



Brussel, 18.12.2014
COM(2014) 745 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

Eindevaluatie van het Fiscalis 2013-programma

INHOUDSOPGAVE

1. Achtergrond	3
2. Het programma	3
3. Opzet van de evaluatie	4
3.1. <i>Vereisten, doel en reikwijdte</i>	4
3.2. <i>Methode</i>	4
3.3. <i>Interventiologica</i>	5
3.4. <i>Oordelen en conclusies</i>	5
4. Doeltreffendheid van Fiscalis 2013 — welke bijdrage heeft het programma geleverd?....	6
4.1. <i>Minder belastingontduiking en -ontwijking</i>	6
4.2. <i>Uniforme, effectieve en efficiënte toepassing van de EU-belastingwetgeving</i>	8
4.3. <i>Minder lasten voor belastingdiensten en belastingplichtigen.</i>	10
5. Efficiëntie.....	11
6. De meerwaarde van de EU	13
6.1. <i>Complementariteit van het Fiscalis 2013-programma met andere nationale, regionale en internationale initiatieven</i>	14
6.2. <i>Bijdrage aan bredere fiscale doelstellingen</i>	15
6.3. <i>Belang van samenwerking op EU-niveau bij de vermindering van administratieve kosten en lasten</i>	15
6.4. <i>Trans-Europees karakter van de fiscale samenwerking en gemeenschappelijke bestuurlijke cultuur</i>	15
6.5. <i>Duurzaamheid van de resultaten</i>	16
7. Contextuele factoren die van invloed zijn op de prestaties van het programma.....	16
8. Conclusies en aanbevelingen	18

1. ACHTERGROND

Het Fiscalis 2013-programma is ingesteld bij Beschikking nr. 1482/2007/EG¹ als een meerjarig communautair actieprogramma om het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt te verbeteren. Het was het vierde² in de reeks van samenwerkingsprogramma's die waren opgezet naar aanleiding van de totstandbrenging van de Europese eengemaakte markt in 1993. Door de afschaffing van de fysieke en fiscale controles op goederen die de binnengrenzen van de Europese Unie overschreden, was er een dringende behoefte ontstaan aan het stimuleren van een intensieve samenwerking tussen de belastingdiensten.

De opeenvolgende edities van het programma werden in de loop der jaren aangepast, met als uiteindelijke doel de belastingstelsels in de interne markt beter te laten functioneren. Het concept van goed functionerende belastingstelsels in de interne markt moet, zoals het door de wetgever is ingevuld en in de evaluatie is geïnterpreteerd, worden opgevat als bescherming van nationale financiële belangen tegen belastingontduiking en -ontwijking, bescherming van de markt tegen oneerlijke concurrentie en vermindering van de administratieve lasten voor de belastingdiensten en de belastingplichtigen. In Fiscalis 2013 moest deze algemene doelstelling worden verwezenlijkt door middel van een effectieve, doelmatige en eenvormige toepassing van de EU-belastingwetgeving en doeltreffende en doelmatige inlichtingenuitwisseling, administratieve samenwerking en uitwisseling van goede bestuurlijke praktijken op het gebied van btw, accijnzen op alcohol en tabaksproducten, belastingen op energieproducten en elektriciteit, en directe belastingen.

2. HET PROGRAMMA

De voornaamste begunstigden van het programma waren de belastingdiensten van de EU-lidstaten en in tweede instantie de belastingdiensten van de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten. Wat de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten betreft, moest het programma de belastingdiensten van deze landen helpen de nodige maatregelen te nemen op het gebied van belastingwetgeving en bestuurlijke capaciteit met het oog op hun toetreding. De marktdeelnemers waren geen directe doelgroep van het programma, maar sommige activiteiten hebben ook hen, door het verlagen van de administratieve lasten, een aantal voordelen opgeleverd.

Om de doelstellingen van het programma te verwezenlijken, zijn de volgende activiteiten verricht: 1) ontwikkeling en exploitatie van systemen voor communicatie en inlichtingenuitwisseling; 2) gemeenschappelijke acties: multilaterale controles, seminars, projectgroepen, werkbezoeken en alle overige activiteiten die nodig zijn om de doelstellingen van het programma te verwezenlijken; 3) opleidingsactiviteiten.

Voor de gehele duur van Fiscalis 2013 (6 jaar) was in totaal 156,9 miljoen EUR uitgetrokken. Bijna 75 % van dit budget was toegewezen aan de ontwikkeling en het onderhoud van de trans-Europese IT-systemen - systemen die alle EU-lidstaten bestrijken en waarbij de taken verdeeld zijn tussen de nationale overheden en de Europese Commissie. De samenwerking geschiedt op een beveiligd(e) gemeenschappelijk communicatienetwerk/gemeenschappelijke systeeminterface (CCN/CSI), die de interoperabiliteit van alle nationale informatiesystemen garandeert. Op het einde van de programmeringsperiode waren er ongeveer 60 trans-Europese

¹ Beschikking nr. 1482/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot vaststelling van een communautair programma ter verbetering van het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt (Fiscalis-2013) en tot intrekking van Beschikking nr. 2235/2002/EG.

² Matthaeus-Tax (1993), Fiscalis 2002 (1998-2002), Fiscalis 2007 (2003-2007) en Fiscalis 2013 (2008-2013).

IT-toepassingen, zowel op het gebied van de douane als van de belastingen, die gebruikmaakten van het CCN/CSI-platform.

De belangrijkste IT-applicaties waren:

- het btw-informatie-uitwisselingssysteem (VIES) en VIES-on-the Web,
- de elektronische formulieren voor inlichtingenuitwisseling met betrekking tot btw-teruggaaf, btw en directe belastingen,
- TIN-on-the-Web, de applicatie voor het fiscaal identificatienummer (FIN),
- het systeem voor toezicht op het verkeer van accijnsgoederen (EMCS), en
- het systeem voor de uitwisseling van accijnsgegevens (SEED).

3. OPZET VAN DE EVALUATIE

3.1. Vereisten, doel en reikwijdte

Overeenkomstig artikel 19, lid 1, van de programmabeschikking heeft de Europese Commissie het kader voor de eindevaluatie van het programma opgezet en een extern consultant met die evaluatie belast. Het evaluatieonderzoek³ is uitgevoerd door Ramboll Management Consulting AS, met de steun van de stuurgroep bestaande uit relevante medewerkers van de Commissie en vertegenwoordigers van vier deelnemende landen. Dit verslag is gebaseerd op de bevindingen en beoordelingen die in het externe evaluatieverslag zijn gepresenteerd en door de stuurgroep zijn goedgekeurd. Met het verslag wordt voldaan aan de verplichting van artikel 19, lid 3, onder b), om een eindevaluatieverslag voor te leggen aan het Europees Parlement en de Raad.

De evaluatie omvatte de volledige looptijd van het programma (2008-2013) en alle soorten activiteiten. In het kader van de groeiende aandacht voor de efficiency van de EU-uitgaven en het streven naar een evenwichtige analyse is bij de evaluatie bijzondere aandacht geschonken aan de hierboven genoemde IT-systemen die door het programma worden gefinancierd en waarvan de doeltreffende werking van wezenlijk belang werd geacht voor het algehele welslagen van het Fiscalis-programma.

3.2. Methode

De evaluatie is opgebouwd rond vijf grote evaluatievragen: 1) de mate waarin de pan-Europese elektronische omgeving voor belastingen bijdraagt aan een betere werking van de belastingstelsels in de interne markt en aan de fraudebestrijding; 2) onverwachte en/of onbedoelde resultaten en gevolgen en de rol die zij spelen in de programma-activiteiten; 3) verspreiding van het programma (bewustmaking, kennis en uitvoering); 4) de kosten-batenverhouding; 5) de meerwaarde voor de EU.

Bij de evaluatie van Fiscalis 2013 moest rekening worden gehouden met een aantal beperkingen. Ten eerste waren vele programma-activiteiten een voortzetting van die van de vorige editie (Fiscalis 2007) en konden de resultaten en gevolgen dus slechts zelden uitsluitend worden toegeschreven aan Fiscalis 2013. Ten tweede bestonden er geen referentie- of vergelijkingspunten (nulscenario) waaraan het programma kon worden getoetst en kon er geen scenario worden geëvalueerd waarin er geen sprake was van Fiscalis, behalve dan hypothetisch. Ten derde beschikten de evaluatoren slechts over zeer weinig kwantitatieve

3

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf

gegevens, bijvoorbeeld wat betreft de omvang van de vastgestelde fraude of het bedrag aan ingevorderde belastingen in het algemeen, laat staan wat daarvan aan Fiscalis 2013 was toe te schrijven; daarom hebben zij zich grotendeels gebaseerd op de inschattingen van de geraadpleegde stakeholders (via algemene vragenlijsten, gerichte interviews en praktische casestudy's), die zelf meestal niet in staat waren de voordelen, die er naar hun gevoel echter wel waren, te kwantificeren.

