



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 14. december 2022
(OR. en)

16066/22

FISC 265
ECOFIN 1339
CODEC 2027

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	14. december 2022
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	COM(2022) 717 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET om den endelige evaluering af Fiscalis 2020-programmet

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 717 final.

Bilag: COM(2022) 717 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.12.2022
COM(2022) 717 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om den endelige evaluering af Fiscalis 2020-programmet

{SWD(2022) 406 final}

BAGGRUND

Fiscalis 2020-programmet blev oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2013 af 11. december 2013 om fastlæggelse af et handlingsprogram til "*forbedring af virkemåden for beskatningssystemer i det indre marked ved at styrke samarbejdet mellem de deltagende lande, deres skattemyndigheder og deres embedsmænd*"¹. Programmet er en opfølgning på tidligere lignende programmer². Fra 2014 til 2020 var det et af de vigtigste redskaber, der blev anvendt til at støtte en sammenhængende gennemførelse af EU-retten på beskatningsområdet og bekæmpelse af skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning ved at sikre udveksling af oplysninger, støtte administrativt samarbejde og styrke de deltagende landes administrative kapacitet.

I overensstemmelse med forordningens artikel 17 gennemførte Kommissionen med bistand fra uafhængige eksterne evalueringsekspertter en undersøgelse til støtte for den endelige evaluering af programmet, ligesom den havde gjort med midtvejsevalueringen³. De detaljerede resultater af evalueringen præsenteres i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, og danner grundlag for denne rapport. Formålet med den endelige evaluering er at vurdere programmets resultater fra 2014 til 2020⁴, og i hvilket omfang de opnåede resultater vil blive opretholdt på længere sigt. Evalueringen dækker de år, hvor programmet er blevet anvendt (2014-2020), og omfatter resultaterne af den midtvejsevaluering, der blev foretaget i 2018. Ved den endelige evaluering vurderes det, i hvilket omfang disse resultater er blevet gennemført, og om det har ført til forbedringer. Evalueringen omfattede alle deltagende lande, dvs. EU-medlemsstaterne⁵, kandidatlandene (Albanien, Nordmakedonien, Montenegro, Serbien og Tyrkiet) og potentielle kandidatlande (Bosnien-Hercegovina og Kosovo*). Evalueringen tager hensyn til hele spektret af finansierede og forvaltningsmæssige aktiviteter og alle relevante interessenter (nationale forvaltninger, Kommissionens tjenestegrene og erhvervsdrivende) fra alle deltagende lande.

¹ EUT L 347 af 20.12.2013, s. 25.

² Fiscalis 2020-programmet var baseret på tidligere programmer. Det første program blev kaldt Matthaesus-Tax-programmet og blev lanceret i oktober 1993 og løb indtil udgangen af december 1995. Efter at programmet skiftede navn til Fiscalis, har der nu været fire Fiscalis-programmer, herunder det, der evalueres her: det første Fiscalisprogram (1998-2002), det andet Fiscalisprogram (2003-2007), det tredje Fiscalisprogram (2008-2013) og det fjerde Fiscalisprogram (2014-2020), også benævnt Fiscalis 2020-programmet, som evalueres her. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/847 af 20. maj 2021 om fastlæggelse af "Fiscalisprogrammet" for samarbejde på beskatningsområdet fra 2021 til 2027 og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1286/2013.

³ [Fiscalis 2020 mid-term evaluation SWD \(europa.eu\)](https://europa.eu/fiscalis2020/evaluation)

⁴ En række af Fiscalis 2020-programmets aktiviteter fortsætter i 2021, da de fleste aftaler om tilskud er blevet forlænget til 2021.

⁵ Det Forenede Kongerige trak sig ud af EU og blev et tredjeland pr. 1. februar 2020. Det blev derfor betragtet som et deltagende EU-land i det meste af programmets varighed. I alt var 35 lande omfattet af Fiscalis 2020-rammen, nemlig de 27 EU-medlemsstater plus Det Forenede Kongerige, mens det var en EU-medlemsstat, og syv kandidatlande og potentielle kandidatlande.

Formålet med denne rapport er at fremlægge resultaterne af den endelige evaluering af i) effektivitet, dvs. i hvilket omfang programmet har opfyldt sit formål, ii) virkningsgrad, dvs. i hvilket omfang programmet har opfyldt sit formål i forhold til de anvendte ressourcer, iii) programmets sammenhæng med EU's bredere politikker og prioriteter, iv) merværdien af denne indsats på EU-plan, og hvordan den gjorde en forskel, og v) programmets relevans.

1. EFFEKTIVITET: I HVILKET OMFANG PROGRAMMET HAR OPFYLDT SIT FORMÅL

Programmet har til formål at støtte velfungerende beskatningssystemer i det indre marked ved at sikre udveksling af oplysninger, støtte administrativt samarbejde og styrke de deltagende landes administrative kapacitet, hvilket igen kan støtte en sammenhængende gennemførelse af EU-retten på beskatningsområdet og bekæmpelse af skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning.

Den dokumentation, der blev indsamlet i forbindelse med evalueringen, bekræftede, at Fiscalis 2020-programmet var et **centralt instrument** til støtte for opfyldelsen af sådanne mål. Programmet har været afgørende: a) for **udviklingen og funktionen af de europæiske informationssystemer (EIS), der muliggør et fælles/harmoniseret grundlag for automatisk og sikker udveksling af oplysninger samt standardisering og forenkling af procedurer**, b) for tilvejebringelsen af en bred vifte af fælles tiltag, der **skabte et samarbejdsbaseret miljø, hvor myndighederne arbejdede sammen, udvekslede viden og fastlagde bedste praksis** vedrørende administrative procedurer og retningslinjer, EU-lovgivning og IT-systemer, og c) **for afholdelse af uddannelseskurser med henblik på at forbedre personalets færdigheder og kompetencer og den administrative kapacitet**.

