



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 9.11.2011  
SEC(2011) 1318 definitief

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

**bij het**

**Voorstel voor een  
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot vaststelling van een actieprogramma voor belastingen en douane in de Europese Unie  
voor de periode 2014-2020 en tot intrekking van Beschikkingen nr. 1482/2007/EG en  
nr. 624/2007/EG**

{COM(2011) 706 definitief}  
{SEC(2011) 1317 definitief}

# Deel I: ONDERDEEL DOUANE

## 1. PROBLEEMSTELLING

De wereldeconomie wordt gekenmerkt door veranderingen, waardoor nieuwe problemen voor douaneautoriteiten ontstaan. De douane-unie en het bijbehorende instrumentarium moeten zich aan deze veranderingen aanpassen.

**Probleem 1: De druk op douaneautoriteiten om het toenemende handelsverkeer te verwerken en de moeilijkheid om maatregelen toe te passen die ondersteuning en controle in evenwicht houden**

De internationale handel is halverwege het jaar 2010 teruggekeerd op het niveau van voor de recessie en zal naar verwachting blijven groeien. Dit blijkt uit een **duidelijke groei van het aantal zendingen en douaneaangiften**.

Door de globalisatie betreft de EU haar productiemiddelen steeds vaker in de rest van de wereld. Door nieuwe bedrijfsmodellen, zoals elektronische handel en elektronisch zakendoen, verandert de aard van de handel en groeit de complexiteit van het zakendoen. Deze veranderingen vragen om passende **douaneconrolemaatregelen**.

**Probleem 2: Een tekort aan deskundigheid, vakbekwaamheid, hulpmiddelen, ervaring en beste werkwijzen**

De douaneautoriteiten staan in de frontlinie als het gaat om de **bescherming van leven, gezondheid en milieu**. Aangezien de maatregelen op deze terreinen in aantal en belang toenemen, vraagt dit om aanvullende specialistische taken van de douaneautoriteiten.

De roep om veiligheid van het publiek is ook sterk toegenomen. Specifieke beleidsmaatregelen op het gebied van binnenlandse veiligheid leiden tot de invoering van **een aanzienlijke veiligheidsagenda voor de douanediens**. De douanediens worden geconfronteerd met de problematiek om met veel andere autoriteiten en instanties samen te werken en met de druk om gespecialiseerde technische apparatuur aan te schaffen en te gebruiken.

Op dit moment ontbreekt het de douaneautoriteiten op beide genoemde terreinen vaak aan deskundigheid, ervaring en hulpmiddelen om zich adequaat van hun taak te kwijten.

**Probleem 3: Een incoherente en inefficiënte toepassing van EU-beleid op het gebied van veiligheid**

In het licht van de voortdurende modernisering zijn de douaneautoriteiten verantwoordelijk voor de uitvoering van de **veiligheidsaspecten** van EU-wetgeving, maar dat is **niet altijd direct te verenigen** met bestaande processen en procedures. Dit maakt de uitvoering ingewikkeld en leidt tot onsamenvangende en inefficiënte praktijken.

**Probleem 4: Tekortkomingen in de uniforme toepassing van het EU-recht door de 27 EU-douaneautoriteiten**

De **uniforme toepassing van douanewetgeving en werkmethoden** is moeilijk geweest. Het feit dat er 27 aparte processen en procedures zijn, is vaak inefficiënt en verstoort de concurrentie. Dit **ondermijnt de financiële belangen** van de Unie en belemmert de

**bescherming van de samenleving.** Het antwoord van de wetgever op deze kwesties was de vaststelling van het gemoderniseerd douanewetboek<sup>1</sup> en een beschikking betreffende de uitvoering van elektronische douanediens<sup>2</sup> in 2008.

### **Probleem 5: Problemen bij de uniforme toepassing van gekoppelde IT-systemen**

Hoewel de overheden van de lidstaten toegang hebben tot een beveiligd netwerk (CCN/CSI<sup>3</sup>) voor heel Europa dat de belangrijkste “e-douanesystemen” ondersteunt, wordt de douane-unie met problemen geconfronteerd op het gebied van **onderlinge uitwisselbaarheid en overdreven complexiteit**. De ondernemingen moeten zich aansluiten op meerdere systemen in de lidstaten waar de douaneactiviteiten plaatsvinden. Hierdoor stijgen de administratieve lasten en de nalevingskosten. De **informatie-uitwisseling met derde landen** vereist eveneens de ontwikkeling van beveiligde, samenhangende IT-oplossingen voor de hele EU.

### **Probleem 6: Een zwaardere en steeds moeilijker te dragen last voor een aantal EU-douaneautoriteiten om de beleidsmaatregelen toe te passen in het belang van de Unie**

De veiligheidscontroles betekenen voor sommige lidstaten een grotere last dan voor andere. Het evenwicht is vooral ver te zoeken bij investeringen in de **capaciteitsopbouw van infrastructuur** en technologie.

## **2. DOELSTELLINGEN**

**Algemene doelstelling:** het ondersteunen van douanediens<sup>3</sup> in de EU door intensievere samenwerking tussen deelnemende landen, hun douanediens<sup>3</sup>, hun ambtenaren en andere essentiële belanghebbenden.