Bovendien vereisten de onregelmatigheden die met behulp van de instrumenten van het Fiscalis-programma werden opgespoord, doorgaans nader onderzoek of gaven zij aanleiding tot gerechtelijke procedures. Wat daarentegen preventie - en met name preventie van fraude - betreft, is het om voor de hand liggende redenen moeilijk om zelfs maar een raming te maken, laat staan een evaluatie te verrichten. Zelfs indien dergelijke gegevens toegankelijk waren geweest, zou de methodologische foutenlast uiteindelijk te groot zijn geweest om sterk oorzakelijke verbanden te kunnen vaststellen tussen geconstateerde veranderingen en de activiteiten van Fiscalis 2013.

Om de bovengestelde vragen te beantwoorden, rekening houdende met deze beperkingen en de programmacontext, is bij de evaluatie gebruikgemaakt van de *bijdrageanalyse* — een methode die bijzonder geschikt is voor het evalueren van de waarschijnlijke bijdrage die een interventie in een complexe omgeving levert aan verwachte en waarneembare resultaten. Er is voor deze benadering gekozen na grondig onderzoek van de context van het Fiscalis-programma, waarin een klassieke oorzakelijkheidsvraag niet de gewenste resultaten zou opleveren als gevolg van talrijke onderliggende mechanismen en factoren binnen en buiten het programma die een resultaat mogelijk hebben gemaakt, en eventuele contextuele factoren die dat resultaat hebben beïnvloed. In plaats daarvan tracht de bijdrageanalyse de *waarschijnlijke bijdrage* van het programma te tonen door aanschouwelijk te maken hoe het programma direct wordt gebruikt door de nationale belastingdiensten en welke voordelen het heeft opgeleverd.

3.3. *Interventiologica*

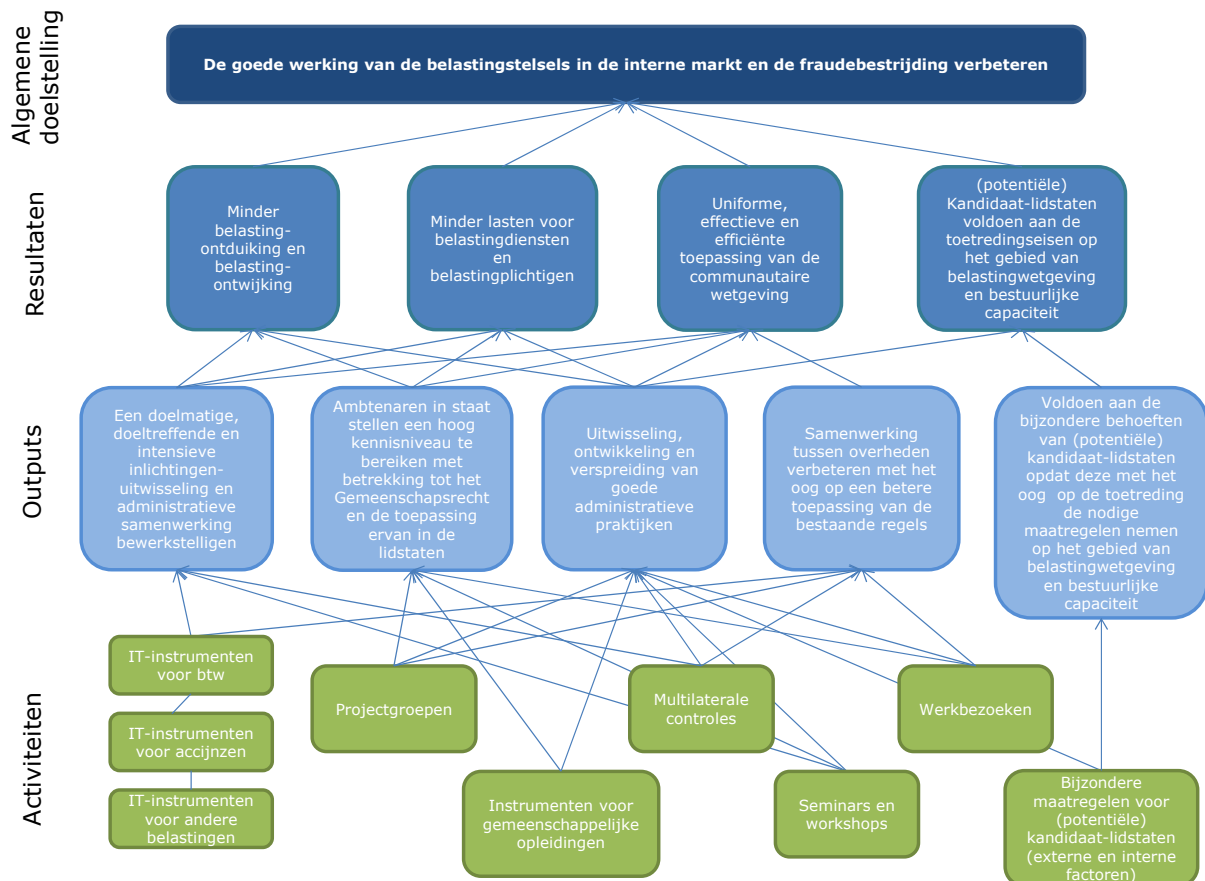
De evaluatie berust op een logisch kader — *de interventiologica* — waarin de activiteiten in het kader van Fiscalis 2013 (dat wil zeggen de diverse gemeenschappelijke acties en IT-systemen) gekoppeld zijn aan het uiteindelijke doel van het programma (dat wil zeggen de betere werking van de belastingstelsels in de interne markt en fraudebestrijding) en vertaald zijn in resultaten (dat wil zeggen minder belastingontduiking en -ontwijking, lagere administratieve lasten, uniforme en doeltreffende toepassing van de EU-belastingwetgeving en betere voorbereiding van kandidaat-lidstaten⁴). Deze interventiologica, die is afgebeeld op de volgende bladzijde, weerspiegelt hoe de verwachte oorzakelijke verbanden tussen activiteiten, outputs, resultaten en gevolgen (algemene doelstelling) moeten worden begrepen en geïnterpreteerd, zoals overeengekomen met de stuurgroep en de externe consultant.

3.4. *Oordelen en conclusies*

De oordelen en conclusies zijn rechtstreeks afgeleid uit de bevindingen die zijn gedaan op basis van het verzamelde materiaal. Om de degelijkheid van de bevindingen te waarborgen, zijn bij de evaluatie verschillende methoden voor gegevensverzameling gebruikt, waaronder vragenlijsten, interviews, deskresearch (onder meer van bestaande analyses en monitoringgegevens) en casestudy's. Deze methodologische mix werd door de stakeholders

⁴ Bij de evaluatie zijn kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten behandeld als ieder ander deelnemend land, in voorkomend geval rekening houdende met hun specifieke status.

en de stuurgroep over het geheel genomen als passend aangemerkt en heeft de verwachte informatie opgeleverd.



4. DOELTREFFENDHEID VAN FISCALIS 2013 — WELKE BIJDRAGE HEEFT HET PROGRAMMA GELEVERD?

De algemene conclusie van de evaluatie luidde dat Fiscalis 2013 een duidelijke bijdrage heeft geleverd aan de betere werking van de interne markt op het gebied van de belastingen, zij het dat deze bijdrage meestal niet kwantificeerbaar is. In dit deel worden de bevindingen van de evaluatie over de *doeltreffendheid* van het programma gepresenteerd, in termen van de bijdrage die het heeft geleverd aan de verwachte resultaten in verband met de vermindering van belastingontduiking en -ontwijking (4.1), de uniforme, effectieve en efficiënte toepassing van de EU-belastingwetgeving (4.2), en de verlaging van de lasten voor belastingdiensten en belastingplichtigen (4.3).

4.1. Minder belastingontduiking en -ontwijking

De IT-systemen op het gebied van de belastingen hadden in de eerste plaats tot doel een snelle uitwisseling van beveiligde informatie tussen de belastingdiensten mogelijk te maken om zo fraude efficiënt te kunnen bestrijden. Deze IT-systemen kunnen worden gezien als essentiële instrumenten die de dagelijkse werkzaamheden van de belastingambtenaren overal in de EU ondersteunen, en zij hebben bij de nationale overheidsdiensten een vaste plaats verworven.

Twee cruciale IT-systemen leveren een significante bijdrage aan deze doelstelling: het btw-informatie-uitwisselingsysteem (*VIES*) en het systeem voor toezicht op het verkeer van

accijnsgoederen (*EMCS*), dat functioneert op basis van de gegevens die zijn opgenomen in het systeem voor de uitwisseling van accijnsgegevens (*SEED*), een ingebedde databank. Met VIES kunnen de belastingdiensten van de lidstaten gegevens over intra-EU-prestaties uitwisselen met het oog op btw-controle; VIES-on-the-web biedt de mogelijkheid om snel het btw-nummer van een handelspartner te verifiëren; EMCS is dan weer een verplicht geïntegreerd geautomatiseerd systeem dat door de accijnsdiensten wordt gebruikt om toe te zien op het verkeer van accijnsgoederen.