Derved bidrog programmet til **bekæmpelse af skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning**, da kvaliteten og omfanget af de oplysninger, der blev tilvejebragt gennem Fiscalis-finansieret IT-infrastruktur og IT-systemer, gjorde det muligt at foretage grænseoverskridende kontroller, der afslørede potentielle svigagtige transaktioner, hvilket førte til en fælles indsats fra myndighedernes side. Interviewpersonerne oplyste også, at den automatiske udveksling af oplysninger, der blev muliggjort af EIS, havde en afskrækkende virkning på svigagtig adfærd og dermed bidrog til at bekæmpe skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning. EIS reducerede også efterlevelsensomkostningerne og øgede retssikkerheden for de erhvervsdrivende, øgede skatteydernes generelle efterlevelse af lovgivningen og gjorde det muligt for myndighederne og de erhvervsdrivende at mindske den tid og de ressourcer, der kræves for at udføre deres aktiviteter. Desuden var ca. 44 % af alle forslag til fælles tiltag knyttet til bekæmpelse af skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning. Casestudier viste, at Fiscalis som følge heraf kan have bidraget til yderligere skatteindtægter.

Programmet **fremmede også en bedre og fælles forståelse af EU's skattelovgivning** blandt både skattemyndigheder og erhvervsdrivende, hvilket bidrog til **en mere gnidningsløs og sammenhængende gennemførelse heraf**. Fælles tiltag og uddannelsesmoduler, der direkte har

til formål at forbedre forståelsen og gennemførelsen af EU's skattelovgivning, blev anset for at være meget nyttige og opnåede det tilsigtede resultat. Mere generelt har programmet også opbygget tillid mellem embedsmænd og fremmet kontakter, der fortsatte ud over de specifikke programaktiviteter. Overordnet set bidrog det til velfungerende skattesystemer i EU.

Med hensyn til **sikker udveksling af data** mellem nationale skatteforvaltninger og med erhvervsdrivende og andre statslige myndigheder kan det konstateres, at **mængden af udvekslede data er steget støt siden 2014** og nåede op på 32,23 terabytes i 2019 sammenlignet med blot 4,3 terabytes i 2014. EIS hjalp medlemsstaterne med at kommunikere sikkert og effektivt med hinanden, og **antallet af meddelelser, der blev udvekslet mellem forvaltningerne gennem de forskellige systemer, der støttes af programmet, er derfor steget betydeligt og løbende siden 2014**⁶. Desuden faldt **den administrative byrde for skatteforvaltningerne og virksomhederne**, og det blev konstateret, at **efterlevelseseffektiviteten for virksomhederne var 95 % lavere** for dem, der anvendte det relevante IT-system, sammenlignet med dem, der ikke anvendte det.

Med hensyn til fælles tiltag fandt der i perioden 2014-2020 over 1 500 fælles tiltag sted, som omfattede mere end 3 500 arrangementer. Antallet af deltagere i de fælles tiltag under Fiscalis 2020 forblev på et højt konstant niveau og førte til mere end 30 000 deltagere i alt. **Arbejdsbesøg** blev brugt af embedsmænd til at erhverve eller øge ekspertise eller viden på skatteområdet. Medlemsstaterne udvekslede også viden og erfaringer på skatteområdet gennem **projektgrupper**, der ofte bruges til at drøfte, udvikle og gennemføre EIS. Selv om **workshopperne** blev brugt mindre hyppigt, søgte de at forbedre skatteforvaltningernes procedurer. **Kapacitetsopbygningsforanstaltningerne** bestod hovedsagelig af teknisk bistand til nogle få medlemsstater. **Multilaterale kontroller og deltagelse i administrative undersøgelser** er eksempler på direkte administrativt samarbejde mellem skattemyndighederne. Selv om det var mindre udbredt, var der arbejdsgrupper og seminarer vedrørende specifikke IT-systemer eller udveksling af oplysninger om EU's skattelovgivning.

Deltagerne i og lederne af fælles tiltag var positive med hensyn til deres effektivitet og nytte. Interviewpersonerne oplyste, at alle tiltag var nyttige og fremmede gensidig læring. 93 % af respondenterne var enige i, at deres deltagelse i fælles tiltag var en god lejlighed for dem til at udvide deres netværk af (og kontakt med) embedsmænd i udlandet. **95 % af deltagerne oplyste, at de havde delt deres erfaringer, og 77 % af dem anførte, at sådanne udvekslinger havde ført til ændringer/forbedringer i deres forvaltningers arbejdsmetoder.** Det bør bemærkes, at deltagelsesfrekvensen som følge af covid-19-pandemien blev reduceret noget i 2020 på grund af de indførte restriktioner, indtil onlineaktiviteter efter et stykke tid erstattede fysiske aktiviteter.

⁶ F.eks. 14 000 meddelelser i 2020 mod 12 800 meddelelser i 2017 for DAC1-relaterede systemer, 29 700 meddelelser i 2020 mod kun 4 600 i 2017 for DAC2-systemer og 992 292 meddelelser i 2020 mod 689 839 meddelelser i 2017 for MOSS-systemet.

