

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 9.10.2008
COM(2008) 623 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Afsluitende evaluatie van het Fiscalis 2003–2007-programma overeenkomstig artikel 15
van Beschikking nr. 2235/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van
3 december 2002 tot vaststelling van een communautair programma ter verbetering van
het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt (Fiscalis 2003–2007-
programma)**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Afsluitende evaluatie van het Fiscalis 2003–2007-programma overeenkomstig artikel 15 van Beschikking nr. 2235/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2002 tot vaststelling van een communautair programma ter verbetering van het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt (Fiscalis 2003–2007-programma)

1. FISCALIS 2003–2007-PROGRAMMA

Het Fiscalis 2003–2007-programma is ingesteld bij Beschikking nr. 2235/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2002. Het was het derde communautaire actieprogramma op het gebied van belastingen, en bestreek de periode van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2007. Aan het programma kon worden deelgenomen door de 27 EU-lidstaten, Kroatië en Turkije. De kosten van het programma werden gedeeld door de Europese Gemeenschap en de deelnemende landen.

Het programma had ten doel de werking van de belastingstelsels in de interne markt te verbeteren door de samenwerking tussen de deelnemende landen, hun overheidsdiensten en ambtenaren te intensiveren. Op het gebied van de indirecte belastingen, en met name btw en accijnzen, had het programma de volgende doelstellingen: *i)* ambtenaren in staat stellen een hoog gemeenschappelijk kennisniveau te bereiken met betrekking tot het Gemeenschapsrecht en de toepassing ervan in de lidstaten; *ii)* een doelmatige, doeltreffende en uitvoerige samenwerking tussen de lidstaten bewerkstelligen; en *iii)* zorgen voor verbetering van de administratieve procedures. Op het gebied van directe belastingen was het doel van Fiscalis gegevensuitwisseling te ondersteunen op het gebied van de wederzijdse bijstand en de kennis van het vigerende Gemeenschapsrecht te verbeteren. Wat heffingen op verzekeringspremies betreft, was het doel de samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren om te zorgen voor een betere toepassing van de bestaande regels. Tot slot had het programma de specifieke doelstelling om tegemoet te komen aan de bijzondere behoeften van de kandidaat-lidstaten zodat deze met het oog op de toetreding de nodige maatregelen kunnen nemen op het gebied van de belastingwetgeving en de administratieve capaciteit.

Voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma werden vooral de volgende maatregelen genomen:

- gezamenlijke acties, waaronder seminars, projectgroepen, uitwisseling van ambtenaren, multilaterale controles, opleidingen en andere activiteiten. Van het budget voor Fiscalis werd ongeveer 36% aan gezamenlijke acties besteed;
- systemen voor communicatie en gegevensuitwisseling voor de veilige uitwisseling van informatie via trans-Europese computernetwerken. Deze systemen omvatten het systeem voor de uitwisseling van btw-informatie (VIES) en een aantal toepassingen op het gebied van btw, accijnzen en directe belastingen. Circa 64% van het programmabudget was bestemd voor IT-systemen, waaronder de financiering van een deel van het netwerkplatform dat met het Douane 2007-programma werd gedeeld (gemeenschappelijk communicatienetwerk met gemeenschappelijke systeeminterface – CCN-CSI).

De financiële middelen voor de vijf jaar durende uitvoering van het programma werden vastgesteld op 67,25 miljoen euro.

2. DOEL VAN DE AFSLUITENDE EVALUATIE

Artikel 15 van Beschikking nr. 2235/2002/EG bepaalt: “in het afsluitend evaluatieverslag [van Fiscalis 2003–2007] worden de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de activiteiten van het programma beoordeeld”, zulks in relatie tot de doelstellingen. De relevantie daarvan is reeds beoordeeld bij de tussentijdse evaluatie, die in 2004–2005 is uitgevoerd.

De afsluitende evaluatie is in november 2007 van start gegaan en in juni 2008 afgerond. De evaluatie bestreek de gehele regeling (2003 tot en met 2007).

De afsluitende evaluatie van Fiscalis 2003–2007 is in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerd door Deloitte. Er zijn vier evaluatiecriteria toegepast:

- doeltreffendheid van Fiscalis wat de verwezenlijking van de doelstellingen betreft;
- doelmatigheid, uitgaande van de gebruikte middelen en de verkregen resultaten;
- nut van de resultaten van het programma met betrekking tot de vastgestelde behoeften en de oplossing van problemen;
- duurzaamheid van de resultaten van het programma op de middellange en de lange termijn.

Het doeltreffendheids criterium is opgedeeld in zeven evaluatievragen, die samenhangen met doelstellingen en instrumenten van het programma. Daarnaast zijn drie vragen opgesteld voor de overige drie criteria. Bij de evaluatie zijn de effecten van Fiscalis in brede zin beoordeeld, met gebruikmaking van een mix van informatie en kwantitatieve gegevens (voor zover beschikbaar) aan de hand waarvan de impact en de doeltreffendheid zijn geëvalueerd.