### **De volgende specifieke doelstellingen worden nagestreefd:**

1. Het ondersteunen van douanediens<sup>3</sup> in de EU bij hun taak om de rechtmatige handel te vergemakkelijken door de douaneprocessen te automatiseren en te versnellen (in samenhang met de problemen 1, 3, 4 en 5).
2. Het ondersteunen van douanediens<sup>3</sup> in de EU door het concurrentievermogen van Europese ondernemingen te versterken en door de veiligheid van burgers en het milieu te verzekeren (in samenhang met de problemen 2, 3, 4, 5 en 6).
3. Het ondersteunen van douanediens<sup>3</sup> in de EU door de financiële en economische belangen van de EU en de lidstaten te beschermen (in samenhang met de problemen 4, 5 en 6).
4. Het ondersteunen van de voorbereiding, uitvoering en toepassing van het EU-recht en van initiatieven die zijn gericht op het versterken van de douanediens<sup>3</sup> in de EU op het gebied van efficiëntie, effectiviteit en uniformiteit. (in samenhang met de problemen 1 tot en met 6).

### **De volgende operationele doelstellingen worden nagestreefd:**

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 450/2008 van 23 april 2008 — PB L 145, 4 juni 2008.

<sup>2</sup> Beschikking nr. 70/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven.

<sup>3</sup> CCN/CSI = gemeenschappelijk communicatienetwerk met gemeenschappelijke systeeminterface.

1. Het vaststellen, ontwikkelen en toepassen van de beste werkmethoden op alle gebieden van de douaneprocessen.
2. Het ondersteunen van een pan-Europese elektronische douaneomgeving.
3. Het uitwisselen van informatie en ervaringen om de organisatie van douanecontroles te ondersteunen.
4. Het stimuleren van douanesamenwerking binnen de EU en tussen de EU en derde landen, en de samenwerking tussen douanediensten en andere overheidsinstanties en derde landen.
5. Het opzetten van gezamenlijke activiteiten/teams om gezamenlijk specifieke operationele taken uit te voeren.
6. Op een geharmoniseerde manier ondersteuning bieden aan het moderniseringsproces van de EU-douane-unie.
7. Het bijdragen aan en toezicht houden op een goed begrip en een geharmoniseerde toepassing van EU-wetgeving en -beleidsmaatregelen.
8. Het bevorderen van deskundigheid en vakbekwaamheid.
9. Het garanderen van een geschikte toewijzing van infrastructuur met het oog op toezichts- en controletaken.

## **2.1. De noodzaak van EU-optreden**

Aangezien de douane-unie tot de exclusieve bevoegdheid van de EU behoort, hebben de lidstaten noodzakelijkerwijs aanvaard dat handelingen op douanegebied beter op EU-niveau kunnen worden uitgevoerd. Het juridische kader van de EU alléén staat niet garant voor de goede werking van de douane-unie. De **ondersteunende maatregelen als voorzien in het Douane-programma** garanderen dat de **EU-douanewetgeving** op een **convergerende en geharmoniseerde** manier wordt toegepast. Daarnaast zijn veel handelingen op douanegebied van **grensoverschrijdende aard** en daarom kunnen zij niet effectief en efficiënt worden aangepakt door individuele lidstaten.

**Solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid** zijn de kernwaarden die de basis vormen voor de financiering van de douane-unie. Het EU-optreden is nodig om het algemene belang van de EU te bewaken als de “vraag” in de EU (bv. naar veiligheid) niet afdoende kan worden beantwoord door het “aanbod” van een specifieke lidstaat. Dit optreden vertaalt zich in de gezamenlijke financiering van **technische capaciteitsopbouw**.

## **2.2. De toegevoegde waarde van de EU**

De belangrijkste toegevoegde waarde voor de EU van het initiatief voor het Douane 2020-programma dat voortborduurde op de sterke punten van het Douane 2013-programma, is gelegen in concrete resultaten die de hele EU beïnvloeden en die niet zo effectief en efficiënt door individuele lidstaten hadden kunnen worden bereikt. Het programma zal:

- (a) de **effectiviteit** van operationele werkzaamheden van de douanediensten in de lidstaten een **extra impuls geven** en schaalvoordelen opleveren;

- (b) zorg dragen voor een **effectieve en uniforme werking van de EU-douane-unie** in de vorm van netwerken, synergieën op het gebied van beste werkmethoden, het bundelen van krachten en platformen om samenwerking en vertrouwen tussen de diensten te ontwikkelen.

De EU *kan zodoende beter handelen* om het beleidsterrein van de douane-unie een extra impuls te geven.

### 3. BELEIDSOPTIES

Er zijn in de effectbeoordeling vijf opties onderzocht.

#### 3.1. Optie 1: Het basisscenario - “status-quo”

Het basisscenario is de voortzetting van het Douane 2013-programma zonder wijzigingen op het gebied van financiering, doelstellingen of beschikbare instrumenten. In dit scenario zal het programma dezelfde activiteiten en instrumenten ondersteunen als in het verleden.

#### 3.2. Optie 2: Meer steun voor de wettelijke EU-verplichtingen zoals het gemoderniseerde douanewetboek

Deze optie is gebaseerd op het basisscenario en komt tegemoet aan de nieuwe behoeften die voortkomen uit de zich ontwikkelende douaneomgeving van de EU. De optie betekent dat de aandacht meer wordt gericht op het bereiken van de operationele doelen 2, 4, 5, 6 en 8.

De optie veronderstelt de voortzetting van bestaande Europese informatiesystemen en de ontwikkeling van nieuwe systemen zoals bepaald in de EU-douanewetgeving, via de stapsgewijze invoering van een model van **versterkte gezamenlijke IT-ontwikkeling** en de modernisering van het bestuur, de architectuur en de technologie.

De optie voegt **innovatieve instrumenten voor gemeenschappelijke acties** toe om beter aan de doelstellingen te voldoen. Er wordt gestreefd naar een beter **gestroomlijnde samenwerking** binnen de EU en met internationale actoren via de versterking van gemeenschappelijke opleidingen en het opzetten van teams met deskundigen in de EU. Er wordt voorzien in de ondersteuning van **gezamenlijke activiteiten** tussen douane- en andere autoriteiten om het **gemeenschappelijk risicobeheer** op niet-fiscale terreinen te versterken.