Langt størstedelen af de interviewede Fiscalis-koordinatore anså **uddannelse** for at være afgørende for at forbedre forvaltningernes administrative kapacitet. Kommissionen indkøbte 267 EU-e-læringsmoduler og afholdt 141 kurser i IT-færdigheder og -kompetencer. Deltagernes uddannelsesresultater var høje (i gennemsnit 72,7 point på en skala fra 0 til 100). Tilsvarende lå andelen af skatteembedsmænd, der fandt, at IT-kurserne opfyldte deres forventninger eller var nyttige, konsekvent over 90 %. Antallet af skatteembedsmænd, som har fulgt kurser, er stigende, da flere og flere skatteembedsmænd er blevet uddannet ved hjælp af fælles EU-materiale, også i nationale sammenhænge. **E-læringsmoduler blev anvendt til uddannelse af ca. 130 500 deltagere fra skattemyndighederne og næsten en million yderligere personer fra erhvervslivet og offentligheden.**

Det bør bemærkes, at de interviewede lande uden for EU også værdsatte de fælles tiltag vedrørende netværksmuligheder, men følte, at de ikke i tilstrækkelig grad opfyldte deres behov, da tiltagene prioriterede EU-landene og fokuserede på EIS, som kandidatlandene ikke havde adgang til.

2. VIRKNINGSGRAD: I HVILKET OMFANG HAR PROGRAMMET OPFYLDT SIT FORMÅL I FORHOLD TIL DE ANVENDTE MIDLER

Ved evalueringen af virkningsgraden fokuserede den eksterne undersøgelse på, i hvilket omfang programressourcerne havde opnået de tilstræbte resultater på den mindst bekostelige måde. Der blev gjort et forsøg på at anslå omkostninger og fordele og, hvor det var muligt, at værdiansætte dem. Der foreligger oplysninger om omkostningerne, men det er vanskeligere at kvantificere fordelene. Fordelene blev også indkredset i de interview, der blev afholdt med programmets interessenter.

I forbindelse med Fiscalis 2020-programmet blev der afsat et budget på ca. 222 mio. EUR for perioden 2014-2020. **Ca. 75 % af budgettet er blevet brugt på udvikling, vedligeholdelse og drift af EIS til skattemæssige formål (168 mio. EUR).** Desuden afholdt medlemsstaterne også udgifter til erhvervelse, udvikling, installation, vedligeholdelse og daglig drift af de nationale komponenter i EIS. Andre interessenter (f.eks. virksomheder og finansielle institutioner) kan indirekte pådrage sig omkostninger til disse systemer. Disse fælles IT-infrastrukturer og -systemer er klart ressourcekrævende. De er imidlertid uundværlige for skatteforvaltningernes daglige arbejde og giver en række fordele inden for alle deres aktivitetsområder. De casestudier, der blev gennemført som led i denne evaluering, gav konkrete eksempler på fordele, der opvejer omkostningerne ved specifikke systemer. EIS har standardiseret og forenklet procedurene og reduceret den administrative byrde for myndigheder og virksomheder, mindsket efterlevelseseffekterne for virksomhederne og bidraget til at afsløre potentielle svigagtige transaktioner. Ved at udvikle og drive de fælles komponenter til EIS har EU-programmet medført betydelige stordriftsfordele, sikret interoperabilitet og undgået dobbeltarbejde for medlemsstaterne. Som følge heraf muliggjorde EIS en sikker udveksling af oplysninger, støttede administrativt samarbejde og administrativ kapacitet og fremmede en mere effektiv

gennemførelse og konsekvent anvendelse af EU-lovgivningen om beskatning og bekæmpelse af skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning. Evalueringen gav et generelt positivt billede af deres effektivitet.

Fiscalis 2020-programmet ydede finansiel støtte til en lang række fælles tiltag, der tegnede sig for ca. 33 mio. EUR (15 % af den samlede programfinansiering). På grundlag af resultaterne af undersøgelserne blev det i evalueringen vurderet, at de fælles tiltag generelt har bidraget væsentligt til programmets mål. De fælles tiltag omfattede seminarer, workshopper, projektgrupper, bilaterale eller multilaterale kontroller, andre administrative samarbejdsaktiviteter, arbejdsbesøg, tilstedeværelse i administrative kontorer og deltagelse i administrative undersøgelser, kapacitetsopbyggende aktiviteter og eksperthold. Der var som nævnt mere end 30 000 deltagere i alt. For at sikre fuld inddragelse af de deltagende lande var det muligt at få godtgjort 100 % af de støtteberettigede rejse- og opholdsudgifter og udgifter i forbindelse med tilrettelæggelse af arrangementer og dagpenge, hvis det var nødvendigt for fuldt ud at nå målene i Fiscalis 2020. Dette gjaldt dog ikke eksperthold⁷. Gennemsnitsomkostningerne pr. deltager pr. aktion for alle typer af fælles tiltag (med undtagelse af eksperthold) forblev forholdsvis stabile i hele perioden med et lille samlet fald i de senere år, hvilket måske kunne tyde på forbedret effektivitet. Resultaterne af de regelmæssige meningsmålinger (undersøgelser) i forbindelse med Fiscalisprogrammet var overvældende positive, hvilket tyder på, at fordelene ved tiltagne er store for de involverede. De fleste skattemyndigheder var enige i, at fordelene opvejede omkostningerne. Investeringer i fælles tiltag blev anset for at være værdifulde og omkostningseffektive i betragtning af omkostningerne i forhold til de opnåede resultater. Deltagelse i eksperthold kunne ikke godtgøres fuldt ud af Fiscalis 2020-programmet (rejse- og opholdsudgifter blev godtgjort fuldt ud, mens kun 50 % af personaleomkostningerne blev dækket). Disse eksperthold var ikke desto mindre afgørende for udviklingen af nogle af Fiscalisprogrammets IT-systemer, som måske ikke ville eksistere uden dem. De giver medlemsstaterne mulighed for at samle ressourcer og ekspertise i stedet for at handle hver for sig. De var derfor ret omkostningseffektive. Samlet set har fælles tiltag styrket det administrative samarbejde og kapaciteten og forbedret arbejdsforholdet mellem deltagerne. De har bidraget til at udveksle erfaringer og fastlægge bedste praksis for administrative procedurer og igen støttet en effektiv gennemførelse af EU's skattelovgivning og øget efterlevelsen.