Deze IT-systemen hebben de nationale autoriteiten de middelen gegeven om eventuele onregelmatigheden bij grensoverschrijdende transacties op het spoor te komen. In het geval van de btw was dit mogelijk dankzij de verstrekking van gegevens over de omvang en de aard van btw-plichtige transacties en de daarbij betrokken partijen. De recente wijzigingen in de VIES-databank hebben geleid tot minder correcties met terugwerkende kracht en discrepanties, snellere updates en betrouwbaardere omzetgegevens. Ook de verkorting van de termijnen voor het indienen en doorzenden van lijsten van intracommunautaire prestaties heeft de inlichtingenuitwisseling versneld, waar de belastingdiensten veel baat bij hebben⁵. Uit de informatie die bij de stakeholders via de externe evaluatie is verzameld, is duidelijk geworden dat het VIES-systeem de nationale overheden helpt om fraude op te sporen doordat zij binnenlandse aangiften van belastingplichtigen kunnen vergelijken met in het buitenland ingediende aangiften, en zo sneller onregelmatigheden kunnen vaststellen.

Behalve toegang tot de gegevens die in het VIES-systeem zijn opgenomen, bood het Fiscalis 2013-programma de belastingambtenaren ook de mogelijkheid om specifiekere verzoeken of inlichtingen uit te wisselen via *CCN-mail*, met name de VIES-mailbox, die was opgezet voor de uitwisseling van btw-gerelateerde elektronische formulieren, en de TAXFRAUD-mailbox. Via deze twee kanalen voor fraudeopsporing zijn in de loop van de programmaperiode 2008-2013 meer dan 578 000 respectievelijk 187 000 berichten uitgewisseld tussen de lidstaten. Het betreft hier vertrouwelijke communicatie tussen de lidstaten en de Europese Commissie heeft geen toegang tot de inhoud van de berichten. Het is dus onmogelijk om een directe evaluatie te verrichten van de resultaten die deze uitwisselingen hebben opgeleverd, maar alleen al uit het grote aantal blijkt dat er sprake is van een onmiskenbare en dynamische samenwerking.

Wat de accijnzen betreft, bood *EMCS* de mogelijkheid om onregelmatigheden bij grensoverschrijdende transacties te controleren; met dit systeem kan in real time toezicht worden uitgeoefend op het verkeer van goederen onder schorsing van accijns, vanaf de kennisgeving vóór aankomst tot en met de uitslag tot verbruik, en aan de hand van de *SEED*-databank kan een onmiddellijke verificatie worden verricht van de marktdeelnemers die accijnsgoederen mogen verzenden en ontvangen. De stakeholders waren ook van mening dat het door deze systemen moeilijker, risicovoller en duurder was geworden om fraude te plegen, wat op zich al fraudeurs kan hebben afgeschrikt. Sinds de invoering van EMCS, bijvoorbeeld, is fraude slechts mogelijk als de afzender en de ontvanger gemene zaak maken en bewust deelnemen aan een frauduleuze transactie. Ook de elektronische zekerheidstelling die aan elke transactie is gekoppeld, heeft het de belastingambtenaren gemakkelijker gemaakt om de correcte inning van de belasting te helpen garanderen.

De conclusie van de externe evaluatie was dat de *elektronische standaardformulieren* voor de btw en de directe belastingen hebben bijgedragen aan het voorkomen van fraude, niet

⁵ COM(2014) 71 final - Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de uitvoering van Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde.

zozeer doordat zij frauduleuze transacties hebben helpen opsporen als wel doordat zij de belastingambtenaren hebben geholpen het juiste bedrag aan verschuldigde belastingen vast te stellen. Soortgelijke resultaten zijn bereikt dankzij de automatische inlichtingenuitwisseling in verband met de spaarrichtlijn⁶ met behulp van het gemeenschappelijke XML-schema, waardoor de verschuldigde belasting juist kon worden vastgesteld, mits de gegevens correct en op tijd beschikbaar waren.

Behalve middelen op IT-gebied heeft Fiscalis 2013 de lidstaten effectieve instrumenten verschaft om samen te werken tegen fiscale misbruiken — de gemeenschappelijke acties — en zo voor de belastingdiensten een kader gecreëerd waarbinnen zij hun deskundigheid en ervaring kunnen delen. Fiscalis 2013 financierde de logistieke en technische activiteiten van het *Eurofisc-platform*, dat door belastingambtenaren regelmatig werd genoemd als een belangrijk instrument ter bevordering en vergemakkelijking van multilaterale en gedecentraliseerde samenwerking tussen de lidstaten, waardoor snel en doelgericht kon worden opgetreden tegen specifieke soorten fraude. De stakeholders beschouwden bijvoorbeeld de snelle uitwisseling van informatie tussen btw-fraudebestrijdingseenheden in verschillende lidstaten en de ontwikkeling van gemeenschappelijke risicoanalysemodellen als belangrijke instrumenten om vroegtijdig carrouselfraude⁷ te kunnen opsporen, een vorm van fraude waarbij - zoals bekend - een snelle reactie van de autoriteiten van wezenlijk belang is.

Multilaterale controles daarentegen boden belastingcontroleurs van de lidstaten de mogelijkheid om hun kennis met elkaar te delen, waardoor circa 3,26 miljard euro⁸ extra aan verschuldigde belastinginkomsten kon worden vastgesteld. Volgens de belastingdiensten zorgde dit instrument ook, samen met de automatische inlichtingenuitwisseling in het kader van de spaarrichtlijn, voor een "nalevingseffect" bij de belastingplichtigen, omdat zij beseften dat de lidstaten informatie over hun activiteiten en fiscale verplichtingen met elkaar deelden. Het verminderde rechtstreeks de prikkel voor belastingontduiking door de pakkans te verhogen.

Via andere gemeenschappelijke acties, met name de doelgerichte evenementen zoals *seminars* en *werkbezoeken*, hebben de nationale overheden een beter inzicht verworven in de organisatiestructuur en bestuurlijke praktijk van hun tegenhangers in andere lidstaten. Hoewel deze vorm van uitwisseling niet rechtstreeks tot minder fraude leidde, vonden de belastingautoriteiten deze samenwerking toch nuttig voor een doeltreffende uitwisseling van inlichtingen met het oog op fraudebestrijding, omdat rechtstreekse contacten tussen de bevoegde diensten erdoor gemakkelijker verliepen.

4.2. *Uniforme, effectieve en efficiënte toepassing van de EU-belastingwetgeving*

De IT-systemen die door Fiscalis 2013 worden ondersteund, werden op grote schaal gebruikt en algemeen gewaardeerd (hoewel van sommige systemen misschien nog niet het volle potentieel is bereikt, zoals hieronder wordt uiteengezet). De nationale belastingdiensten

⁶ Richtlijn 2003/48/EG betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling.

⁷ Bij carrouselfraude worden goederen vrij van btw ingevoerd uit andere EU-landen, maar in plaats van te worden verkocht voor consumptie, worden zij via een reeks ondernemingen telkens weer doorverkocht om uiteindelijk opnieuw te worden uitgevoerd. Elke onderneming vraagt onrechtmatig om teruggaaf van de btw die haar in rekening is gebracht.

⁸ Dit cijfer heeft alleen betrekking op verschuldigde belastingen die zijn vastgesteld uitsluitend in het kader van multilaterale controles.

hebben bijvoorbeeld alleen al via VIES meer dan 500 miljoen berichten⁹ per jaar uitgewisseld over grensoverschrijdende transacties binnen de EU en dat systeem is een van de hoekstenen van de administratieve samenwerking in de zin van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad¹⁰. Uit de evaluatie is gebleken dat VIES een van de essentiële instrumenten is die de belastingdiensten van de lidstaten gebruiken wanneer zij een btw-risicoanalyse verrichten, en dat veel ambtenaren het dagelijks gebruiken.

Voorts ondersteunen sommige systemen rechtstreeks de tenuitvoerlegging van het EU-acquis inzake administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen, zoals bijvoorbeeld het door Fiscalis gefinancierde EMCS en VIES voor de accijnzen¹¹ respectievelijk de btw¹² en de elektronische formulieren op het gebied van de directe belastingen¹³ (zij het slechts sinds januari 2013 toen zij geïntroduceerd werden). De samenwerking door middel van pan-Europese elektronische systemen heeft de lidstaten ook geholpen om de wettelijke termijnen voor de inlichtingenuitwisseling die zijn opgelegd bij de hierboven genoemde EU-wetgeving betreffende de administratieve samenwerking, beter na te leven doordat gegevens sneller en nauwkeuriger konden worden uitgewisseld (dankzij bijvoorbeeld de gestandaardiseerde elektronische formulieren). Wat EMCS betreft, bewijst ook het zeer lage technische foutenpercentage (minder dan 1 % van het accijnsverkeer)¹⁴ dat het systeem een enorme verbetering is ten opzichte van het vorige, op papier gebaseerde en foutengevoelige systeem, waardoor het acquis op het gebied van de accijnzen vlot ten uitvoer kon worden gelegd.