Beleids optie 2 heeft **meer effect** als het gaat om het ondersteunen van alle gespecificeerde doelen in vergelijking met optie 1, aangezien deze optie voorziet in **sterkere samenwerking (zowel als het gaat om IT als om mensen)**.

#### 3.3. Optie 3: Optie 2 met financiële ondersteuning voor technische capaciteitsopbouw

Deze optie voegt aan optie 2 een **regeling voor financiële ondersteuning** toe waarop lidstaten een beroep kunnen doen voor de aanschaf van apparatuur ter ondersteuning van controlewerkzaamheden om, in het kader van zich ontwikkelende technologieën, te voldoen aan de roep om snellere en gestroomlijnde controles. Deze optie betekent in vergelijking met optie 2 een aanzienlijke verhoging van het budget.

### 3.4. Optie 4: Optie 2 met een maximaal gedeelde IT-omgeving

Deze optie stelt een **grootschaliger gedeelde ontwikkeling en exploitatie** van trans-Europese IT-systemen voor. De optie zal overheidsdiensten ondersteunen bij het ontwikkelen en implementeren van de systemen voor een pan-Europese elektronische douaneomgeving en bedrijven ondersteunen om zich op deze systemen aan te sluiten.

In vergelijking met optie 2 voorziet optie 4 erin dat douanediensdiensten gemeenschappelijke ontwikkelingen naar al hun werkterreinen kunnen uitbreiden. Deze optie zou de problemen rond de toepassing van gekoppelde IT-systemen die de douaneprocedures moeten versnellen, beter aanpakken.

### 3.5. Optie 5: Beëindiging van het programma

Deze optie voorziet in de beëindiging van het Douane-programma, wat inhoudt dat er noch sprake zal zijn van financiering van bestaande of nieuwe trans-Europese IT-systemen, noch van gemeenschappelijke acties of gemeenschappelijke opleidingen.

## 4. EFFECTBEOORDELING

Het ijkpunt voor de effectbeoordeling is het basisscenario. Het belangrijkste effect van elk van de opties heeft betrekking op de werking van de overheidsdiensten maar bijkomende effecten voor ondernemingen en consumenten worden ook meegenomen.

### 4.1. Optie 1: Het basisscenario – “status-quo”

In dit scenario heeft de douane-unie een beperkte flexibiliteit om het hoofd te bieden aan nieuwe problemen en nieuwe uitvoeringseisen voor toekomstige EU-wetgeving, en dit zorgt voor ernstige tekortkomingen.

**Zonder een heroriëntatie van de doelstellingen, een aanvullend pakket met nieuwe instrumenten en een uitbreiding van de financiële middelen, kan het Douane-programma niet langer adequaat reageren op de problemen die ons te wachten staan.**

Het is niet te verwachten dat het basisscenario in de toekomst passende handvatten zal aanreiken voor de nieuwe evoluerende beleidscontext en de huidige zwakke plekken in de uitleg en toepassing van EU-recht, noch voor het probleem van niet-geharmoniseerde procedures.

Het basisscenario **zorgt NIET** voor een efficiënte IT-aanpak, noch voor versterkte douanesamenwerking of het bundelen van krachten, vakkennis en deskundigheid om de lidstaten bij hun operationele werkzaamheden te ondersteunen.

**De problemen** waar de douanediensdiensten mee worden geconfronteerd, worden mogelijk **verergerd** als het programma in ongewijzigde vorm wordt voortgezet. Dit zou de EU-begroting (economisch gevolg) kunnen treffen en ernstige gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid van de EU, haar burgers en het milieu.

#### 4.2. Optie 2: Meer steun voor de wettelijke EU-verplichtingen zoals het gemoderniseerde douanewetboek

Deze optie zal de douaneautoriteiten in de lidstaten ondersteunen om **de financiële en economische belangen van de EU en de lidstaten te beschermen** via versterkte douanesamenwerking. De doeltreffende inning van de douanerechten is van directe invloed op de EU-begroting en de nationale begrotingen. Indirect zal deze optie de inkomensverdeling en de collectieve voorzieningen beïnvloeden.

De schaalvoordelen die voortkomen uit het model van de versterkte **gezamenlijke ontwikkeling van trans-Europese IT-systemen zullen de kosten** voor de regeringen in de lidstaten **vermindern**. Een gezamenlijke IT-ontwikkeling zal ook leiden tot de **harmonisatie van de interface voor handelaren**. De rechtmatige handel zal worden vergemakkelijkt door snellere geautomatiseerde douaneprocedures en controlemaatregelen. De vermindering van administratieve lasten die dit tot gevolg zal hebben, zal eveneens effect hebben op de kosten voor marktdeelnemers en consumenten. Een **intensievere samenwerking** zal bijdragen aan een betere bescherming van de financiële belangen<sup>4</sup>.

Een **nauwere samenwerking** tussen douanediens ten en met andere autoriteiten versterkt de effectieve, **efficiënte en uniforme toepassing van wetgeving**, bijvoorbeeld als het gaat om de veiligheid van producten die in de EU worden ingevoerd of om intellectuele eigendomsrechten. Een beter gestroomlijnde samenwerking voorkomt gaten in de bescherming van de toeleveringsketen. De ontwikkeling van **gezamenlijke prioritaire controlegebieden** zal bijdragen aan een goed EU-grensbeheer en zo aan de **bescherming van burgers en het milieu tegen risico's die voortvloeien uit de internationale handel**.