Der blev afsat ca. 6,9 mio. EUR til fælles kurser på beskatningsområdet. Størstedelen af Fiscalis 2020-programmets uddannelsesbudget (4,7 mio. EUR) blev afsat til e-læringsmoduler. På grundlag af disse moduler blev der uddannet 130 470 personer fra skattemyndighederne og yderligere 941 938 personer fra erhvervslivet og offentligheden. Uddannelsesmodulerne koster

⁷Det bør bemærkes, at finansieringen vedrører samarbejdsaspektet af de fælles tiltag, dvs. at finansieringen gør det muligt at gennemføre aktionen, hvis den falder ind under programmet, men i mange tilfælde er de nationale myndigheder i vid udstrækning eller fuldt ud ansvarlige for tilrettelæggelsen af aktionen. Kommissionen kan være initiativtager til eller deltage i f.eks. Fiscalis-projektgrupper, -workshopper og -seminarer, mens der med multilaterale kontroller ikke er nogen deltagelse fra Kommissionens side i overensstemmelse med bestemmelserne i det relevante retsgrundlag for multilaterale kontroller.

således 4,9 EUR pr. uddannet person, hvilket er et meget lille beløb. Skattemyndighederne beskrev e-læring som nyttig og effektiv med hensyn til at øge deres kapacitet og som værende til gavn for andre interessenter. Andre Fiscalis-uddannelsesaktiviteter, der finder sted som led i projektgrupper eller kapacitetsopbygningsaktiviteter (navnlig IT-uddannelse), blev anset for at have øget deres administrative kapacitet og lettet skattemyndighedernes koordinering og samarbejde.

Efter midtvejsevalueringen er der gjort en indsats for at reducere de administrative omkostninger, der er forbundet med at deltage i, iværksætte og give feedback på fælles tiltag, optimere procedurerne og ressourcerne til fælles tiltag og holde arbejdsbyrden på et niveau, der er til at håndtere, hvilket ser ud til at være synligt i den sidste halvdel af Fiscalis 2020-programmet, da intet deltagende land mente, at byrden var for stor i forhold til dets fordele. Det bemærkes, at et par myndigheder uden for EU har antydnet, at deres omkostninger er relativt høje i betragtning af, i hvilket omfang de kan deltage. For dem ville der være en merværdi, hvis de kunne få adgang til flere aspekter af disse foranstaltninger.

3. SAMMENHÆNG: PROGRAMMETS SAMMENHÆNG MED EU'S BREDERE POLITIKKER OG PRIORITETER

I forbindelse med evalueringen blev det analyseret, i hvilket omfang Fiscalis 2020-programmet var i overensstemmelse med EU's bredere politikker og andre EU-finansieringsprogrammer. Den endelige evaluering bekræftede konklusionerne fra midtvejsevalueringen af Fiscalis 2020-programmet, nemlig at **programaktiviteterne var tilpasset og i overensstemmelse med Kommissionens overordnede strategiske prioriteter**. Der synes også at være **sammenhæng mellem Fiscalis 2020-programmet og andre lignende instrumenter**.

Fiscalis 2020-målene er klart i overensstemmelse med Kommissionens prioritet om "**en økonomi, der tjener alle**", som har til formål at "... tackle skattemisbrug, sikre bæredygtige indtægter og støtte et bedre erhvervs klima i det indre marked". Desuden er de tiltag, der finansieres af Fiscalis 2020-programmet, i overensstemmelse med Kommissionens prioritet om "**et Europa klar til den digitale tidsalder**", ifølge hvilken Kommissionen sigter mod at modernisere de offentlige forvaltninger. Fiscalisprogrammet finansierede udviklingen, forbedringen og gennemførelsen af IT-infrastruktur og IT-systemer, der kan forbedre den administrative kapacitet hos skattemyndighederne i de deltagende lande. Kommissionen har for nylig offentliggjort **2020-pakken om retfærdig og enkel beskatning**, der indeholder 25 skatteinitiativer til støtte for den økonomiske genopretning og omstillingen til en grøn og digital økonomi⁸. Efterfølgeren for Fiscalisprogrammet vil kunne støtte sådanne initiativer.

⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — En handlingsplan for retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/2020_tax_package_tax_action_plan_en.pdf

Evalueringen viste, at **programmet både har støttet andre EU-programmer og draget fordel af dem**. Der er komplementaritet og synergier mellem Fiscalis 2020-programmet og **Told 2020-programmet**. Der opnås effektivitetsgevinster ved, at Kommissionen forvalter de to systemer sammen. Flere operationelle funktioner medfinansieres af begge programmer og er tilgængelige for både told- og skatteforvaltninger. Dette er tilfældet for centrale IT-infrastruktursystemer såsom CCN eller fælles uddannelsesmateriale. Stordriftsfordele og systemkompatibilitet kan undersøges, samtidig med at det sætter told- og skatteforvaltningerne i stand til at udveksle oplysninger og dele viden bedre. Fiscalis 2020-programmet supplerede også **støtteprogrammet for strukturreformer 2017-2020**, og der blev kortlagt synergier. F.eks. kan der så ydes skræddersyet teknisk støtte fra støtteprogrammet for strukturreformer til udfordringer, der afdækkes via fælles tiltag. Der er også komplementaritet mellem Fiscalis 2020-programmet og **Hercule III-programmet**, der forvaltes af EU's Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), uden overlappning. På trods af deres komplementaritet synes der imidlertid at være begrænset aktivt samarbejde eller aktivt søgte synergier mellem de to programmer.

Fiscalisprogrammet **spiller også en rolle i og hænger sammen med programmer for kandidatlande og potentielle kandidatlande såsom TAIEX**. Syv lande uden for EU deltog i Fiscalis 2020-programmets fælles tiltag og uddannelsesaktiviteter, og der blev i den forbindelse udvekslet viden og bedste praksis med EU-landene. Dette førte til reformer i lande uden for EU, der støttede tiltrædelsesprocessen og bidrog til at opbygge tillid og goodwill mellem landene. Interviewpersonerne i kandidatlandene fremhævede fordelene ved at have adgang til begge instrumenter, da Fiscalis-programmet blev anset for at være mere fleksibelt og for at give resultater på kort sigt, mens TAIEX gjorde det muligt for lande uden for EU at gennemføre mere langsigtede reformprocesser.

Der blev anvendt flere mekanismer til at sikre denne sammenhæng på tværs af forskellige EU-programmer, herunder tværtjenstlige møder og høringer, deltagelse af observatører fra forskellige af Kommissionens tjenestegrene i projektgruppemøder eller aktiviteter, udveksling af arbejdsprogrammer eller vurdering af projektforslag foretaget af tjenestemænd fra forskellige af Kommissionens tjenestegrene. På trods af de konstaterede positive resultater viste evalueringen, at der var plads til yderligere komplementaritet og yderligere synergier på visse områder, f.eks. med efterfølgeren for Hercule III-programmet.

4. PROGRAMMETS EU-MERVÆRDI

Medlemsstaterne er ansvarlige for gennemførelsen af EU-retten på beskatningsområdet. Støtteforanstaltninger som dem, der er fastsat i Fiscalis 2020-programmet, kan bidrage til at sikre, at EU-retten anvendes på en mere sammenhængende og konsekvent måde på nationalt plan.

Fiscalis 2020-programmet har **gjort, at EIS er finansielt bæredygtigt, hvilket er afgørende for at sikre tilgængelighed og udveksling af oplysninger**. IT-infrastruktur og -systemer gjorde efterlevelsen lettere og mere effektiv. Dermed har programmet medført **stordriftsfordele**,

effektivitetsgevinster og yderligere sikkerhedsniveauer, hvilket har bidraget til, at de nationale forvaltninger (og erhvervsdrivende) kan spare tid og ressourcer, navnlig for deltagende lande med mindre skatteforvaltninger og færre ressourcer. Interoperabilitet og sammenkobling af centrale IT-infrastrukturer og -systemer og deres symbiotiske karakteristika udgør en EU-merværdi. Desuden har udviklingen af EIS bidraget til, at de nationale skattemyndigheder kan modernisere og digitalisere deres interne systemer og værktøjer.

Fælles tiltag har skabt en betydelig EU-merværdi, hvilket har givet myndighederne **uovertrufne muligheder for samarbejde, kommunikation og netværkssamarbejde**. Workshoper, seminarer og arbejdsbesøg har bl.a. samlet ekspertise og viden i de deltagende lande, bidraget til, at de nationale myndigheder kan opnå en bedre forståelse af EU-retten, og støttet udviklingen og gennemførelsen af IT-systemer. De bidrog til at opbygge tillid og uformelt samarbejde efter begivenhederne og førte til større konvergens mellem tilgange og praksis. Nogle skattereformer er f.eks. blevet udformet med hjælp og rådgivning fra koordinatorene fra andre lande. Skattemyndighederne, der har givet konsekvent positiv feedback på de fælles tiltags evne til at opfylde målene, anførte, at deres begrænsede ressourcer (tid og penge) til at investere i planlægning, tilrettelæggelse og gennemførelse af sådanne tiltag ville føre til færre tiltag uden Fiscalis.

Det samme gælder uddannelsesaktiviteter, navnlig **e-læringsmoduler**, som har forbedret de nationale skatteforvaltningers viden og igen bidraget til, at de nationale skattemyndigheder bedre kan forstå og gennemføre EU's skattelovgivning og de dermed forbundne procedurer på en mere ensartet måde. De bidrager også til, at embedsmændene kan arbejde med IT-systemerne. De har forbedret forvaltningernes kapacitet og effektivitet. Fiscalis-finansierede e-læringsmoduler indebar ikke kun merværdi for deltagerne, da de også blev anvendt internt til f.eks. undervisning. Det store antal uddannede personer⁹ er bevis for, at de blev anset for nyttige. Disse uddannelsesaktiviteter og -moduler ville sandsynligvis ikke være blevet udviklet eller i det mindste ikke i samme omfang og af alle myndigheder, hvis Fiscalisprogrammet ikke var blevet indført. De ville have været for bekostelige og ikke have været af samme omfang. Uddannelse har bidraget til at skabe tillid og en fælles vision.

