der Änderungen des Gemeinsamen Meldestandards, die am 1. Januar 2026 in Kraft treten werden, zu aktualisieren. Diese Änderungen werden die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, den automatischen Austausch von Finanzkontoinformationen mit der Schweiz ohne Unterbrechung in einer Weise fortzusetzen, die den neuen, bereits in DAC 8 enthaltenen Anforderungen des CRS entspricht.

- **Wahl des Instruments**

Nach Artikel 218 Absatz 5 AEUV legt die Kommission oder der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik dem Rat Vorschläge vor, woraufhin dieser einen Beschluss zur Genehmigung der Unterzeichnung und gegebenenfalls der vorläufigen Anwendung einer internationalen Übereinkunft erlässt. Angesichts des Gegenstands der geplanten Übereinkunft sollte die Kommission einen entsprechenden Vorschlag vorlegen.

3. ERGEBNISSE DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

- **Folgenabschätzung**

Im Einklang mit dem Instrument Nr. 7 des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung[11] ist unter anderem keine Folgenabschätzung notwendig, wenn die Kommission in einer Angelegenheit wenig bis gar keine andere Wahl hat.

Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt, da die Änderungen des bestehenden Abkommens in Bezug auf den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten den Änderungen des CRS entsprechen, die auf OECD-Ebene vereinbart wurden und bereits durch die DAC 8 in EU-Recht überführt worden sind. Die Aktualisierungen beim Datenschutz wiederum dienen lediglich der Aktualisierung der Verweise auf die Datenschutzvorschriften der EU und Andorras.

- **Grundrechte**

Das vorgesehene Änderungsprotokoll zum Abkommen wird die zentralen Werte der Europäischen Union gemäß Artikel 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union respektieren.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Die vorgesehenen Änderungen betreffen die folgenden Aspekte:

1. Änderungen, um sicherzustellen, dass der automatische Austausch von Informationen über Finanzkonten zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Andorra auch nach dem

[11] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf.

1. Januar 2026 mit dem aktualisierten CRS in Einklang steht und weiterhin entsprechend erfolgt.

Mit den geplanten Änderungen werden die Meldepflichten um neue digitale Finanzprodukte wie Spezifizierte Elektronische Geldprodukte und Digitale Zentralbankwährungen erweitert. Gleichzeitig werden mit den Änderungen detailliertere Meldepflichten und verbesserte Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht eingeführt, um die Zuverlässigkeit und die Nutzung der ausgetauschten Informationen zu verbessern. Diese Änderungen bezüglich der Melde- und Informationsaustauschpflichten sind in den Artikel 2 und 3 sowie in Anhang I vorgesehen. Sie werden ab dem 1. Januar 2026 gelten.

Die Änderungen umfassen auch Bestimmungen, die eine effiziente Interaktion zwischen dem CRS und dem von der OECD entwickelten separaten Rahmen für die Meldung von Kryptowerten (Crypto-Asset Reporting Framework, CARF) gewährleisten sollen[12]. Diese Bestimmungen ermöglichen es, Doppelmeldungen zu begrenzen und gleichzeitig ein Höchstmaß an betrieblicher Flexibilität für meldende Finanzinstitute, die auch Verpflichtungen im Rahmen des CARF unterliegen, beizubehalten. Sie gelten erst ab dem Tag, an dem Andorra den CARF mit allen Mitgliedstaaten anwendet.

2. Aktualisierung der Verweise auf Datenschutzvorschriften

Alle Verweise auf die Richtlinie 95/46/EG wurden durch Verweise auf die DSGVO ersetzt.

Gleichzeitig wurde der Verweis auf die nationalen Datenschutzvorschriften Andorras durch den Verweis auf das qualifizierte Gesetz 29/2021 über den Schutz personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz) aktualisiert.

- **Unterzeichnung und Wortlaut des Änderungsprotokolls**

Der Wortlaut des Änderungsprotokolls wird dem Rat zusammen mit diesem Vorschlag vorgelegt. Der Wortlaut der gemeinsamen Erklärungen wird zusammen mit diesem Vorschlag vorgelegt.

Im Einklang mit den Verträgen obliegt es der Kommission, die Unterzeichnung des Änderungsprotokolls – vorbehaltlich seines Abschlusses zu einem späteren Zeitpunkt – sicherzustellen.

[12] https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, S. 8-61.

2025/0225 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Unterzeichnung – im Namen der Union – des Änderungsprotokolls zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 115 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5 und Artikel 218 Absatz 8 Unterabsatz 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten[1] (im Folgenden „Abkommen“) hat die gegenseitige Amtshilfe zwischen den Vertragsparteien in Steuersachen gestärkt und die internationale Steuerehrlichkeit verbessert.

(2) Am 26. August 2022 wurden wichtige Änderungen des Gemeinsamen Meldestandards (CRS) auf internationaler Ebene gebilligt[2] und mittels der Änderung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates durch die Richtlinie (EU) 2023/2226 des Rates[3] in das Unionsrecht aufgenommen.

(3) Am 21. Mai 2024 ermächtigte der Rat die Kommission, Verhandlungen mit dem Fürstentum Andorra über eine Änderung des Abkommens aufzunehmen, um den auf internationaler Ebene gebilligten Änderungen des Gemeinsamen Meldestandards Rechnung zu tragen. Die Verhandlungen wurden mit der Paraphierung des Änderungsprotokolls zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten (im Folgenden „Änderungsprotokoll zum Abkommen“) erfolgreich abgeschlossen.

(4) Mit dem Änderungsprotokoll zum Abkommen wird der Anwendungsbereich der Meldepflichten entsprechend dem Gemeinsamen Meldestandard auf neue digitale Finanzprodukte wie Spezifizierte Elektronische Geldprodukte und Digitale Zentralbankwährungen ausgedehnt, und zugleich werden detailliertere Meldepflichten

---

1 ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 38. ABl. L 268 vom 1.10.2016, S. 38.

2 https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, S. 62-102.

3 Richtlinie (EU) 2023/2226 des Rates vom 17. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung ABl. L, 24.10.2023) http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2226/oj.

und strengere Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht eingeführt. Außerdem werden die Verweise auf die jeweiligen Datenschutzvorschriften der Vertragsparteien aktualisiert.

(5) Das Änderungsprotokoll zum Abkommen sollte daher im Namen der Union unterzeichnet werden und die ihm beigefügten gemeinsamen Erklärungen sollten genehmigt werden.

(6) Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates angehört —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Unterzeichnung – im Namen der Union – des Änderungsprotokolls zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten wird hiermit vorbehaltlich des Abschlusses des besagten Änderungsprotokolls[4] genehmigt.

Artikel 2

Die Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien zum Inkrafttreten des Änderungsprotokolls, die Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien zum Abkommen und zu den Anhängen sowie die Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien zu Artikel 5 des Abkommens werden genehmigt.

Artikel 3

Dieser Beschluss tritt am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin

[4] Der Wortlaut des Änderungsprotokolls zum Abkommen ist im ABl. L, […], veröffentlicht.