De douaneautoriteiten zouden **doeltreffender** zijn bij het toepassen van douanemaatregelen en bij de EU-samenwerking op de terreinen van **milieucriminaliteit**, illegale uitvoer van afval, chemicaliën en de veterinaire en fytosanitaire wetgeving.

#### 4.3. Optie 3: Optie 2 met financiële ondersteuning voor technische capaciteitsopbouw

De versterkte technische capaciteiten van de lidstaten zullen tot betere niet-fiscale controles leiden en daarmee tot **een betere bescherming van EU-burgers als het gaat om productveiligheid en gezondheid**. Deze optie zal **de financiële en economische belangen** van de EU en de lidstaten **beter beschermen**, aangezien zij de **concurrentieverstoreningen voor ondernemingen vermindert** doordat zij snellere en meer gestroomlijnde controles van handelswaar overal in de EU mogelijk maakt.

Het **verdelingseffect** op de steun voor de aanschaf van controleapparatuur is relevant omdat de lidstaten aan de buitengrens van de EU met hogere investeringen worden geconfronteerd dan de andere lidstaten.

#### 4.4. Optie 4: Optie 2 met een maximaal gedeelde IT-omgeving

Deze optie zal tot de meeste **schaalvoordelen** leiden aangezien IT-hulpmiddelen op een volledig geïntegreerde manier zullen worden gebruikt. Voor de lidstaten die de gemeenschappelijke systemen gebruiken, zullen de inspanningen om het systeem bij te werken met zo'n 60 tot 80% verminderen en met 30% als het gaat om het ondersteunende

---

<sup>4</sup> Thematisch verslag van het directoraat-generaal Begroting over de controlestrategie van de douanediens ten in de lidstaten in het licht van de controle van de traditionele eigen middelen.

systeem. De lidstaten die ervoor kiezen de gemeenschappelijke systemen niet te gebruiken, zullen niet profiteren van een inspanningsvermindering voor het bijwerken van die systemen, maar zij hoeven zich wel 30% minder in te spannen voor het ondersteunende systeem<sup>5</sup>.

De invoering van innovatieve technologieën zal **de kosten voor de ondernemingen verminderen**. Als meer lidstaten met dezelfde IT-toepassingen werken, zal dit tot een **verdere harmonisatie van douaneprocessen** leiden en direct voordeel opleveren voor het bedrijfsleven.

In deze optie zal de nieuwe IT-omgeving resulteren in een **volledige dienstverlening aan douaneautoriteiten en ondernemingen**.

#### 4.5. Optie 5: Beëindiging van het programma

Deze optie zal **negatieve gevolgen** hebben voor de verantwoordelijkheid die de douanediensten hebben bij de uitvoering van **EU-wetgeving op het gebied van douane**.

Het zal moeilijker worden om **fraude op te sporen en te voorkomen**, waardoor deze na verloop van tijd nog verder zal toenemen. De EU en de lidstaten zullen minder EU-rechten en -heffingen innen.

Het is aannemelijk dat de uitleg van het douanerecht verder uiteen zal lopen als de beste werkmethoden niet worden gedeeld, er geen gemeenschappelijke opleidingen worden georganiseerd of richtlijnen worden opgesteld, en geen gedigitaliseerde informatie wordt uitgewisseld. Dit zal toe leiden tot een **verschillende behandeling van handelaren** en een **ontoereikende aanpak van onwettige handel** met negatieve gevolgen voor de concurrentie, groei en werkgelegenheid.

De consumenten en burgers in de EU zullen **minder beschermd zijn tegen veiligheidsrisico's**. De norm voor controles zal gaan verschillen; er zullen meer mogelijkheden komen om al “winkelend” te zoeken naar de beste plekken om de EU binnen te komen of te verlaten. Het zal minder goed mogelijk worden criminele activiteiten te bestrijden.

---

<sup>5</sup>

MCC and eCustoms Master IT Plan, Iteration 1, Global Estimation Study, blz. 53.



## 5. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Optie 2 is de te verkiezen optie en deze optie past in de verwachte begroting van het komende meerjarig financieel kader<sup>6</sup>.

Criteria	Doeltreffendheid om de doelstellingen en effecten te bereiken									Doelmatigheid		Samenhang		Overig	Algemene beoordeling
	Doelstelling 1	Doelstelling 2	Doelstelling 3	Doelstelling 4	Doelstelling 5	Doelstelling 6	Doelstelling 7	Doelstelling 8	Doelstelling 9	Te verwachten opbrengst	Efficiency winst/solidariteit	Samenhang met andere EU-initiatieven	Binnen de begroting voor Europa 2020	Betrokkenheid van de lidstaten	Waardering van de opties
<b>Optie 1 Basisscenario</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	ja	gemiddeld	<b>0</b>
<b>Optie 2 Meer steun voor de wettelijke EU-verplichtingen zoals het gemoderniseerde douanewetboek</b>	+	++ (vernieuwend= nieuwe IT-systemen = gezamenlijke ontwikkeling)	+	++	+++ (vernieuwend= teams van deskundigen in de EU)	+	+	+++ (vernieuwend = meer opleiding)	0	+++	++	++	ja	hoog	<b>+++ = OPTIE DIE DE VOORKEUR GENIET</b>
<b>Optie 3 Optie 2 met technische capaciteitsopbouw</b>	+	++ (zoals in optie 2)	+	++	+++ (zoals in optie 2)	+	+	+++ (zoals in optie 2)	+++ (nieuw)	+++	+++	- (overlap met andere EU-financieringsmiddelen)	ja	hoog	++
<b>Optie 4 Optie 2 met een maximaal gedeelde IT-omgeving</b>	+	+++ (zoals in optie 2 + volledig gedeelde ontwikkeling)	+	++	+++ (zoals in optie 2)	+	+	+++ (zoals in optie 2)	0	+++	+++	++	nee	laag	++

<sup>6</sup> COM(2011) 500 van 29 juni 2011: Een begroting voor Europa 2020.