På grundlag af den fremlagte dokumentation og omfanget af programtiltagene er det rimeligt at sige, at EIS, de fælles tiltag og uddannelsesaktiviteterne, der var medvirkende til gennemførelsen af EU's skattelovgivning og bekæmpelsen af skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning, ikke ville have været så omfattende uden Fiscalisprogrammet. Der ville sandsynligvis have været et samarbejde, men det ville have været uensartet og baseret på ustrukturerede forbindelser og mere tidskrævende kanaler og gensidige aftaler. Det ville have været vanskeligt at opnå den samme alsidighed i emnerne og den europæiske dimension eller paneuropæisk deltagelse i tiltag og uddannelse som den, der blev observeret med Fiscalis 2020-

⁹ GD TAXUD's e-læringsdata

programmet. Selv om der kan have været bilaterale eller multilaterale bestræbelser, ville disse ikke have nydt godt af de stordriftsfordele, som Fiscalisprogrammet har skabt, og de omkostninger og den tid, der kræves for at gennemføre og opretholde de nationale myndigheders indsats, ville også have været højere/længere. Med hensyn til EIS sikrede Fiscalis 2020-programmet den fortsatte udvikling og vedligeholdelse af sådanne IT-infrastrukturer og -systemer. Uden Fiscalisprogrammet ville de måske være blevet forældede eller nedlagt på grund af manglende ressourcer i betragtning af de høje omkostninger. Stordriftsfordelene og reduktionen af de samlede omkostninger ville være gået tabt.

Fiscalis 2020-programmet har skabt håndgribelige resultater som følge af indbyrdes forbundne systemer og konsekvent udveksling af oplysninger og bidraget til, at embedsmænd i skatteforvaltningerne kunne erhverve færdigheder og udveksle erfaringer gennem en bred vifte af fælles aktioner og uddannelse. Det er sandsynligt, at mange af programmets tiltag og resultater ville aftage og ophøre på mellemlang sigt, i det mindste i forhold til det nuværende omfang og anvendelsesområde. De nuværende netværk mellem skatteforvaltningerne, der er opbygget i årenes løb, ville forsvinde. Som følge heraf ville gennemførelsen af EU-retten være mindre harmonisk med større råderum for de erhvervsdrivende til at udnytte den manglende koordinering på tværs af grænserne som "smuthuller" for at undgå beskatning eller begå svig. Udfordringerne i forbindelse med skattesvig kan ikke tackles, hvis medlemsstaterne ikke ser ud over grænserne for deres administrative territorier eller samarbejder intensivt med modparter.

Med den stigende digitalisering, globalisering og bevægelighed for arbejdstagere vil gennemførelsen af EU's skattelovgivning og bekæmpelsen af svig, skatteundgåelse og aggressiv skatteplanlægning blive stadig vigtigere, og som følge heraf vil programmets merværdi sandsynligvis også fortsætte med at stige.

5. PROGRAMMETS RELEVANS

Globaliseringen og digitaliseringen skaber tilsammen nye muligheder og udfordringer for skattesystemernes evne til at opkræve skatteindtægter. De skaber nye måder at arbejde på (hybridarbejde og fjernarbejde) og drive virksomhed på (uden fysisk tilstedeværelse), som ikke er helt i overensstemmelse med den måde, hvorpå skattesystemerne stadig er udformet, og hvorpå skattemyndighederne udfører deres aktiviteter. De kan også skabe potentiale for skatteundgåelse eller skatteunddragelse, hvis skatteforvaltningerne og -systemerne ikke holder trit med forandringerne.

For at imødegå disse udfordringer blev der allerede vedtaget en række ændringer i skattelovgivningen i perioden 2014-2020, og Fiscalis 2020-tiltagene understøttede nøje gennemførelsen af disse initiativer. F.eks. blev ændringerne af momsreglen om leveringsstedet i 2015 ledsaget af indførelsen af det såkaldte MOSS-system for at lette grænseoverskridende handel med digitale tjenester. Direktiverne om administrativt samarbejde blev indført for at lette den automatiske udveksling af oplysninger mellem skatteforvaltningerne og sikre en rimelig

betaling af skatter for skatteydere (enkeltpersoner eller juridiske personer), der genererer indkomst i forbindelse med grænseoverskridende aktiviteter. Der blev udført et forberedende arbejde for at indføre IT-støtte til gennemførelsen af direktivet om elektronisk handel, som trådte i kraft den 1. juli 2021.

Tendensen er kommet for at blive, og myndighederne og de erhvervsdrivende skal holde trit med den stadig mere digitaliserede og globaliserede verden. Dette understreger behovet for at styrke samarbejdet mellem skatteforvaltningerne og de nationale myndigheders administrative kapacitet og dermed **programmets relevans med hensyn til at støtte medlemsstaterne i digitaliseringen og moderniseringen af deres procedurer**. I betragtning af Fiscalisprogrammets hidtidige succes skønnes fremtidige Fiscalis-programmer fortsat at være relevante med hensyn til lette medlemsstaternes udveksling af oplysninger, samarbejde og koordinering via IT-systemer, fælles tiltag og uddannelse og dermed bidrage til, at det indre marked kan fungere effektivt i denne sammenhæng.