3. METHODIEK

De evaluatie richtte zich op zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten:

- de kwalitatieve informatie was afkomstig uit verslagen over de programma-activiteiten (opgesteld door de deelnemende landen), interviews met ambtenaren van de Commissie en van de deelnemende landen, casestudies over drie geselecteerde onderwerpen in drie deelnemende landen. Ook de webenquête (zie het volgende punt) leverde enige resultaten op;
- de kwantitatieve informatie was afkomstig uit:
 - een veelomvattende webenquête voor verschillende respondentprofielen (deelnemers aan programma-activiteiten, nationale Fiscalis-managementteams en belangrijke nationale belastingambtenaren);
 - bestaande verslagen en gegevens die door de Commissie beschikbaar werden gesteld.

De bevindingen van de evaluatie zijn voornamelijk gebaseerd op de primaire informatiebronnen, die voor de beoordelaar rechtstreeks informatie opleveren: interviews, vragenlijsten waarmee de opinies van de respondenten kunnen worden verzameld, evaluatieformulieren voor seminars¹.

4. BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

Transnationale samenwerkingsactiviteiten op het gebied van belastingen vinden plaats in een specifieke juridische context, zowel op Europees als op nationaal vlak. De samenwerking tussen de deelnemende landen in het kader van Fiscalis vond eveneens in deze context plaats. De ruimte voor het opzetten van bepaalde Fiscalis-activiteiten werd dan ook bepaald door bepaalde juridische beperkingen (o.a. de richtlijnen en verordeningen inzake administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand).

De doelstellingen van Fiscalis 2003–2007 waren breed geformuleerd, waardoor de deelnemende landen en de Commissie zeer uiteenlopende activiteiten en thema's konden voorstellen. Dankzij de waardevolle flexibiliteit van het programma kon rekening worden gehouden met de ontwikkeling van de belastingwetgeving, de evoluerende behoeften van de deelnemende landen en de door alle betrokkenen geformuleerde prioriteiten. Hierdoor waren de activiteiten voor de deelnemers en de nationale belastingdiensten van bijzonder nut. Toch gaven de belastingambtenaren te kennen dat zij nog meer gerichte en op maat gemaakte activiteiten noodzakelijk achtten.

Uit de evaluatie bleek dat het programma zijn algemene doel had bereikt door intensievere samenwerking tussen de deelnemende landen, hun overheidsdiensten en ambtenaren. Door de ambtenaren werd doeltreffend en uitgebreid samengewerkt door de inzet en het gebruik van systemen voor communicatie en gegevensuitwisseling. Er is weliswaar ruimte voor verbetering van deze systemen in termen van snelheid, nauwkeurigheid van de gegevens en betrouwbaarheid, maar toch zijn ze een succesvol en essentieel middel gebleken om alle nationale belastingdiensten met elkaar te verbinden, met name wat de indirecte belastingen betreft. De gezamenlijke acties (d.w.z. de seminars, uitwisselingen van ambtenaren, controles en projectgroepen) hebben uitgebreide samenwerking over allerlei verschillende onderwerpen gestimuleerd, en met name het netwerken door belastingambtenaren bevorderd. De Commissie heeft de deelnemende landen aangemoedigd hun samenwerking te intensiveren (bijvoorbeeld op het gebied van multilaterale controles). De omvang van de samenwerking blijft echter grotendeels afhankelijk van de deelnemers en hun positie binnen de nationale diensten.

Indirecte belastingen (btw en accijnzen) zijn het belangrijkste terrein dat door het programma werd bestreken. Het programma omvatte een groot aantal relevante activiteiten op dat gebied. Het programma omvatte een kleiner aantal acties op het gebied van directe belastingen. Deze worden echter in dit verband steeds meer als noodzakelijk gezien, wat betekent dat het aantal activiteiten in de toekomst naar verwachting zal toenemen. In het kader van het programma zijn geen activiteiten op het gebied van heffingen op verzekeringspremies gefinancierd, omdat de deelnemende landen daar geen specifieke behoefte aan hadden.

¹ In beperkte mate kwam ook informatie beschikbaar uit secundaire bronnen, zoals verslagen van de lidstaten over de resultaten van programma-activiteiten (wanneer die werden verzameld).

De georganiseerde activiteiten vulden elkaar aan, en de keuze voor een bepaald instrument was steeds een logisch gevolg van het gewenste resultaat. Doordat in de deelnemende landen geen gestructureerde feedback op de resultaten van de activiteiten werd gegeven, waren er onvoldoende gegevens over de resultaten van het programma. Dit is een gemiste kans voor het organiseren van een follow-up. Door de gebrekkige rapportage is de zichtbaarheid van het programma bij de nationale diensten gering gebleven, wat een verklaring kan zijn voor de enigszins beperkte steun voor het programma op hogere niveaus.