<b>Optie 5</b> <b>Geen programma</b>	---	---	---	---	---	---	---	---	0	nvt	laag	0	nvt	laag	---
---	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	---	-----	------	---	-----	------	-----

# DEEL II: ONDERDEEL BELASTINGEN

## 1. PROBLEEMSTELLING

De nationale belastingdiensten worden meer en meer het “slachtoffer” van het succes van het Europese integratieproces: door de opeenvolgende uitbreidingen, de oprichting van de eengemaakte markt en de vorming van één Europese munt in de eurozone zijn de vroegere risico's en kosten van grensoverschrijdende economische transacties aanzienlijk verminderd. Als gevolg hiervan zijn **verschillen in belastingstelsels relatief gezien belangrijker geworden**.

De opeenvolgende EU-uitbreidingen en de **toenemende complexiteit van nationale belastingregels in de 27 rechtsgebieden** zorgen, samen met een **exponentiële groei van grensoverschrijdende transacties**, voor een grotere uitdaging om efficiënt en effectief om te gaan met grensoverschrijdende transacties die de toepassing van belastingwetgeving vergen. (**Probleem 1**: uiteenlopende toepassing en uitvoering van het EU-belastingrecht)

Het bestrijden van grensoverschrijdende fraude blijft nog altijd een belangrijk punt van zorg ondanks recente successen. Het is algemeen bekend dat fraude snel verergert als de belastingautoriteiten niet gecoördineerd optreden. (**Probleem 2**: onvoldoende antwoord op belastingfraude, -ontwijking en -ontduiking.)

Informatie over belastbare goederen op EU-grondgebied kan niet langer worden verkregen door controles aan de binnengrenzen. Daarom verlaten de nationale belastingautoriteiten zich voor de informatie-uitwisseling op een beveiligd informatienetwerk voor de hele EU. Dit netwerk zal naar verwachting groeien door toenemende handelsstromen en wetwijzigingen, niet alleen binnen de interne markt maar ook met derde landen. (**Probleem 3**: de druk op nationale belastingdiensten om steeds maar stijgende hoeveelheden data en informatie op een snelle en veilige manier uit te wisselen.)

Een effectief belastingstelsel zou moeten instaan voor duurzame bronnen van inkomsten en tegelijkertijd moeten voorkomen dat het een negatief effect heeft op de groei en werkgelegenheid. Op dit moment zijn er te veel fiscale obstakels die grensoverschrijdende activiteiten ingewikkelder maken, en burgers lopen bovendien tegen problemen aan als zij informatie willen krijgen of als zij belastingverminderingen willen claimen van buitenlandse belastingdiensten<sup>7</sup>. (**Probleem 4**: hoge administratieve lasten voor belastingplichtigen en belastingdiensten)

De technische vooruitgang heeft de achterliggende technologie van grensoverschrijdende transacties ingrijpend veranderd. Maar technische vooruitgang bij overheidsdiensten gaat over het algemeen veel langzamer dan in de private sector. Door deze gewijzigde fiscale omgeving stijgt de behoefte aan **doeltreffende en doelmatige e-overheidsdiensten**. (**Probleem 5**: langzamere technische vooruitgang in de overheidssector).

## 2. DOELSTELLINGEN

In het licht van de problemen die ons het komende decennium te wachten staan, blijven de bestaande doelen van het Fiscalis 2013-programma legitiem, maar de nadruk moet worden

---

<sup>7</sup> Mededeling over het wegwerken van grensoverschrijdende fiscale obstakels voor burgers; COM(2010) 769.

verschoven naar fraudebestrijding en aanpassing aan een veranderende fiscale omgeving. Bovendien moeten er twee nieuwe doelen aan het nieuwe programma worden toegevoegd: administratieve lastenverlaging voor belastingdiensten en belastingplichtigen (zowel individuen als ondernemingen) en intensievere samenwerking met derde landen en derde partijen.

Het algemene doel van het programma is het bevorderen van een goede werking van de belastingsystemen in de interne markt door nauwere samenwerking en steun aan het fiscale beleid van de EU tussen de deelnemende landen, hun belastingdiensten en relevante belanghebbenden.

De specifieke doelstellingen (SD) zijn:

- (1) Het bevorderen van een coherente toepassing en uitvoering van het EU-belastingrecht.
- (2) Het voorzien in een raamwerk voor samenwerking dat de coördinatie intensiveert en de toepassing van de uitvoering van het fiscale EU-beleid coherenter maakt.
- (3) Het verbeteren van effectieve en efficiënte informatie-uitwisseling en administratieve samenwerking.
- (4) Bijdragen aan de vermindering van de administratieve lasten voor belastingdiensten en belastingplichtigen.
- (5) Het versterken van de samenwerking met derde landen en derde partijen.
- (6) Het versterken van het bestuurlijk vermogen van belastingdiensten en het vergroten van hun doelmatigheid.

### **De noodzaak van EU-optreden**

Het fiscale beleid is nog altijd voornamelijk een nationaal beleidsterrein. Het voorgestelde programma kan echter niet als een fiscale beleidsmaatregel worden gezien die tot de nationale bevoegdheden behoort. Het programma is erop gericht de samenwerking tussen belastingdiensten te verbeteren en het biedt handvatten voor een betere samenwerking en de realisatie van de doelstellingen. De voorgestelde maatregel is daarom een duidelijke ondersteunende maatregel voor de interne markt, overeenkomstig artikel 114 van het VWEU, die het mogelijk maakt de verschillende belastingsystemen binnen de interne markt beter te laten functioneren.