Med hensyn til relevans blev der ved evalueringen set nærmere på de nationale skatteforvaltningers og erhvervsdrivendes behov. Den endelige evaluering viste, at **programmet fortsat er både relevant og nødvendigt**. Fiscalis 2020-programmet blev anset for at være **yderst relevant med hensyn til at tackle skatteforvaltningernes store udfordringer og opfylde deres behov**. Det blev berettet, at IT-infrastrukturen og -systemerne var yderst relevante for skatteembedsmændenes daglige arbejde, da de var de vigtigste kommunikationsplatforme, hvorigennem medlemsstaterne kan udveksle relevante data med henblik på at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse og gennemføre EU-retten. Dette fremmer igen gensidig bistand og koordinering. Uddannelse og fælles tiltag anses også for relevante med hensyn til at styrke den administrative kapacitet såsom videnopbygning og netværkssamarbejde. Gennem udveksling af oplysninger, god praksis og retningslinjer støtter Fiscalisprogrammet politikudformning og en mere ensartet og forudsigelig anvendelse af EU-retten og bekæmpelse af skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning. Lige konkurrencevilkår og fair konkurrence er afgørende for, at **de erhvervsdrivende** kan udføre deres aktiviteter. Desuden kan uforholdsmæssigt store administrative byrder og efterlevelsensomkostninger forhindre visse virksomheder i at udføre økonomiske aktiviteter, navnlig på tværs af grænserne. Fiscalisprogrammets IT-systemer blev anset for at være særligt relevante for de erhvervsdrivende i og med, at de forenkler efterlevelsen ved at gøre oplysninger let tilgængelige eller f.eks. lette den administrative byrde for virksomheder, der leverer teletjenester, radio- og tv-spredningstjenester og elektroniske tjenester, da det herved undgås, at der skal indgives momsangivelser i hvert land, hvor der leveres tjenesteydelser (samtidig med at efterlevelsen af skattereglerne styrkes).

Nogle skattemyndigheder foreslog, at Fiscalisprogrammet kunne støtte oprettelsen af en database over medlemsstaternes lovgivningsmæssige udvikling på skatteområdet, der dækker nye udviklingstendenser, som påvirker beskatning, f.eks. virtuelle valutaer. Fiscalis-koordinatorerne i kandidatlandene påpegede deres begrænsede kapacitet til at drage fuld fordel af Fiscalis-

finansierede tiltag på grund af deres EU-orienterede karakter. Dette viser yderligere, at disse lande ikke har adgang til alle IT-systemer, hvilket påvirker deres mulighed for at deltage i hertil knyttede uddannelseskomponenter.

6. KONKLUSIONER OG INDHØSTEDE ERFARINGER

Evalueringen viste, at programmet har været effektivt med hensyn til at nå dets mål om at muliggøre sikker udveksling af oplysninger, støtte det administrative samarbejde og styrke de deltagende landes administrative kapacitet. På den anden side støttede det også gennemførelsen af EU's skattelovgivning med henblik på at bekæmpe skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning.

Fiscalis 2020-programmet bidrog til at styrke samarbejdet på tværs af landene og skattemyndighedernes administrative kapacitet gennem udvikling og vedligeholdelse af EU's IT-infrastruktur og -systemer, fælles tiltag og fælles uddannelsesaktiviteter. Fiscalisprogrammet bidrog til mere harmoniserede tilgange og forenklede procedurer, mindskede de administrative byrder og efterlevelsedomkostningerne for skatteyderne.

Gennem den IT-infrastruktur og de IT-systemer, som Fiscalisprogrammet bidrog til at udvikle og vedligeholde, forbedrede det de tilgængelige oplysninger og sikrede udveksling af oplysninger. Ved at erstatte manuel kontrol og gøre brug af avanceret dataanalyse og ved at gøre det lettere at foretage kontrol på tværs af landene gjorde programmet det muligt at indkredse potentielle tilfælde af svig på en mere effektiv måde. Det kan også have haft en afskrækkende virkning ved at øge efterlevelsen og forebyggelsen af skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning. Selv om det er vanskeligt at fastslå årsagssammenhængen, viste evalueringsundersøgelsen, at flere af nøgleindikatorerne for skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning har vist tegn på forbedring i programmets løbetid.

Den dokumentation, der blev vurderet af den eksterne evaluator, viste, at fælles tiltag og uddannelse fremmede skattemyndighedernes samarbejde og gav mulighed for at udveksle idéer mellem modparter, hvis der blev konstateret et specifikt behov. De skabte netværk for de deltagende skattemyndigheder (herunder uformelle netværk ud over arrangementer i programregi), der muliggjorde yderligere koordinering og videndeling, fremmede gensidig læring og i nogle tilfælde førte til samarbejde på tværs af landene om gennemførelse af skattereformer. Den deling af oplysninger og videnoverførsel, som programmet muliggjorde, har bidraget til en bedre og mere fælles forståelse af lovgivningen og dermed til en mere sammenhængende gennemførelse heraf. Fiscalisprogrammet udgør med andre ord en ramme for udvikling af samarbejdsaktiviteter (fælles tiltag) med de deltagende myndigheder, der i mange tilfælde bærer en stor del af ansvaret for tilrettelæggelsen af de forskellige aspekter af et fælles tiltag.