De correcte toepassing van de EU-wetgeving werd verder vergemakkelijkt door de gemeenschappelijke acties, die de lidstaten de mogelijkheid boden om van gedachten te wisselen over de interpretatie van EU-bepalingen, uitdagingen op het gebied van uitvoering en handhaving, specifieke nationale elementen en beste praktijken. Door de gemeenschappelijke acties konden de lidstaten zich bovendien op specifieke probleemgebieden richten, zoals de opstelling en implementatie van een nieuw elektronisch formulier (wat het geval was met het formulier voor de btw-teruggaaf, dat nodig was voor de ontwikkeling van het mini-éénloketsysteem) of de implementatie van een bepaalde IT-applicatie (bv. EMCS of de applicatie voor de btw-teruggaaf). Dankzij de door het programma geboden informele context om dergelijke zaken te bespreken, kon een grotere samenloop in de standpunten van de lidstaten worden bereikt, en tijdens de evaluatie hebben de stakeholders het belang daarvan stelselmatig voor het voetlicht gebracht. Al deze aspecten samen hebben ertoe bijgedragen dat de EU-btw-wetgeving in steeds grotere mate op uniforme

⁹ De inhoud van de uitgewisselde berichten blijft een vertrouwelijke aangelegenheid tussen de lidstaten waartoe de Commissie geen toegang heeft.

¹⁰ Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de btw.

¹¹ Verordening (EU) nr. 389/2012 van de Raad betreffende administratieve samenwerking op het gebied van de accijnzen en Verordening (EG) nr. 684/2009 van de Commissie tot uitvoering van Richtlijn 2008/118/EG van de Raad wat betreft de geautomatiseerde procedures voor de overbrenging van accijnsgoederen onder schorsing van accijns.

¹² Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad.

¹³ Richtlijn 2011/16/EU van de Raad betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen.

¹⁴ COM(2013) 815 final - Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van de regeling voor het geautomatiseerde toezicht op de overbrenging van accijnsgoederen onder schorsing van rechten en over de toepassing van de regels inzake de administratieve samenwerking op het gebied van de accijnzen, overeenkomstig artikel 8, lid 3, van Beschikking nr. 1152/2003/EG, artikel 45, lid 1, van Richtlijn 2008/118/EG, artikel 35, lid 1, van Verordening (EG) nr. 2073/2004 van de Raad en Verordening (EU) nr. 389/2012 van de Raad.

wijze werd begrepen, uitgelegd en vormgegeven, dat wederzijdse verwachtingen werden bijgesteld en uiteenlopende praktijken en procedures in kaart werden gebracht.

4.3. Minder lasten voor belastingdiensten en belastingplichtigen.

Uit de externe evaluatie en andere beschikbare kwalitatieve gegevens is gebleken dat veel van de IT-systemen ertoe hebben geleid dat nationale belastingdiensten en marktdeelnemers de administratieve lasten als lager ervaren.

Het gecombineerde gebruik van de *elektronische formulieren* en het *CCN/CSI-platform* heeft de grootste bijdrage aan de lastenvermindering voor de nationale belastingdiensten geleverd. Het zorgde voor een hogere efficiëntie door de inkorting van de papieren procedures die veel tijd en middelen vergden, en door de stroomlijning en vereenvoudiging van de elektronische uitwisseling van informatie dankzij het gemeenschappelijke model en de vooraf gedefinieerde velden die als leidraad dienden voor het opstellen en beantwoorden van verzoeken. Het leidde ook tot een grotere effectiviteit van deze samenwerking dankzij de grotere nauwkeurigheid en bruikbaarheid van de uitgewisselde informatie. Dit was voornamelijk het resultaat van het feit dat gericht werd ingezet op de gevraagde en de verstrekte informatie en dat verzoeken op dezelfde wijze werden geïnterpreteerd.

Ook het regelmatige gebruik van *VIES*, *VIES-on-the-web* en *EMCS* heeft aanzienlijke voordelen opgeleverd, ook al moeten deze systemen in de eerste plaats garanderen dat belastingen en rechten juist worden geïnd. Volgens de belastingdiensten zorgden zij voor een snellere opsporing van onregelmatigheden, een vlottere samenwerking en monitoring en een kortere reactietijd in vergelijking met de vorige, op papier gebaseerde procedure. Wat EMCS betreft, bleek uit de statistische analyse dat de aanzuiveringstermijn in het accijnsverkeer (de termijn tussen de geldigmaking van het elektronische document en de verzending van het ontvangstbericht op de plaats van bestemming) gemiddeld 6,8 dagen bedroeg, wat als zeer kort werd aangemerkt¹⁵.

Voor de marktdeelnemers levert *VIES-on-the-web* directe tijdswinst op wanneer zij de geldigheid van het btw-nummer van hun handelspartners willen controleren, omdat zij niet langer via de nationale overheid moeten gaan. Via deze applicatie is in een tijdspanne van slechts één jaar de geldigheid van 157 miljoen btw-nummers gecontroleerd. Als ervan uit wordt gegaan dat voor elke controle een telefoongesprek van vijf minuten nodig was geweest, dan heeft *VIES-on-the-web* de nalevingskosten voor de nationale belastingdiensten met ongeveer 160 miljoen EUR verlaagd en die voor de marktdeelnemers met een vergelijkbaar bedrag. Sinds januari 2010 is ook de elektronische btw-teruggaafprocedure in werking getreden; deze procedure vereenvoudigt het teruggaafproces doordat bedrijven de btw die zij in andere lidstaten hebben voldaan, rechtstreeks in hun woonlidstaat kunnen terugvragen. Volgens de conclusies in de evaluatie is het nog te vroeg om de volledige impact hiervan op de kostenverlaging voor de bedrijven te kunnen beoordelen, maar de analyse van de vragenlijsten die de Commissie in 2012 naar de belasting- en accijnsambtenaren heeft gestuurd om een kosten-batenanalyse te verrichten van de belangrijkste IT-systemen die door Fiscalis 2013 werden ondersteund, heeft toch eerste aanwijzingen opgeleverd dat er in een reeks lidstaten efficiëntiewinsten bij de overheid zijn geboekt. In de evaluatie werd ook aanbevolen om de activiteiten en de evaluatie van het programma specifiek op belastingplichtigen te richten (aanbeveling 7).

¹⁵ COM(2013) 850 final.

Wat EMCS betreft, heeft het systeem ook een aantal administratieve voordelen opgeleverd voor de marktdeelnemers, waaronder minder papieren formaliteiten, snellere beëindiging van procedures met schorsing van accijns en integratie van de afhandeling met bestaande computersystemen. Deze voordelen zijn vooral opgetreden bij de grotere bedrijven, die regelmatig goederen verhandelen en een grotere IT-capaciteit hebben, terwijl de kleinere bedrijven, die slechts sporadisch gebruikmaken van de accijnsschorsingsprocedures, het moeilijker hadden om zich aan te passen vanwege de relatief hoge technische en financiële vereisten (zoals de verplichte zekerheidstelling) voor de overbrenging van goederen onder schorsing van accijns.

Op het gebied van de directe belastingen heeft het Fiscalis 2013-programma TIN-on-the-web (de applicatie voor het fiscaal identificatienummer - FIN) ondersteund. Het gaat hierbij om een webgebaseerde interface die eindgebruikers de mogelijkheid biedt om voor alle lidstaten FIN's te controleren, zodat zij snel belastingplichtigen kunnen identificeren en hun nationale belastingzaken gemakkelijker kunnen beheren, of belastingplichtigen kunnen identificeren die in andere EU-landen investeren. De conclusie van de evaluatie luidde dat TIN-on-the-web onvoldoende werd gebruikt, waardoor geen evaluatie kon worden verricht van de nagestreefde administratieve lastenverlaging. Het beperkte gebruik van het programma is echter niet aan het programma zelf te wijten, maar aan een reeks andere factoren, met als belangrijkste dat er geen FIN op EU-niveau bestaat en dat niet alle EU-landen FIN's hebben of gebruiken. Sommige landen gebruiken andere identificatiecodes, die om juridische of andere redenen niet als FIN kunnen worden behandeld, terwijl andere landen niet automatisch een FIN toewijzen aan alle belastingplichtigen.

5. EFFICIËNTIE

Een groot deel van de programma-uitgaven was vastgelegd voor de exploitatie en de ondersteuning van de IT-systemen (ongeveer 75 %) en het leeuwendeel daarvan was bestemd voor het CCN/CSI-netwerk. Omdat CCN/CSI de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten ondersteunt voor alle trans-Europese IT-systemen en alle lidstaten de mogelijkheid geeft op gelijke voet deel te nemen aan deze uitwisseling, waren de nationale overheden de mening toegedaan dat deze investering noodzakelijk en bijzonder nuttig was.

