



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 14 december 2022
(OR. en)

16066/22

FISC 265
ECOFIN 1339
CODEC 2027

BEGELEIDENDE NOTA

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 14 december 2022

aan: mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.: COM(2022) 717 final

Betreft: VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de eindevaluatie van het Fiscalis 2020-programma

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 717 final.

Bijlage: COM(2022) 717 final



Brussel, 14.12.2022
COM(2022) 717 final

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

over de eindevaluatie van het Fiscalis 2020-programma

{SWD(2022) 406 final}

ACHTERGROND

Het Fiscalis 2020-programma is vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 1286/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013¹ tot vaststelling van een actieprogramma voor “het verbeteren van het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt door de samenwerking tussen de deelnemende landen, hun belastingdiensten en hun ambtenaren te versterken”. Het programma is een vervolg op eerdere vergelijkbare programma’s². Van 2014 tot 2020 was het een van de belangrijkste middelen voor de ondersteuning van de coherente toepassing van het EU-recht op belastinggebied en de bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning door uitwisseling van informatie te verzekeren, administratieve samenwerking te ondersteunen en de bestuurlijke capaciteit van de deelnemende landen te versterken.

Overeenkomstig artikel 17 van de verordening heeft de Commissie, met de hulp van onafhankelijke externe beoordelaars, een studie uitgevoerd ter onderbouwing van de eindevaluatie van het programma, net als zij bij de tussentijdse evaluatie heeft gedaan³. De gedetailleerde resultaten van de evaluatie staan in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag en vormen de basis ervan. Het doel van de eindevaluatie is om de prestaties van het programma tussen 2014 en 2020 te beoordelen⁴, evenals de mate waarin de behaalde resultaten op de lange termijn behouden blijven. De evaluatie heeft betrekking op de jaren dat het programma liep (2014-2020) en de bevindingen van de tussentijdse evaluatie uit 2018 zijn er in opgenomen. In de eindevaluatie wordt beoordeeld in hoeverre die bevindingen zijn uitgevoerd en voor verbeteringen hebben gezorgd. De evaluatie had betrekking op alle deelnemende landen, d.w.z. de lidstaten van de EU⁵, kandidaat-lidstaten (Albanië, Noord-Macedonië, Montenegro, Servië en Turkije) en potentiële kandidaat-lidstaten (Bosnië en Herzegovina en Kosovo*). In de evaluatie is rekening gehouden met alle gefinancierde en

¹ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 25.

² Het Fiscalis 2020-programma is gebaseerd op voorlopers van het programma. Het eerste was het Mattheus-Tax-programma, dat liep van oktober 1993 tot eind december 1995. Vervolgens is het omgedoopt tot Fiscalis. Inmiddels zijn er vier Fiscalis-programma’s geweest, waaronder het programma dat hier wordt geëvalueerd: het eerste Fiscalis-programma (1998-2002), het tweede Fiscalis-programma (2003-2007), het derde Fiscalis-programma (2008-2013) en het vierde Fiscalis-programma (2014-2020) of Fiscalis 2020 dat hier wordt geëvalueerd. Bij Verordening (EU) 2021/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 is het Fiscalis-programma voor samenwerking op het gebied van belastingen voor de periode van 2021 tot en met 2027 vastgesteld en is Verordening (EU) nr. 1286/2013 ingetrokken.

³ [Werkdocument van de diensten van de Commissie over de tussentijdse evaluatie van Fiscalis 2020 \(europa.eu\)](#) (in het Engels).

⁴ Een aantal activiteiten in het kader van Fiscalis 2020 gaat in 2021 door, omdat de meeste subsidieovereenkomsten tot 2021 zijn verlengd.

⁵ Het Verenigd Koninkrijk heeft zich teruggetrokken uit de EU en is op 1 februari 2020 een derde land geworden. Daarom werd het gedurende het grootste deel van het programma beschouwd als deelnemend EU-land. Er vielen in totaal 35 landen binnen het kader van Fiscalis 2020: de 27 EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk toen dit een EU-lidstaat was en 7 kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten.

beheersactiviteiten en alle relevante belanghebbenden (nationale overheden, diensten van de Commissie en marktdeelnemers) van alle deelnemende landen.