Om de volgende reden is eerder actie op EU-niveau dan op nationaal niveau geboden:

- Het is onvoldoende om wetgeving op Europees niveau vast te stellen en er vervolgens van uit te gaan dat de uitvoering wel gemakkelijk zal verlopen en zo niet, om dan de inbreukprocedure als afdoende te zien. Om het EU- en het nationale belastingrecht efficiënt uit te voeren, zijn samenwerking en coördinatie op Europees niveau noodzakelijk. De Commissie en de lidstaten hebben via de verschillende Fiscalis-programma's een sterke vertrouwensband opgebouwd om in deze begeleiding en aansturing te voorzien.

- De voorziene uitdagingen kunnen niet worden aangepakt zonder een sturende rol van de Commissie en zonder de lidstaten aan te moedigen om over de grens van hun bestuurlijke gebied heen te kijken.

## **2.1. De toegevoegde waarde van de EU**

Economisch gezien is actie op EU-niveau veel efficiënter. Het verbinden van nationale douane- en belastingdiensten via zo'n 5 000 aansluitingspunten zorgt ervoor dat nationale diensten maar één keer verbinding hoeven te leggen, in plaats van 26 keer, als zij informatie met elkaar willen uitwisselen.

Andere steunpilaren zijn acties die belastingambtenaren samenbrengen om de beste werkmethoden uit te wisselen en van elkaar te leren. Het is onder de paraplu van het programma efficiënter om de Commissie te laten optreden als “**activiteitenmakelaar**” tussen de deelnemende landen om zo te zorgen voor synergieën tussen de activiteiten, waardoor de lidstaten niet hun eigen aanpak en werkmethoden hoeven te ontwikkelen en de systematische uitvoering op EU-niveau niet verloren gaat.

De belanghebbenden van het programma bevestigden dat de meeste handelingen om vooruitgang te boeken bij fiscale samenwerking helemaal niet of veel later en/of tegen hogere kosten en met minder goede resultaten plaats hadden gevonden, als het programmakader om samen te werken niet had bestaan<sup>8</sup>.

## **3. OMSCHRIJVING VAN DE BELEIDSOPTIES**

Gezien de algemene beleidscontext en de problemen die ons te wachten staan op het gebied van fiscaal beleid in de komende tien jaar, is een aantal alternatieve beleidsopties overwogen.

### **3.1. Optie 1 – Basisscenario: “status-quo”**

Het basisscenario van deze effectbeoordeling is de voortzetting van het Fiscalis 2013-programma zonder wijzigingen in de financiering, de doelstellingen of de instrumenten. In deze optie is het Fiscalis-programma niet aangepast aan de gewijzigde economische en technologische omgeving en voorziet het niet in extra aandacht voor fraudebestrijding, administratieve lastenverlaging voor ondernemingen en belastingdiensten en intensievere samenwerking met derde landen en partijen.

Met gelijkblijvende middelen zal deze optie alleen zorgen voor de bedrijfscontinuïteit van de IT-systemen die in 2013 beschikbaar zullen zijn. Deze optie zal moeten prioriteren tussen de aan te pakken problemen. Met het basisscenario zullen de verbeterpunten uit de tussentijdse evaluatie niet worden aangepakt<sup>9</sup>.

### **3.2. Optie 2 – Een verbeterd basisscenario**

Deze optie is een voortzetting van het basisscenario maar toegesneden op de specifieke doelstellingen zodat het programma alle in de probleemstelling beschreven uitdagingen kan aanpakken.

---

<sup>8</sup> RAMBOLL: tussentijdse evaluatie Fiscalis 2013, alinea's 396-424.

<sup>9</sup> RAMBOLL: tussentijdse evaluatie Fiscalis 2013, alinea's 268-328.

Deze beleidsoptie beschikt slechts over een iets hoger budget. Dit houdt in dat deze optie zal moeten prioriteren tussen de aan te pakken problemen en dat zij alleen de belastingdiensten zal ondersteunen binnen de huidige beleidscontext. Elk nieuw beleidsinitiatief valt buiten het bereik van deze optie. Er kan een uitzondering worden gemaakt voor initiatieven die een marginaal budgettaire gevolg hebben, wat inhoudt dat het programma zich beperkt tot de steun voor een zeer gering aantal gemeenschappelijke acties. Deze optie zal de door de belanghebbenden aangedragen<sup>10</sup> verbeterpunten aanpakken vanwege hun geringe budgettaire gevolgen.

### 3.3. Optie 3 – Een verbetering van het basisscenario en voorbereiding op nieuw beleid

Beleids optie 3 biedt het fiscale beleid een solide kader om de uitdagingen van het komende decennium aan te pakken. Behalve de aanpak in optie 2 wordt in deze beleidsoptie de samenwerking uitgebreid naar nieuwe gebieden die voortkomen uit de ontwikkelingen in het beleid. Deze beleidsoptie zal een substantieel hoger budget hebben in vergelijking met het huidige programma. Deze optie zal zowel voor de bedrijfscontinuïteit van de IT-systemen zorgen als voor de inwerkingtreding van IT-systemen die worden vereist door nieuwe wetgevingsinitiatieven.

### 3.4. Optie 4 – Geen voortzetting van het programma

Met deze beleidsoptie wordt voor de beëindiging van het Fiscalis-programma gekozen. Er komt geen vervolg op het programma in 2014 en er zullen geen middelen zijn voor het ondersteunen van de bestaande trans-Europese IT-systemen of het opzetten van gemeenschappelijke acties of opleidingsactiviteiten om de werking van belastingssystemen in de EU te ondersteunen.