Aangezien het CCN/CSI-netwerk ook werd gedeeld met het Douane 2013-programma, werd in de evaluatie geconcludeerd dat investeren in dit netwerk niet alleen pragmatisch was vanuit het oogpunt van de IT-activiteiten, maar dat het door de gemeenschappelijke IT-architectuur ook schaalvoordelen opleverde. Verdere harmonisatie tussen de douane- en belastingprocessen is nog altijd mogelijk (bijvoorbeeld wat de interoperabiliteit tussen EMCS en de douanesystemen betreft) en wordt ook aanbevolen (aanbeveling 6), maar de Commissie en de nationale overheden hebben toch ingezet op het versterken van de synergieën en de gezamenlijke ontwikkeling van IT-modules, door middel van gemeenschappelijke projectgroepen van belasting- en douaneautoriteiten.

Op operationeel niveau zijn verdere efficiëntiewinsten geboekt bij de implementatie en de exploitatie van de IT-systemen door de bevordering van het hergebruik van technologieën en de ontwikkeling van gemeenschappelijke diensten, waaronder kostenbesparingsstrategieën zoals één beheermethode voor de IT-systemen, consolidatie van datacentra en met lidstaten gedeelde omgevingen voor webpublicaties op diverse belastinggebieden. Om een efficiënte ontwikkeling van de functionaliteit en een efficiënte operationele ondersteuning te garanderen, zijn de IT-werkzaamheden ook grotendeels uitbesteed en worden er intern nog weinig operationele of ontwikkelingsactiviteiten uitgevoerd.

De operationele ondersteuning van de lidstaten bij de implementatie en exploitatie van de IT-systemen vertegenwoordigde een groot deel (meer dan 40 %) van het Fiscalis 2013-budget voor IT-uitgaven. De Commissie en de lidstaten hebben nauw samengewerkt om ervoor te zorgen dat deze middelen zo nauwgezet en adequaat mogelijk werden ingezet. Zo zijn er gemeenschappelijke specificaties en applicaties ontwikkeld die kunnen worden toegepast in elke lidstaat, en bezoeken gebracht aan de lidstaten om eventuele knelpunten te helpen oplossen of de vereiste connectiviteitstests te verrichten. De conformiteitsbeoordeling was een van de gebieden met de beste prijs-kwaliteitsverhouding omdat de centraal ontwikkelde instrumenten door alle lidstaten kunnen worden gebruikt (bijvoorbeeld het Self Service Test System (SSTS) dat de lidstaten meer controle moet geven over de uitvoering van hun eigen conformiteitsbeoordeling). In de evaluatie werd voorgesteld meer werk te maken van centrale applicaties (aanbeveling 5).

Uit de antwoorden op de enquête van de Commissie uit 2012 over de kosten-batenanalyse van de belangrijkste door Fiscalis 2013 ondersteunde IT-systemen blijkt dat de lidstaten de kosten van de nationale implementatie slechts moeilijk konden becijferen; geen enkele lidstaat verstreekte resultaten van bestaande nationale studies of evaluaties terwijl 17 lidstaten de kosten voor het opzetten en exploiteren van EMCS tussen 2007 en 2011 raamden op een bedrag dat varieerde tussen 1,1 en 18,8 miljoen EUR. Nog minder lidstaten waren in staat de voordelen in concrete cijfers uit te drukken en het aangedragen bewijs was uitermate anekdotisch; zo rapporteerde één lidstaat een stijging van de geïnde inkomsten met 10 % in het jaar na de invoering van EMCS. Er waren echter positieve reacties wat betreft het effect van de IT-systemen op de efficiëntie van de belastingdiensten; in dit verband was een meerderheid van de lidstaten van oordeel dat hun diensten efficiënter functioneerden na de invoering van EMCS, VIES of het systeem voor de teruggaaf van btw (VAT Refund). Anekdotisch bewijs suggereert dat in het geval van één lidstaat de kosten van de tenuitvoerlegging van EMCS ruimschoots zijn terugverdiend door de ontdekking van verschillende omvangrijke fraudeconstructies.

Om de uitwisseling van informatie, de organisatie van activiteiten en networking verder te vergemakkelijken en te stroomlijnen, heeft de Commissie in 2012 PICS (Programme Information and Collaboration Space) opgezet, een samenwerkingsruimte die door zowel Fiscalis 2013 als het zusterprogramma Douane 2013 kan worden gebruikt. PICS bood de nationale overheden een gemeenschappelijke werkruimte om informatie uit te wisselen en online samen te werken, en werd algemeen beschouwd als een positieve stap naar een efficiëntere inzet van middelen. Bij de evaluatie is echter duidelijk geworden dat de bekendheid met de functie en het gebruik van dit instrument over het geheel genomen nog altijd laag was en dat het instrument momenteel niet optimaal werd benut; daarom is in die zin een aanbeveling gedaan (aanbeveling 3).

Aangezien Fiscalis 2013 vooral werd uitgevoerd in economisch moeilijke tijden, zetten zowel de Commissie als de deelnemende landen zwaar in op maximale efficiëntie. Dit streven bracht de partijen ertoe om nog nauwer samen te werken aan de gezamenlijke ontwikkeling van gemeenschappelijke instrumenten of nationale applicaties of om beste praktijken op het gebied van IT-oplossingen uit te wisselen.

In ieder geval kunnen de door Fiscalis 2013 ondersteunde IT-systemen niet afzonderlijk worden beschouwd en zonder dat rekening wordt gehouden met de waarde van de gegevens waarvan zij de uitwisseling mogelijk maken. Het is zeer moeilijk om de waarde van de inlichtingenuitwisseling in geld uit te drukken, omdat de gegevens over het ingevorderde of aangepaste bedrag aan belastingen vaak niet toegankelijk zijn. De reële waarde van de IT-

systemen moet echter worden bekeken vanuit het perspectief van hun veelvuldige gebruik en hun faciliterende rol bij de snelle en veilige uitwisseling van informatie tussen de lidstaten. De stakeholders noemden de uitwisseling van informatie tussen alle EU-landen met behulp van door Fiscalis ondersteunde IT-systemen van vitaal belang om de belastingambtenaren in staat te stellen beter toezicht te houden op intra-EU-transacties of -bewegingen en de daaraan verbonden verschuldigde belasting vast te stellen.

Als dergelijke systemen door de afzonderlijke lidstaten op nationaal niveau zouden worden ontwikkeld, zou de efficiëntie ervan ver onder het huidige niveau blijven: zij zouden immers minder interoperabel, minder uniform en uiteindelijk minder doeltreffend zijn. De kosten voor het opzetten en vervolgens het exploiteren van dergelijke systemen zouden ook aanzienlijk hoger en mogelijk zelfs onoverkomelijk zijn.

Hoewel slechts een kleiner deel van het totale budget van Fiscalis 2013 aan gemeenschappelijke acties was toegewezen, lag hierin volgens de deelnemende landen toch de grootste waarde van het programma. Meer dan 23 400 ambtenaren hebben deelgenomen aan diverse seminars, workshops, projectgroepen, opleidingen en multilaterale controles. De door Fiscalis gefinancierde kosten per deelnemer bedroegen gemiddeld net iets minder dan 1 000 EUR, hetgeen volgens de externe evaluatie zeer redelijk is, aangezien dit bedrag ook de reis- en verblijfkosten en noodzakelijke organisatiekosten, waaronder taalkundige ondersteuning, omvat. Zoals bij de IT-systemen luidde de conclusie van de evaluatie dat de waarde van de informatie die via deze activiteiten wordt uitgewisseld en de kennis die daarbij wordt opgedaan, meestal niet kan worden gekwantificeerd en dat de totstandkoming van duurzame menselijke netwerken en van een gemeenschappelijk(e) begrip, interpretatie en toepassing van het EU-recht het grootste voordeel vormt.

Het voorbeeld van de multilaterale controles illustreert goed welke mogelijkheden het programma biedt in verhouding tot de kosten die het met zich meebrengt. Het gerapporteerde bedrag aan verschuldigde belastingen dat werd vastgesteld op basis van ongeveer 85 % van de voltooide multilaterale controles — 3,26 miljard EUR —, levert een verhouding op van bijna 1: 1 350 (de verhouding tussen de 2,41 miljoen EUR die zijn uitgegeven in het kader van alle multilaterale controles en de 3,26 miljard EUR aan verschuldigde belastingen die zijn vastgesteld en gerapporteerd). Hoewel de daadwerkelijke inning van de verschuldigde belastingen afhangt van verdere nationale procedures en dit voorbeeld in geen geval representatief is voor de efficiëntie van het programma als geheel, is het toch een goede illustratie van de mogelijke economische voordelen van het programma, die de uitgaven gemakkelijk kunnen overstijgen.