Met dit verslag worden de resultaten van de evalueatie gepresenteerd over: i) de doeltreffendheid, d.w.z. de mate waarin het doel van het programma is bereikt, ii) de efficiëntie, d.w.z. de mate waarin het doel van het programma is bereikt in verhouding tot de gebruikte middelen, iii) de samenhang van het programma met het bredere beleid en de bredere prioriteiten van de EU, iv) de toegevoegde waarde van dit optreden op EU-niveau en hoe dit een verschil heeft gemaakt en v) de relevantie van het programma.

1. DOELTREFFENDHEID: DE MATE WAARIN HET DOEL VAN HET PROGRAMMA IS BEREIKT

Met het programma wordt het functioneren van de belastingstelsels in de interne markt ondersteund door uitwisseling van informatie te verzekeren, administratieve samenwerking te ondersteunen en de bestuurlijke capaciteit van de deelnemende landen te versterken, wat weer kan helpen bij de coherente toepassing van het EU-recht op belastinggebied en de bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning.

Met het bewijs dat in het kader van de evaluatie is verzameld, werd bevestigd dat het Fiscalis 2020-programma een **belangrijk instrument** was bij het verwezenlijken van deze doelstellingen. Het programma was essentieel voor: a) de **ontwikkeling en het functioneren van de Europese informatiesystemen (EIS) voor een gemeenschappelijke/geharmoniseerde basis voor de automatische en veilige uitwisseling van informatie, en de standaardisering en vereenvoudiging van procedures**; b) het bieden van veel verschillende gezamenlijke acties waarmee **een klimaat is ontstaan waarin autoriteiten samenwerkten, kennis uitwisselden en beste praktijken vaststelden** met betrekking tot administratieve procedures en richtsnoeren, EU-wetgeving en IT-systemen; en c) **het verstrekken van opleiding waarmee de vaardigheden en competenties van het personeel en de bestuurlijke capaciteit zijn verbeterd**.

Hiermee heeft het programma bijgedragen aan de **bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning**, omdat op basis van de kwaliteit en de omvang van de informatie die mogelijk zijn gemaakt dankzij de door Fiscalis gefinancierde IT-infrastructuur en IT-systemen grensoverschrijdende controles konden worden gehouden waarmee potentiële frauduleuze transacties konden worden opgespoord, wat leidde tot gezamenlijke acties van de autoriteiten. Geïnterviewden zeiden ook dat de automatische uitwisseling van informatie dankzij EIS frauduleus gedrag afschrikte en zo bijdroeg aan de bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning. Met de EIS werden voor marktdeelnemers bovendien de nalevingskosten lager en de rechtszekerheid hoger, waardoor de algemene naleving door belastingbetalers steeg en autoriteiten en marktdeelnemers minder tijd en middelen hoefden te besteden aan de uitvoering van hun activiteiten. Bovendien hield ongeveer 44 % van alle voorstellen voor gezamenlijke acties verband met de bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning. Uit casestudies kwam

naar voren dat Fiscalis als gevolg daarvan mogelijk heeft bijgedragen aan hogere belastinginkomsten.

Het programma heeft ook **gezorgd voor meer en gedeeld begrip van het belastingrecht van de EU** onder belastingdiensten en marktdeelnemers, wat heeft bijgedragen aan **de soepelere en coherente toepassing ervan**. Gezamenlijke acties en opleidingsmodules die direct bedoeld waren om het begrip en de toepassing van het belastingrecht van de Unie te verbeteren, werden als zeer nuttig beschouwd en het beoogde resultaat werd hiermee bereikt. Het programma heeft meer in het algemeen ook gezorgd voor vertrouwen tussen ambtenaren, door uitwisselingen te bevorderen die ook buiten de specifieke activiteiten van het programma bleven doorgaan. Het heeft over het algemeen bijgedragen aan het goede functioneren van belastingstelsels in de EU.