## 4. EFFECTBEOORDELING

De gebruikte beoordelingscriteria waren: doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang met andere EU-initiatieven, aangevuld met de aanvaardbaarheid van elke optie voor de lidstaten, aangezien de beleidsopties direct van invloed zijn op de belastingautoriteiten in de deelnemende landen. Er worden ook indirecte gevolgen onderscheiden.

Gezien de aard van de opties worden er geen directe **milieueffecten** verwacht. Indirecte milieueffecten betreffen de vermindering van gegevens op papier en het energieverbruik. Het effect op het **mkb** heeft betrekking op het feit dat er een situatie wordt gecreëerd waarbij de administratieve lasten voor ondernemingen kunnen worden verminderd; het effect is daarmee ook van indirecte aard en wordt door andere factoren beïnvloed.

Het **sociale effect** is eveneens indirect aangezien het programma een kader creëert dat de belastingdiensten helpt de belastinginning te verbeteren, wat indirect leidt tot een betere inkomensverdeling. Ook in dit opzicht geldt echter dat het programma slechts één van de factoren is die dit effect genereren.

### 4.1. Optie 1 – Basisscenario

Deze beleidsoptie zal niet alle uitdagingen kunnen aanpakken waarmee de belastingdiensten worden geconfronteerd en zal evenmin de middelen kunnen leveren om

---

<sup>10</sup> Ibid., alinea 268-328.

de samenwerking en de uitwisseling van beste werkmethoden tussen belastingdiensten te verbeteren in vergelijking met hoe het nu is.

Het basisscenario zal geen van de tekortkomingen verhelpen als het gaat om de verschillen tussen de lidstaten in het gebruik van de IT-belastingssystemen, hogere kosten van belastinginning of hogere administratieve lasten voor belastingplichtigen<sup>11</sup>.

Omdat het budget niet wordt verhoogd, biedt het basisscenario alleen ondersteuning voor de belastingdiensten binnen de huidige beleidscontext. In deze optie moet gekozen worden welke prioriteiten worden aangepakt en elk nieuw beleidsinitiatief valt buiten de reikwijdte van de optie.

De optie zal alleen de bedrijfscontinuïteit garanderen van de IT-systemen die in 2013 beschikbaar zullen zijn, en zal de gebruiksverschillen in de IT-belastingssystemen, namelijk de verschillende interfaces bij de eindgebruikers van de systemen en de verschillende uitvoeringen van de systemen, niet verkleinen.

Deze optie zal de aanbevelingen van de tussentijdse evaluatie<sup>12</sup> niet meenemen, zoals een **systematischere** intensievere **samenwerking**, en zij zal het gebruik van experts op operationeel niveau in de lidstaten niet optimaliseren<sup>13</sup>.

#### 4.2. Optie 2 – Een verbeterd basisscenario

Door efficiencyverbeteringen te combineren met ruimere doelstellingen, geeft deze optie een nieuwe impuls aan de fiscale samenwerking voor het komende decennium en steun aan een geïntegreerde samenwerking bij en samenhang in de uitvoering van fiscaal beleid. Andere instrumenten en een verruimde doelstellingen zorgen ervoor dat de belastingdiensten goed toegerust zijn om de in de probleemstelling beschreven uitdagingen aan te kunnen.

Deze beleidsoptie zal de doelstellingen op de behoeften afstemmen door de aandacht te leggen op de **gewijzigde fiscale omgeving, administratieve lastenverlaging** voor belastingdiensten en belastingplichtigen<sup>14</sup>, en intensievere **samenwerking met derde landen en derde partijen**. Voortbouwend op de ervaring met VIES-on-the-Web (btw-informatie-uitwisselingssysteem), zal de optie helpen bijdragen aan de vermindering van de administratieve lasten voor belastingplichtigen en van de kosten van belastinginning voor belastingdiensten.

De fraudebestrijding zal worden geïntensiveerd door een raamwerk te bieden voor een nauwere samenwerking bij en grotere samenhang in de toepassing en uitvoering van fiscaal beleid in de EU. Hierbij kan bijvoorbeeld worden voortgebouwd op de opgedane ervaringen met Eurofisc, wat kan leiden tot nieuwe werkterreinen voor controles.

Net als het basisscenario, zal optie 2 alleen over de financiële middelen beschikken om de belastingdiensten binnen de huidige beleidscontext te ondersteunen. Elk nieuw beleidsinitiatief valt buiten het bereik van deze optie.

De continuïteit van de bestaande IT-systemen zal zijn gegarandeerd en er zullen enkele -maar geen grote- technologische aanpassingen mogelijk zijn. Deze optie biedt ruimte om

<sup>11</sup> RAMBOLL: tussentijdse evaluatie Fiscalis 2013, alinea 359.

<sup>12</sup> Gedurende de tussentijdse evaluatie, de rondetafelbijeenkomst van het Fiscalis 2013 comité en de juni werkgroep.

<sup>13</sup> DELOITTE, Alternatives for taxation cooperation, blz. 39.

<sup>14</sup> Ibid., blz. 17-18.

gemeenschappelijke specificaties te ontwikkelen en gezamenlijke diensten aan te bieden voor verkorte doorlooptijden. De inwerkingtreding van nieuwe IT-systemen die worden vereist door beleidsontwikkelingen en waarbij aanzienlijke uitgaven zijn betrokken, zal met enkele jaren worden verlengd of helemaal niet worden ondersteund.