6. DE MEERWAARDE VAN DE EU

In het kader van het Fiscalis 2013-programma wordt de meerwaarde van de EU in de eindevaluatie gedefinieerd als de extra voordelen van het optreden op EU-niveau in vergelijking met een nationaal, een multilateraal of zelfs een ander internationaal initiatief. Om de meerwaarde van de EU duidelijker voor het voetlicht te brengen, zijn in de evaluatie de volgende toetsingscriteria gehanteerd: 1) complementariteit van het programma met de hierboven genoemde initiatieven; 2) algehele bijdrage aan de programmadoelstellingen, die deel uitmaken van de bredere doelstellingen op fiscaal gebied en ook in andere initiatieven worden nagestreefd (bijvoorbeeld de strijd tegen belastingfraude); 3) vermindering van de administratieve kosten en lasten (bijvoorbeeld door middel van gemeenschappelijke IT-platforms, richtsnoeren, procedures enz.; horizontale implementatie van beste praktijken die in de loop van de programma-activiteiten in kaart zijn gebracht; beperking van doublures en overlap; synergieën enz.); 4) trans-Europees karakter van fiscale samenwerking en

gezamenlijke benadering van belastingfraude in plaats van individueel per lidstaat; waarden van een gezamenlijke bestuurlijke cultuur en van menselijke netwerken, die door het programma tot stand zijn gekomen; en 5) duurzaamheid van de resultaten/gevolgen in geval van stopzetting van het programma.

6.1. Complementariteit van het Fiscalis 2013-programma met andere nationale, regionale en internationale initiatieven

In de evaluatie zijn verschillende nationale, regionale en internationale initiatieven in kaart gebracht die losstaan van het Fiscalis 2013-programma en tot doel hebben de uitwisseling van fiscale inlichtingen tussen bepaalde landen, op bilaterale dan wel op multilaterale basis, te verbeteren. Over het geheel genomen luidde de conclusie van de evaluatie dat Fiscalis 2013 deze initiatieven niet zozeer overlapt als wel aanvulde en mogelijke synergieën creëerde.

Op nationaal niveau bood het programma voornamelijk de mogelijkheid tot *synergieën* daar waar Fiscalis 2013 en de nationale initiatieven elkaar wederzijds aanvulden om de beoogde resultaten te versterken. Sommige belastingdiensten hebben bijvoorbeeld informatie van het VIES-systeem geïntegreerd in de workflowsoftware van hun ambtenaren, wat de toegang tot en de verwerking van informatie aanzienlijk heeft vergemakkelijkt. Dankzij de ingebouwde flexibiliteit en het vrijwillige karakter van de gemeenschappelijke acties hebben de belastingdiensten Fiscalis 2013 aangewend om hun nationale prioriteiten te ondersteunen, bijvoorbeeld door deelname aan - soms zeer specifieke - multilaterale controles.

Ook ten aanzien van regionale initiatieven heeft Fiscalis 2013 een soortgelijke aanvullende rol gespeeld. In de evaluatie zijn twee voorbeelden aangehaald: de nauwe samenwerking ook op het gebied van belastingzaken tussen de Beneluxlanden en de noordse werkgroep voor de bestrijding van belastingontduiking (NAIS). Deze en andere soortgelijke regionale initiatieven werden echter grotendeels beschouwd als *complementair* aan Fiscalis 2013, omdat zij een verschillend specifiek bereik en toepassingsgebied hadden¹⁶.

Fiscalis 2013 was actief in een soortgelijke context als twee belangrijke internationale organisaties, waarvan de activiteiten, doelstellingen en doelgroepen tot op zekere hoogte samenvielen met die van Fiscalis, namelijk de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Intra-Europese Organisatie van belastingdiensten (IOTA)¹⁷. Waar de overlap met de OESO onbeduidend was vanwege het brede mandaat van die organisatie, was de bijdrage van IOTA aan de resultaten die ook door het Fiscalis 2013-programma werden nagestreefd, duidelijk. Er is echter alleen sprake van overlap met de gemeenschappelijke acties van Fiscalis, bijvoorbeeld seminars of workshops; de initiatieven van IOTA (of andere regionale initiatieven) zouden geenszins een alternatief kunnen bieden voor de essentiële elektronische inlichtingenuitwisseling met *alle* landen die door Fiscalis 2013 wordt vergemakkelijkt. Fiscalis 2013 was het enige instrument dat er uitsluitend op gericht is om de belastingstelsels in de interne markt beter te laten functioneren; het programma vormde daarmee een unieke, op maat gemaakte oplossing voor de aanpak van grensoverschrijdende fiscale problemen in de EU.

¹⁶ NAIS is opgezet met de bedoeling overeenkomsten te sluiten voor de doelgerichte uitwisseling van informatie met tal van andere landen, waaronder zogenaamde "belastingparadijzen" en sommige lidstaten. Deze samenwerking was evenwel gericht op het vergemakkelijken van de inlichtingenuitwisseling met specifieke landen.

¹⁷ De Intra-Europese Organisatie van belastingdiensten (Intra-European Organisation of Tax Administrations - IOTA) is een non-profit intergouvernementele organisatie die de deelnemende Europese landen een platform biedt om hun belastingdiensten beter te laten functioneren. IOTA telt 46 leden.

6.2. Bijdrage aan bredere fiscale doelstellingen

In het verslag-Monti¹⁸ uit 2010 is de noodzaak aan **uitwisseling van fiscale gegevens en samenwerking tussen belastingdiensten** aangemerkt als een van de maatregelen die op het gebied van de belastingen moeten worden genomen om de werking van de interne markt te verbeteren. Voorts is in het actieplan¹⁹ van de Commissie uit 2012 ter versterking van de **strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking** benadrukt dat erop moet worden toegezien dat het kader voor administratieve samenwerking op het gebied van btw, directe belastingen en accijnzen onverkort wordt uitgevoerd en toegepast. Deze strijd is nog altijd een belangrijke Europese prioriteit. Fiscalis 2013 paste naadloos in dit kader doordat het de belastingdiensten de nodige middelen aanreikte voor een doeltreffende inlichtingenuitwisseling (bijvoorbeeld via VIES, EMCS, de elektronische standaardformulieren enz.) of de expertise samenbracht om bij specifieke opdrachten samen te werken (bijvoorbeeld via multilaterale controles, het Eurofisc-platform, workshops, seminars en andere gemeenschappelijke acties).

6.3. Belang van samenwerking op EU-niveau bij de vermindering van administratieve kosten en lasten

De conclusie van de evaluatie luidde dat Fiscalis 2013 de administratieve kosten en lasten hoofdzakelijk op drie manieren heeft helpen te verminderen: i) door een zekere mate van **standaardisering** van de inlichtingenuitwisseling tussen de belastingdiensten (bijvoorbeeld met elektronische formulieren), ii) door platforms te bieden voor een **beveiligde uitwisseling** (meer bepaald het CCN/CSI met alle daarin ondergebrachte IT-applicaties), en iii) door te voorzien in **gemeenschappelijke IT-systemen** die direct door de belastingdiensten kunnen worden gebruikt (bijvoorbeeld EMCS of VIES). In deel 4 van dit verslag is de bijdrage die het programma heeft geleverd aan het verminderen van de administratieve kosten en lasten, nader beschreven. De stakeholders die in het kader van de evaluatie werden geraadpleegd, konden geen nationale of internationale alternatieven voor Fiscalis 2013 noemen die een vergelijkbare of hogere administratieve lastenvermindering voor de nationale belastingdiensten en de marktdeelnemers zouden hebben opgeleverd.

6.4. Trans-Europees karakter van de fiscale samenwerking en gemeenschappelijke bestuurlijke cultuur

De doeltreffendheid van Fiscalis 2013 is voornamelijk toe te schrijven aan de **pan-Europese aanpak** en de **grensoverschrijdende oplossingen** die het programma aanreikt, wat niet mogelijk was geweest vanuit het nationale niveau. Bij deze oplossingen ging het nu eens om gecentraliseerde IT-systemen waarmee alle deelnemende landen op hetzelfde niveau werden gebracht, dan weer om een hoger niveau van coördinatie en afstemming van doelstellingen en verwachtingen, dat voortvloeide uit de gemeenschappelijke acties. Hoewel het programma niet tot doel had de totstandbrenging van een gemeenschappelijke bestuurlijke cultuur te faciliteren (en een dergelijke cultuur ook nu niet wordt nagestreefd), heeft het de belastingambtenaren toch de mogelijkheid geboden om meer op één lijn te komen met hun tegenhangers in andere lidstaten wat aanpak, interpretatie en samenwerking betreft. Een scenario waarbij een vergelijkbaar niveau van samenwerking wordt bereikt wanneer afzonderlijk en ongecoördineerd wordt opgetreden, werd door alle stakeholders ondenkbaar geacht. De coördinerende en faciliterende rol van de Commissie werd ook onderkend door de stakeholders en er werd aanbevolen dat zij deze rol blijft vervullen (aanbeveling 4).