Met betrekking tot de **veilige uitwisseling van gegevens** tussen nationale belastingdiensten en met marktdeelnemers en andere overheidsinstanties, is te zien dat **de hoeveelheid uitgewisselde gegevens sinds 2014 gestaag is toegenomen**, tot 32,23 terabyte in 2019 in vergelijking met slechts 4,3 terabyte in 2014. Dankzij EIS konden de lidstaten veilig en efficiënt met elkaar communiceren, waardoor **het aantal uitgewisselde berichten tussen overheden via de verschillende door het programma ondersteunde systemen sinds 2014 aanzienlijk en voortdurend is toegenomen**⁶. Bovendien werden **de administratieve lasten voor belastingdiensten en bedrijven lager en bleken de nalevingskosten voor bedrijven 95 % lager te zijn** voor bedrijven die het relevante IT-systeem gebruikten in vergelijking met bedrijven die dit niet deden.

Er hebben in de periode 2014-2020 meer dan 1 500 **gezamenlijke acties** plaatsgevonden, voor meer dan 3 500 gebeurtenissen. Het aantal deelnemers aan de gezamenlijke acties van Fiscalis 2020 bleef constant hoog, waardoor er in totaal meer dan 30 000 deelnemers waren. Tijdens **werkbezoeken** konden ambtenaren deskundigheid of kennis op het gebied van belastingaangelegenheden verwerven of vergroten. Bovendien wisselden de lidstaten kennis en ervaringen op het gebied van belastingen uit in **projectgroepen**, die vaak werden ingezet voor het bespreken, ontwikkelen en uitvoeren van EIS. Hoewel er minder vaak **workshops** werden gehouden, werden deze gebruikt om de procedures van belastingdiensten te verbeteren. De **acties voor capaciteitsopbouw** bestonden voornamelijk uit technische bijstand aan een paar lidstaten. **Multilaterale controles en deelname aan administratieve onderzoeken** zijn voorbeelden van rechtstreekse administratieve samenwerking tussen belastingdiensten. Hoewel deze minder vaak voorkwamen, waren er werkgroepen en seminars voor specifieke IT-systemen of voor het delen van informatie over het belastingrecht van de EU.

⁶ Bijvoorbeeld 14 000 berichten in 2020 tegenover 12 800 berichten in 2017 voor aan DAC1 gerelateerde systemen, 29 700 berichten in 2020 tegenover slechts 4 600 in 2017 voor DAC2-systemen en 992 292 berichten in 2020 tegenover 689 839 berichten in 2017 voor het mini-éénloketsysteem.

De deelnemers en de verantwoordelijken voor gezamenlijke acties waren positief over de doeltreffendheid en het nut ervan. Geïnterviewden gaven aan dat alle acties nuttig waren en wederzijds leren bevorderden. 93 % van de respondenten was het ermee eens dat hun deelname aan gezamenlijke acties een goede gelegenheid voor ze was om hun netwerk van (en contact met) ambtenaren in het buitenland uit te breiden. **95 % van de deelnemers gaf aan dat ze hun ervaringen hadden gedeeld en 77 % van hen verklaarde dat dergelijke uitwisselingen tot veranderingen/verbeteringen van de werkwijzen van hun belastingdienst hadden geleid.** In 2020 lag de participatiegraad als gevolg van de COVID-19-pandemie iets lager door opgelegde beperkingen, tot er na een tijdje online activiteiten in de plaats van fysieke activiteiten kwamen.