Bij elk deelnemend land waren de deelnemers verplicht verslag uit te brengen. Aan de hand van de verslagen konden goede praktijken op het gebied van het delen van kennis worden vastgesteld. De verspreiding van de informatie bleef echter beperkt tot een kleine kring en er was geen algemene gestructureerde aanpak van het delen van kennis.

De landen die op 1 mei 2004 en 1 januari 2007 tot de EU zijn toegetreden, namen al vóór de toetreding op gelijke voet met de oude lidstaten aan het programma deel. Dit is zowel door de oude als de nieuwe lidstaten als positief beoordeeld.

Kortom, Fiscalis 2003–2007 was een efficiënt programma, aangezien de formele en informele samenwerking die tot stand is gekomen zeer waardevol is bevonden, vergeleken met de kosten van het programma. Het programma moet informele samenwerking ook in de toekomst blijven steunen, om de bestaande netwerken in stand te houden en uit te breiden met nieuwe onderwerpen en er andere nationale belastingambtenaren bij te betrekken.

5. AANBEVELINGEN

Naar aanleiding van de evaluatie zijn de volgende aanbevelingen voor de Commissie en/of de deelnemende landen opgesteld:

- blijven zorgen voor de flexibiliteit van het programma (Commissie);
- een classificatiesysteem voor activiteiten in het kader van het programma opzetten, waarin ieder type actie gekoppeld wordt aan de doelstellingen van het programma, en informatie over programma-activiteiten en resultaten beter toegankelijk maken voor belanghebbenden (Commissie);
- prestatie- en resultaatindicatoren ontwikkelen voor het programma, als aanvulling op de prestatie-indicatoren die al bestaan voor de systemen voor communicatie en gegevensuitwisseling. Het doel is de impact van het programma systematisch te kunnen meten (Commissie);
- informatie over de eigenlijke resultaten op gestructureerde wijze verzamelen en een controletraject voor de verschillende activiteiten vaststellen. Er moet worden gekeken naar de mogelijkheden voor het gebruik van op het web gebaseerde evaluatie- en rapportage-instrumenten. De aanvullende rapportageverplichting moet de beschikbare middelen zo weinig mogelijk extra belasten (Commissie, deelnemende landen);
- de verspreiding van informatie over de resultaten van het programma verbeteren en structureren (Commissie);

- hoge ambtenaren binnen de nationale diensten beter met het programma bekend maken door specifieke activiteiten ter bevordering van de verspreiding van informatie en ter ondersteuning van de ontwikkeling van het programma. Hoge ambtenaren moeten beter worden geïnformeerd over de mogelijkheden die het programma biedt in respons op hun behoeften (Commissie, deelnemende landen);
- zorgen voor de duurzaamheid van netwerken van ambtenaren, ook buiten het kader van Fiscalis. Het gebruik van online samenwerkingsinstrumenten (bijvoorbeeld webmeetings) moet worden bekeken, waarbij rekening moet worden gehouden met de juridische beperkingen op de uitwisseling van informatie (Commissie);
- doorgaan met het optimaliseren van de systemen voor communicatie en gegevensuitwisseling en er bij de nationale belanghebbenden op aandringen de snelheid van de gegevensuitwisseling en de nauwkeurigheid van de gegevens te verbeteren. De relatie tot de gezamenlijke acties moet worden versterkt, zodat de lidstaten in staat worden gesteld formeel uiting te geven aan hun behoeften en verwachtingen met betrekking tot de systemen voor communicatie en gegevensuitwisseling (Commissie, deelnemende landen);
- gemeenschappelijke opleidingsmodules ontwikkelen voor thema's op het gebied van belastingen en doorgaan met het ondersteunen van gecombineerd afstands- en contactonderwijs ("blended learning") (Commissie, deelnemende landen);
- het gebruik, waar nodig, van multilaterale controles door alle lidstaten aanmoedigen. Multilaterale controles zijn een zeer belangrijk instrument dat onmisbaar is voor een doeltreffende controle van de toepassing van de Gemeenschapswetgeving, voor het bestrijden van fraude en het aanpakken van belastingontduiking. Bovendien hebben dergelijke controles een sterk ontmoedigend effect op belastingbetalers die het belastingstelsel willen misbruiken (Commissie, deelnemende landen);
- overwegen activiteiten op te zetten met betrekking tot heffingen op verzekeringspremies en activiteiten op het gebied van directe belastingen sterker stimuleren (Commissie, deelnemende landen);
- het programma blijven benutten voor het aanmoedigen van **brainstorming** over vraagstukken die nu en in de toekomst spelen, als voorbereiding op het wetgevingsproces (Commissie, deelnemende landen);
- de **identiteit** van het Fiscalis-programma benadrukken en tot een synoniem maken voor samenwerking op belastinggebied in de EU. In dit verband kan bijvoorbeeld vaker gebruik worden gemaakt van het Fiscalis-logo als kenmerk voor instrumenten, activiteiten en resultaten in het kader van het programma (Commissie, deelnemende landen).