¹⁸ Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt - Ten dienste van de Europese economie en samenleving, Mario Monti, 9 mei 2010, blz. 96.

¹⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Actieplan ter versterking van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking (SWD(2012) 403 final).

6.5. Duurzaamheid van de resultaten

De duurzaamheid van de resultaten is geanalyseerd vanuit het perspectief van een stopzetting van het programma, omdat de meeste Fiscalis-activiteiten, gezien de aard ervan, niet in één keer afgerond worden en doorlopende steun van het programma behoeven. Wat de korte termijn betreft, hadden de stakeholders er een zeker vertrouwen in dat de effecten van Fiscalis 2013 ook na een stopzetting van het programma deels nog zouden doorwerken. Het betrof hier onder meer de zichtbaardere verwezenlijkingen van het programma, zoals de nieuwe vaardigheden of menselijke netwerken. De stakeholders waren echter van mening dat deze effecten *op de langere termijn zouden verdwijnen*, omdat de belastingdiensten in een complexe en zeer dynamische omgeving werken, met veranderende nationale prioriteiten, economische omstandigheden, herstructureringen enz. De deelnemende landen zouden zelf activiteiten kunnen opzetten die naar vorm vergelijkbaar zijn met gemeenschappelijke acties, maar in de praktijk werd het onwaarschijnlijk geacht dat de nodige middelen daarvoor zouden kunnen worden gevonden en dat zulke acties zouden kunnen worden gecoördineerd.

Met betrekking tot de IT-systemen kwamen de stakeholders tot vergelijkbare conclusies: het zou zeer moeilijk zijn om de ondersteuning, het onderhoud en de ontwikkeling van deze systemen op het huidige niveau te handhaven als uitsluitend een beroep kon worden gedaan op nationale financiering, initiatieven en organisatie. De stakeholders waren het er zelfs unaniem over eens dat deze systemen al snel onbruikbaar en ontoereikend zouden zijn, met als rechtstreeks gevolg een snelle *teruggang van de inlichtingenuitwisseling, monitoring en controlecapaciteit* en een *toename van de administratieve kosten en lasten*. Dit is een belangrijk argument wanneer men bedenkt dat vele IT-systemen niet alleen nuttige instrumenten zijn maar ook daadwerkelijk *wetgeving ondersteunen* (bijvoorbeeld EMCS of de wettelijke vereisten betreffende de administratieve samenwerking) en dat de stopzetting ervan de naleving van het EU-acquis op het gebied van belastingen onder druk zou zetten.

Ten slotte is het volgens de evaluatie niet onwaarschijnlijk dat, zonder Fiscalis maar met de aandacht die er is voor de strijd tegen grensoverschrijdende belastingfraude en -ontduiking, sommige lidstaten nauwer zouden samenwerken door middel van bilaterale of regionale overeenkomsten, wat uiteindelijk zou kunnen leiden tot *asymmetrie* in de toegang die de lidstaten hebben tot informatie, en zo *de fraude zou vergemakkelijken en de handel zou verstoren*.

7. CONTEXTUELE FACTOREN DIE VAN INVLOED ZIJN OP DE PRESTATIES VAN HET PROGRAMMA

Bij de evaluatie is, door middel van de bijdrageanalyse, ook onderzoek verricht naar de contextuele factoren, dat wil zeggen de factoren buiten het programma - waarop dit dus ook geen directe invloed kon uitoefenen -, die de programmaresultaten in de weg hebben gestaan (hinderpaal) dan wel eraan hebben bijgedragen (stimulans). Hierbij was het niet de bedoeling om precies in te schatten in hoeverre zij op de programmaresultaten hebben gewogen, maar wel om deze factoren in kaart te brengen en zo meer duidelijkheid te scheppen over de omstandigheden waarin Fiscalis 2013 werd uitgevoerd. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste factoren die in vele lidstaten een rol speelden.

Uit de evaluatie is gebleken dat *strategieën voor kennisbeheer binnen de nationale overheden*, die weergeven hoe deze overheden de samenwerking op het gebied van multilaterale controles (MLC's) en IT-systemen organiseren en de bevoegdheid voor taken in verband met Fiscalis 2013 verdelen, een positieve bijdrage hebben geleverd aan de resultaten van het programma. Het lijkt bijvoorbeeld zo te zijn dat een horizontale organisatie met

weinig managementniveaus beter is toegerust voor een snellere en vlottere uitvoering van multilaterale controles en dat een nauwe samenwerking tussen de belastingdienst en de IT-afdeling voor meer flexibiliteit zorgt en het mogelijk maakt om snel en efficiënt op IT-problemen te reageren.

Gedeeltelijk in dezelfde context heeft de evaluatie aangetoond dat de bevoegdheid voor taken in verband met Fiscalis 2013-activiteiten binnen de nationale overheden niet altijd duidelijk was toegewezen, hetgeen een negatieve invloed kan hebben gehad op de coördinatie en de algehele uitvoering van het programma in (sommige) deelnemende landen. Dit betreft voornamelijk de rol van de *nationale coördinatoren*, die werkten met verschillende taakomschrijvingen, in verschillende organisatorische structuren en met verschillende middelen, wat in sommige gevallen afbreuk kan hebben gedaan aan hun mogelijkheden om het programma te bevorderen, en daarom is aanbevolen hieromtrent duidelijkheid te verschaffen (aanbeveling 2).

Er is gebleken dat de *nationale IT-systemen* de functionaliteiten van de door Fiscalis gefinancierde IT-systemen aanvulden waarbij zij elkaar wederzijds versterkten en krachtige synergieën creëerden; een voorbeeld hiervan is *Zujar*, een Spaans systeem met gegevens over belastingplichtigen, dat in combinatie met VIES een snelle kruiscontrole van btw-transacties mogelijk maakte. Wanneer de nationale systemen daarentegen niet interoperabel waren met de door Fiscalis 2013 gefinancierde IT-systemen, was het onbenutte potentieel onmiddellijk zichtbaar. Omdat bijvoorbeeld het Nederlandse uitvoercontrolesysteem (ECS) niet geïntegreerd was in noch verbonden met EMCS, dienden alle vervoersbewegingen die buiten Nederland eindigden, handmatig te worden gesloten, waardoor de werklust steeg en de daadwerkelijke monitoring- en controlecapaciteit daalde.

Een van de belangrijkste hinderpalen om het volledige potentieel van Fiscalis 2013 te realiseren, was de *economische crisis* waaronder de Europese Unie gedurende de volledige looptijd van het programma gebukt ging. Hoewel bij de evaluatie geen waarneembare verschillen zijn vastgesteld in de middelen die voor specifieke fiscale domeinen zijn ingezet, hebben de stakeholders toch sterk gewezen op de algehele druk op de middelen en het streven naar efficiëntie. In de praktijk hebben de budgettaire bezuinigingen ertoe geleid dat de lidstaten minder hebben deelgenomen aan programma-activiteiten en er minder middelen ter beschikking waren voor de implementatie van de nationale componenten van de IT-systemen. De stakeholders hebben met name op dit laatste element gewezen.

De conclusie van de evaluatie luidde daarentegen ook dat de economische crisis leidde tot meer aandacht voor kostenefficiëntie van de activiteiten en tot een toename van de inlichtingenuitwisseling via het programma als gevolg van de extra nadruk die de lidstaten legden op de inning van inkomsten.

De stakeholders hebben *taalbarrières* vaak aangewezen als een belemmerende factor, die de doeltreffendheid van mondelinge of schriftelijke communicatie en informatie ondermijnt en de deelname aan gemeenschappelijke acties in de weg staat.

Ook de mate waarin de stakeholders *bekend waren met het bestaan en de inhoud van* het Fiscalis 2013-programma, werd beschouwd als een factor die een duidelijke invloed had op de samenwerking en inlichtingenuitwisseling. Terwijl de resultaten van het programma in het algemeen op grote schaal bekend en verspreid waren, wist de meerderheid van de stakeholders en mogelijke begunstigen slechts weinig of zeer weinig van het programma. Uit de evaluatie is ook gebleken dat de IT-systemen door de deelnemende landen vaak als

"vanzelfsprekend" werden beschouwd en dat het verband met Fiscalis nauwelijks werd onderkend - een situatie die nader moet worden onderzocht (aanbeveling 1).

Andere, door stakeholders genoemde contextuele factoren die van minder belang waren voor de algehele resultaten van het programma of slechts terzijde werden vermeld, waren onder meer de *selectiecriteria* van nationale ambtenaren om deel te nemen aan gemeenschappelijke acties, de *nationale wetgeving* die zich verzet tegen openbaarmaking van bepaalde gegevens of het gebruik van bepaalde vrijwillige systemen (zoals het onderbenutte TIN-on-the-web), of sommige *plaatselijke fenomenen* (bijvoorbeeld een stijging van het aantal grensarbeiders waardoor de druk toeneemt om meer gegevens over directe belastingen uit te wisselen, of een stijging van de grensoverschrijdende handel in bepaalde goederen waardoor EMCS vaker werd gebruikt en het nut van het systeem toenam).