De overgrote meerderheid van de geïnterviewde Fiscalis-coördinatoren vond **opleiding** essentieel voor het verbeteren van de bestuurlijke capaciteit van de belastingdienst. De Commissie heeft 267 e-learningmodules gekocht en 141 opleidingssessies voor vaardigheden en competenties voor IT-systemen georganiseerd. De deelnemers gaven hoge scores voor de kwaliteit van de opleiding (een gemiddelde score van 72,7 op een schaal van 0 tot 100). Bovendien lag het percentage belastingambtenaren dat vond dat de IT-opleiding aan hun verwachtingen voldeed of nuttig was consequent boven de 90 %. Het aantal opgeleide belastingambtenaren groeit, daar steeds meer belastingambtenaren ook in een nationale context zijn opgeleid met gemeenschappelijke materialen van de EU. **Met e-learningmodules zijn ongeveer 130 500 deelnemers van belastingdiensten en nog eens bijna een miljoen mensen van bedrijven en andere burgers opgeleid.**

Geïnterviewde niet-EU-landen waren ook blij met de netwerkmogelijkheden van de gezamenlijke acties, maar ze hadden het gevoel dat deze niet voldoende aan hun behoeften voldeden, omdat EU-landen prioriteit hadden bij de acties en deze waren gericht op EIS waartoe kandidaat-lidstaten geen toegang hebben.

2. EFFICIËNTIE: DE MATE WAARIN HET DOEL VAN HET PROGRAMMA IS BEREIKT IN VERHOUDING TOT DE GEBRUIKTE MIDDELEN

Bij het evalueren van de efficiëntie werd in de externe studie gekeken naar de mate waarin met de middelen van het programma op de goedkoopste manier de beoogde resultaten zijn gehaald. Er is een poging gedaan om de kosten en baten te schatten en deze waar mogelijk te monetariseren. Hoewel de kosten beschikbaar zijn, is het moeilijker om de baten te kwantificeren. In de gesprekken met de belanghebbenden van het programma is ook een definitie van de baten gegeven.

Voor het Fiscalis 2020-programma is een begroting van circa 222 miljoen EUR vastgelegd voor de periode 2014-2020. **Ongeveer 75 % van de begroting is uitgegeven aan het ontwikkelen, onderhouden en laten functioneren van EIS voor belastingdoeleinden (168 miljoen EUR).** Bovendien hebben de lidstaten ook kosten gemaakt voor het verwerven, ontwikkelen, installeren, onderhouden en het dagelijks laten functioneren van de nationale componenten van de EIS.

Andere belanghebbenden (zoals bedrijven en financiële instellingen) kunnen indirecte kosten voor deze systemen maken. Deze gemeenschappelijke IT-infrastructuur en -systemen kosten duidelijk veel geld. Zij zijn echter onmisbaar voor het dagelijkse werk van de belastingdiensten en bieden tal van voordelen op alle gebieden van hun activiteiten. Uit de casestudies die als onderdeel van deze evaluatie zijn uitgevoerd, kwamen voor specifieke systemen concrete voorbeelden naar voren van baten die opwogen tegen de kosten. Met de EIS zijn procedures gestandaardiseerd en vereenvoudigd en is de administratieve last voor overheden en bedrijven verminderd, zijn de nalevingskosten voor bedrijven gedaald en zijn potentiële frauduleuze transacties opgespoord. Door het ontwikkelen en laten functioneren van de gemeenschappelijke componenten voor de EIS heeft het programma op EU-niveau geleid tot grote schaalvoordelen, is de interoperabiliteit gewaarborgd en is dubbel werk voor lidstaten voorkomen. Als gevolg daarvan hebben de EIS gezorgd voor de veilige uitwisseling van informatie en de administratieve samenwerking en bestuurlijke capaciteit ondersteund, waardoor het EU-recht op belastinggebied en de bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning doeltreffender werden uitgevoerd en consistentier werden toegepast. De evaluatie gaf een overwegend positief beeld van de efficiëntie ervan.