#### **4.3. Optie 3 – Een verbetering van het basisscenario en voorbereiding op nieuw beleid**

Deze beleidsoptie geeft de belastingdiensten in de EU alle ruimte om samen te werken en zo de werking van belastingssystemen in de interne markt te verbeteren en de EU-beleidsontwikkelingen op fiscaal terrein te ondersteunen. Deze optie zorgt voor de noodzakelijke efficiencyverbeteringen en pakt alle doelstellingen aan zonder dat het nodig is om deze te prioriteren, en zij biedt de ruimte om op grotere schaal en in kortere tijd nieuwe samenwerkingsgebieden aan te boren. De door beleidsontwikkelingen vereiste nieuwe IT-systemen kunnen worden ontwikkeld, zo nodig binnen de vereiste tijdsperiode. Een dergelijke invoering vergt, afgaande op de ervaring met de eerdere programma's, een aanzienlijke **verhoging van de middelen** in vergelijking met het basisscenario. Rekening houdend met de huidige economische problemen, budgettaire beperkingen en de ondubbelzinnige signalen van enkele lidstaten, is de kans klein dat deze optie wordt aanvaard. Deze optie valt eveneens buiten de geplande ruimte in de begroting voor Europa 2020<sup>15</sup>.

#### **4.4. Optie 4 – Geen voortzetting van het programma**

In dit scenario wordt het programma stopgezet en worden er geen EU-middelen vrijgemaakt voor IT-instrumenten, gemeenschappelijke acties of opleidingsactiviteiten. De fiscale samenwerking zal ernstig worden verstoord, wat grote negatieve gevolgen zal hebben voor de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. De lidstaten zullen misschien naar alternatieve manieren moeten zoeken voor de samenwerking die het programma tot stand helpt te brengen<sup>16</sup>. De gedigitaliseerde informatie-uitwisseling tussen belastingautoriteiten zal omslachtiger en duurder worden. Zonder gemeenschappelijke acties zal de uitwisseling van beste werkmethode naar verwachting verder uiteenvallen en duurder worden, en het ontbreken van gecoördineerde opleidingsprogramma's zal dubbel werk tot gevolg hebben. De huidige verschillen tussen de lidstaten, wat de doelmatigheid en effectiviteit van hun activiteiten op belastinggebied betreft, zullen naar verwachting toenemen.

#### **4.5. Economische gevolgen van het programma**

Het programma heeft een positieve economische invloed aangezien het activiteiten ondersteunt die erop gericht zijn de administratieve lasten te verminderen. De automatisering heeft in het basisscenario al een positief effect. Dit effect zal nog worden versterkt in optie 2 en 3, waar de bijdrage aan administratieve lastenverlaging expliciet wordt vermeld.

Het programma biedt een kader voor belastingdiensten om de belastinginning te verbeteren en belastingfraude en -ontduiking te verminderen, wat niet alleen leidt tot betere dienstverlening en lagere nalevingskosten, maar ook tot efficiëntere belastingdiensten en stijgende opbrengsten<sup>17</sup>. Dit effect wordt naar verwachting groter door de specifieke aandacht voor fraudebestrijding in optie 2 en 3. Door de uiteenlopende interpretaties van de belastingwetgeving terug te brengen, vermindert het programma oneerlijke concurrentie en mogelijk onterechte dubbele belastingheffing voor belastingplichtigen.

<sup>15</sup> COM(2011) 500 van 29 juni 2011.

<sup>16</sup> DELOITTE, Analysis of different scenarios for tax cooperation, blz. 47-52.

<sup>17</sup> DELOITTE, Alternatives for taxation cooperation, blz. 21-22.



#### **4.6. Te verkiezen optie**

De effecten van de verschillende opties, onderscheiden naar doeltreffendheid, doelmatigheid en aanvaarding, zijn in tabel 1 samengevat. De effectbeoordeling leidt tot de volgende aanbeveling:

De voorkeur gaat uit naar beleids optie 2: Een verbeterd basisscenario.

Optie 2 wordt verkozen ondanks een lagere score op het gebied van doeltreffendheid, maar deze optie wordt door de lidstaten veel meer aanvaard. Deze optie past in de verwachte begroting van het komende meerjarig financieel kader<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup>

COM(2011)500 van 29 juni 2011: “Een begroting voor Europa 2020”.

Tabel 1: Algemene vergelijking van de opties

Criteria	Doeltreffendheid en relevantie							Doelmatigheid		Samenhang		Overig	Algemene beoordeling
	SD 1	SD 2	SD 3	SD 4	SD 5	SD 6	Toekomstig beleid	Te verwachten opbrengst	Meer doeltreffendheid	Samenhang met andere EU-initiatieven	Binnen de begroting voor Europa 2020.	Mate van acceptatie door de lidstaten	Waardering van de opties
<b>Optie 1: Basisscenario</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	ja	gemiddeld	<b>0</b>
<b>Optie 2: Een verbeterd basisscenario</b>	++	0	++	0	+	++	0	++	+	++	ja	hoog	+++ = <b>OPTIE DIE DE VOORKEUR GENIET</b>
<b>Optie 3: Verbering van het basisscenario en voorbereiding op nieuw beleid</b>	+++	++	+++	++	++	+++	+	++	+++	++	nee	laag	++
<b>Optie 4: Geen programma</b>	--	--	--	--	--	--	0	nvt	laag	laag	nvt	laag	--

Noot: Grootte van het te verwachten effect in vergelijking met het basisscenario:

+++ zeer positief, ++ behoorlijk positief, + positief, 0 gelijkwaardig aan het basisscenario, - negatief, -- behoorlijk negatief, --- zeer negatief, nvt niet van toepassing

Bron: DG TAXUD