Last but not least werd in de evaluatie gewezen op de grote invloed, of het naast elkaar bestaan, van *andere initiatieven*, met name de werkzaamheden van de IOTA, waarop uitvoerig is ingegaan in deel 6.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Hoewel de werking van de interne markt door talloze factoren wordt beïnvloed, is het volgens de evaluatie niet onwaarschijnlijk dat Fiscalis 2013 een bijdrage heeft geleverd aan een betere werking van de interne markt. Het wordt aannemelijk geacht dat fraude en belastingontduiking teruggedrongen en/of voorkomen werden en zo ook concurrentievervalsingen in de interne markt vermeden werden. Voor de tekortkomingen die werden geconstateerd en in het kader van het programma kunnen worden aangepakt, is een reeks aanbevelingen opgesteld.

De belangrijkste bevindingen kunnen als volgt worden samengevat:

- a) de IT-systemen (dat wil zeggen *EMCS*, *VIES* en de *elektronische formulieren* voor de samenwerking op het gebied van de directe belastingen) hebben de tenuitvoerlegging van het EU-acquis inzake administratieve samenwerking op belastinggebied direct ondersteund;
- b) *VIES* heeft de nationale overheden geholpen bij het vaststellen van fraude; het systeem is een wezenlijk onderdeel geworden van de instrumenten waarover de belastingdiensten op het gebied van de btw beschikken, en wordt dagelijks gebruikt door belastingambtenaren;
- c) *VIES-on-the-web* heeft directe tijds winst opgeleverd bij de controle van de geldigheid van het btw-nummer van een marktdeelnemer, wat voor de belastingdiensten een besparing van naar schatting 160 miljoen EUR vertegenwoordigde en voor de marktdeelnemers een vergelijkbaar bedrag;
- d) door *EMCS* is het moeilijker, risicovoller en duurder geworden om fraude te plegen, met name dankzij het realtimetoezicht en de onmiddellijke bevestiging of een marktdeelnemer toegelaten is; de *elektronische zekerheidsstelling* die aan elke transactie in EMCS is gekoppeld, heeft het de belastingambtenaren gemakkelijker gemaakt om de correcte inning van de belasting te helpen garanderen;
- e) *elektronische standaardformulieren* op het gebied van de btw en directe belastingen hebben de belastingambtenaren geholpen het juiste bedrag aan verschuldigde belasting vast te stellen;

- f) de *elektronische formulieren* en het *CCN/CSI-platform* hebben de kwaliteit van de elektronisch uitgewisselde informatie gestroomlijnd, vereenvoudigd en verbeterd;
- g) door de *gemeenschappelijke acties* hebben de nationale overheden hun deskundigheid en ervaring kunnen delen; van gedachten kunnen wisselen over de interpretatie, uitvoering en handhaving van de EU-bepalingen; groter inzicht kunnen verwerven in de juridische en organisatorische structuren van de verschillende belastingdiensten; en zeer waardevolle menselijke netwerken kunnen opbouwen;
- h) met het *Eurofisc-platform*, dat het mogelijk maakt om doelgericht en snel op te treden tegen specifieke vormen van fraude, beschikken de belastingambtenaren over een belangrijk instrument om multilaterale en gedecentraliseerde samenwerking te stimuleren en te vergemakkelijken;
- i) dankzij *multilaterale controles* konden de lidstaten een extra bedrag van ongeveer 3,26 miljard EUR aan verschuldigde belastingen vaststellen; in combinatie met de bepalingen betreffende de *automatische inlichtingenuitwisseling* in het kader van de spaarrichtlijn hebben deze controles bij de belastingplichtigen een "nalevingseffect" bewerkstelligd;
- j) er is slechts weinig kwantitatieve informatie beschikbaar over de kosten en voordelen van de IT-systemen die op nationaal niveau zijn uitgerold; de kostenramingen daarvan verschillen sterk, gaande van 1,1 miljoen EUR tot 18,8 miljoen EUR, en de voordelen (uitgedrukt in waarde van de uitgewisselde informatie) zijn moeilijk in cijfers vatten, maar de algehele efficiëntie van de IT-systemen is door de stakeholders als positief beoordeeld;
- k) de lidstaten zouden elk afzonderlijk niet in staat zijn geweest effectievere, efficiëntere en meer interoperabele IT-systemen te ontwikkelen en te handhaven;
- l) Fiscalis 2013 vormde een aanvulling op en creëerde synergieën met andere initiatieven voor fiscale samenwerking op nationaal, regionaal en internationaal niveau, met slechts geringe overlap op het gebied van gemeenschappelijke acties; het programma was het enige instrument dat op de specifieke behoeften van de interne markt was afgestemd en ook het enige dat in IT-middelen voorzag;
- m) Fiscalis 2013 heeft de administratieve kosten en lasten hoofdzakelijk op drie manieren helpen te verminderen: i) door *standaardisering* van de inlichtingenuitwisseling (bijvoorbeeld met elektronische formulieren), ii) door platforms te bieden voor een *beveiligde uitwisseling* (meer bepaald het CCN/CSI), en iii) door te voorzien in *gemeenschappelijke IT-systemen* die direct door de belastingdiensten kunnen worden gebruikt (bijvoorbeeld EMCS of VIES);
- n) zonder ondersteuning van het programma zouden de effecten van gemeenschappelijke acties en IT-systemen op de lange termijn verdwijnen.

Op basis van de verzamelde informatie hebben de evaluatoren verschillende *aanbevelingen* gedaan ter verbetering van de activiteiten en het potentieel van het programma. De aanbevelingen zijn hieronder samengevat en kunnen op algemene bijval van de stuurgroep rekenen. De Commissie zal zich toeleveren op deze aanbevelingen en een actieplan voor de uitvoering en follow-up ervan opstellen, rekening houdende met het soort aanbeveling, de

invloed die zij heeft op het programma en het mogelijke tijdschema voor de uitvoering ervan (bijvoorbeeld gedurende de looptijd van het programma of in de volgende wetgevingsperiode).

Nr.	Aanbeveling	Hoofdverantwoordelijke
1	Er moet meer bekendheid worden gegeven aan (toekomstige) Fiscalis-programma's, de doelstellingen en de outputs ervan. Met name het verband tussen Europese IT-systemen en de door Fiscalis verleende financiële middelen daarvoor kan onder de aandacht worden gebracht.	Europese Commissie en deelnemende landen
2	In het programma moeten de rol en de taken van de nationale coördinatoren worden beschreven, en de deelnemende landen moeten erop toezien dat de nationale coördinatoren over toereikende steun en middelen beschikken om hun werk te doen.	Europese Commissie en deelnemende landen
3	Het programma moet informatie blijven verspreiden over de wijze waarop de samenwerkingsruimte PICS (Personal Information and Collaboration Space) zou moeten worden gebruikt en de functionaliteiten die zij biedt.	Europese Commissie
4	De Commissie moet een actieve rol blijven spelen bij de facilitering van samenwerking tussen de lidstaten in verband met nationale IT-toepassingen.	Europese Commissie en lidstaten
5	De Commissie moet centrale toepassingen blijven ontwikkelen die door alle lidstaten kunnen worden gebruikt.	Europese Commissie en lidstaten
6	De Commissie en de lidstaten moeten de mogelijkheden van verdere integratie tussen belasting- en douaneprocedures onderzoeken.	Europese Commissie en lidstaten
7	Voor de toekomst moet Fiscalis meer aandacht besteden aan lastenvermindering voor de belastingplichtigen en sterker inzetten op programma-activiteiten die dat doel hebben, ter ondersteuning van een betere werking van de interne markt.	Europese Commissie en lidstaten

De Commissie is ingenomen met de algehele kwaliteit van de externe studie waarop deze evaluatie is gebaseerd, en heeft kennis genomen van de methodologische moeilijkheden die zich voordeden en de inspanningen die zijn geleverd om deze te beperken. De Commissie acht de bevindingen die in de evaluatie zijn gedaan en in dit verslag zijn gepresenteerd, geloofwaardig en de conclusies accuraat. Er kan dus worden geoordeeld dat het Fiscalis 2013-programma een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan het beter functioneren van de interne markt, door de belastingdiensten beter toe te rusten om fraude effectief en efficiënt op te sporen en te voorkomen en de EU-belastingwetgeving ten uitvoer te leggen.

De eindevaluatie van het Fiscalis 2013-programma zal worden meegenomen in de komende discussies over het toepassingsgebied en de opzet van het programma voor de post-2020 editie. Bevindingen die vooral betrekking hebben op operationele aspecten, zoals verbeteringen in de IT-systemen en -applicaties of een ruimere verspreiding van de resultaten van het programma, zullen direct aan de orde worden gesteld in het kader van Fiscalis 2020.