Ud fra et effektivitetssynspunkt og på trods af vanskelighederne med at værdiansætte fordelene og fastslå årsagssammenhængen blev de ressourcer, der blev investeret i Fiscalis 2020-

programmet og dets bestanddele, anset for at være værdifulde i betragtning af de opnåede resultater. Med andre ord konkluderede evalueringen, at programmet havde skabt værdi for EU og de nationale skattemyndigheder til en rimelig pris. Fiscalis 2020-programmet var afstemt efter og hang sammen med Kommissionens overordnede politiske mål, navnlig Europa 2020-strategien. Det tilpassede sig fleksibelt til skiftende prioriteter og ny lovgivning og udfyldte dets rolle som et finansieringsprogram, der støtter gennemførelsen af EU's skattelovgivning.

I evalueringen blev det fastslået, at Fiscalisprogrammet sandsynligvis fortsat ville være et relevant redskab på EU-plan til at nå målene om at støtte gennemførelsen af EU's skattelovgivning og bekæmpelsen af skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning i en verden, der bl.a. ændrer sig på grund af aldring, digitalisering og globalisering, og som derfor udgør en udfordring for skattesystemerne og -forvaltningerne. Fiscalisprogrammet er således fortsat et relevant instrument til finansiering af udvikling, gennemførelse og drift af IT-infrastruktur og -systemer på skatteområdet og undersøgelse af stordriftsfordele. Der er tale om ressourcekrævende områder, og det vil være vanskeligt for alle lande at anvende dem i samme omfang, som der lægges op til i EU-programmet. Fiscalisprogrammet har også vist sig at være nyttigt for koordinering og gensidig læring på tværs af landene. IT-systemer, fælles tiltag og uddannelsesaktiviteter spiller hver især en supplerende rolle i opfyldelsen af Fiscalisprogrammets mål. Fiscalisprogrammets bestanddele styrker hinanden gensidigt. Evalueringen viste, at der blandt de vigtigste interessenter var bred enighed om, at Fiscalis 2020-programmet var nødvendigt, relevant og svarede til de vigtigste aktørers behov. Programmets udformning anses derfor for at være formålstjenlig og bør opretholdes.

Ikke desto mindre blev der ved evalueringen også peget på nogle områder, hvor der kunne ske forbedringer. Resultaterne viser, at de IT-systemer, der vurderes i undersøgelsen, skaber fordele, som opvejer omkostningerne, i form af forenkling, potentiel afsløring af svig og efterlevelse af skattelovgivningen. Dokumentationen for omkostninger og fordele er imidlertid svag, og det kunne være nyttigt for Kommissionen og medlemsstaterne at undersøge, hvordan omkostninger og fordele ved de foretagne investeringer bedre kan måles. Mere omfattende data om omkostninger (investeringer i IT-systemer) og fordele (opkrævede skatteindtægter, forenkling) kan indgå i yderligere prioritering og beslutningstagning. Det bør også bemærkes, at de fleste af de omkostninger, der afholdes af Fiscalisprogrammet på IT-området, hovedsagelig består i at sammenkoble 27 forskellige nationale IT-systemer via udveksling af meddelelser i stedet for at udvikle centrale løsninger baseret på datadeling. Denne afgørelse om systemarkitektur følger det aftalte retsgrundlag for de tilsvarende europæiske informationssystemer på beskatningsområdet. Det kan imidlertid føre til højere omkostninger på EU-plan og samtidig begrænse databehandlingskapaciteten med en mulig indvirkning på forholdet mellem omkostninger og fordele.

Desuden fremgår det af evalueringen, at tredjelandslande mente, at de burde kunne deltage i en bredere vifte af aktiviteter, da de er meget relevante og hensigtsmæssige, hvilket gør deres finansielle investeringer endnu mere værd. Det bør bemærkes, at Kommissionens tjenestegrene

allerede har taget skridt til at afhjælpe dette i det nye Fiscalisprogram for 2021-2027 ved at sikre, at der udsendes invitationer til deltagende lande uden for EU, medmindre der er en grund til ikke at gøre det.

Selv om Fiscalis 2020-programmet blev anset for at være sammenhængende og i overensstemmelse med EU's prioriteter og på passende vis supplere andre finansieringsprogrammer såsom Told 2020 og støtteprogrammet for strukturreformer (nu instrumentet for teknisk støtte), er der desuden mulighed for at forbedre synergierne med Hercule III. Koordineringen i Kommissionen blev anset for god, men evalueringen understregede betydningen af fortsat at undersøge, hvordan man kan forbedre koordineringen med andre tjenestegrene på baggrund af en verden i hastig forandring.

Evalueringen viste også, at arbejdet med at gennemføre anbefalingerne fra midtvejsevalueringen og fremadrettet fortsætter. Efter midtvejsevalueringen udarbejdede Kommissionen en intern handlingsplan med 13 indsatsområder med henblik på at imødekomme de 13 anbefalinger, der omfattede 48 deltiltag. I marts 2022 var langt størstedelen (75 %+) af tiltagene afsluttet, og flere er i gang. Navnlig "overvågning og rapportering" og "kommunikation" er de to hovedområder, hvor arbejdet endnu ikke er afsluttet. Kommissionen anerkender dem og bestræber sig på at tage dem op i forbindelse med gennemførelsen af Fiscalisprogrammet for 2021-2027 eller under den næste flerårige finansielle ramme. Kommissionen bestræber sig også på løbende at forbedre og tilpasse programmet til nye realiteter, hvor det er relevant ud over anbefalingerne i denne evaluering og navnlig med henblik på den kommende midtvejsevaluering.