Het programma heeft financiële ondersteuning verleend aan een groot aantal gezamenlijke acties, ter waarde van circa 33 miljoen EUR (15 % van alle programmafinanciering). Op basis van de resultaten van enquêtes werd in de evaluatie geoordeeld dat de gezamenlijke acties over het algemeen een grote bijdrage hebben geleverd aan de doelstellingen van het programma. Voorbeelden van gezamenlijke acties waren seminars, workshops, projectgroepen, bilaterale of multilaterale controles, andere activiteiten op het gebied van administratieve samenwerking, werkbezoeken, aanwezigheid in administratiekantoren, activiteiten voor capaciteitsopbouw en deskundigenteams. Zoals gezegd, waren er in totaal meer dan 30 000 deelnemers. Om de volledige betrokkenheid van de deelnemende landen te waarborgen, was, met uitzondering van de deskundigenteams, een vergoeding van 100 % van de subsidiabele reis- en verblijfkosten, kosten in verband met het organiseren van evenementen en dagvergoedingen mogelijk indien dit nodig was om de doelstellingen van Fiscalis 2020 volledig te behalen⁷. De gemiddelde kosten per deelnemer per actie voor alle soorten gezamenlijke acties (met uitzondering van deskundigenteams) bleef gedurende de periode relatief stabiel, waarbij in de recentste jaren een lichte daling te zien was, wat wellicht wijst op verbeterde efficiëntie. De resultaten van de reguliere peiling (enquête) van het Fiscalis-programma waren uiterst positief, wat doet denken dat de voordelen van de acties voor de betrokkenen groot zijn. De meeste

⁷ De financiering heeft betrekking op het samenwerkingsaspect van de gezamenlijke acties, d.w.z. dat de financiering de actie mogelijk heeft gemaakt indien deze binnen de opdracht van het programma valt, maar in veel gevallen zijn de nationale autoriteiten grotendeels of volledig verantwoordelijk voor het organiseren van de actie. De Commissie kan optreden als initiatiefnemer van of deelnemer aan bijvoorbeeld Fiscalis-projectgroepen, -workshops en -seminars, terwijl de Commissie in overeenstemming met de bepalingen uit de desbetreffende rechtsgrondslag niet kan deelnemen aan multilaterale controles.

belastingdiensten waren het er mee eens dat de voordelen opwogen tegen de kosten. Bij het beoordelen van de kosten ten opzichte van het behaalde resultaat werden de investeringen in gezamenlijke acties als lonend en kostenefficiënt beschouwd. De deelname aan deskundigenteams kon niet volledig worden vergoed door Fiscalis 2020 (reis- en verblijfkosten werden volledig vergoed, terwijl slechts 50 % van de personeelskosten werden vergoed). Deze deskundigenteams waren echter cruciaal bij de ontwikkeling van bepaalde IT-systemen van Fiscalis, die zonder hen wellicht niet bestonden. Zij bieden lidstaten de mogelijkheid hun middelen en deskundigheid te bundelen, in plaats van alleen te opereren. Daarom waren ze behoorlijk kostenefficiënt. Over het algemeen hebben gezamenlijke acties de administratieve samenwerking, bestuurlijke capaciteit en de werkrelaties tussen deelnemers verbeterd. Ze hebben bijgedragen aan de uitwisseling van ervaringen en het vaststellen van beste praktijken voor administratieve procedures en daarmee de effectieve uitvoering van de belastingwetgeving van de EU ondersteund en de naleving vergroot.

Er is circa 6,9 miljoen EUR beschikbaar gesteld voor gemeenschappelijke belastingopleiding. Het grootste deel van de opleidingsbegroting van Fiscalis 2020 (4,7 miljoen EUR) is toegewezen aan e-learningmodules. Met deze modules zijn 130 470 werknemers van belastingdiensten en nog eens 941 938 mensen van bedrijven en andere burgers opgeleid. De opleidingsmodules kosten daarmee 4,90 EUR per persoon, wat erg weinig is. De belastingdiensten beschreven e-learning als nuttig en doeltreffend voor het opbouwen van de capaciteit en als bruikbaar voor andere belanghebbenden. Andere opleidingsactiviteiten van Fiscalis die plaatsvonden als onderdeel van projectgroepen of activiteiten voor capaciteitsopbouw (voornamelijk IT-opleidingen) werden geacht hun bestuurlijke capaciteit te hebben vergroot en de coördinatie en samenwerking van belastingdiensten te hebben vergemakkelijkt.

Na de tussentijdse evaluatie is er gewerkt aan het verminderen van de kosten voor het papierwerk in verband met het aansluiten bij, initiëren van en leveren van feedback over gezamenlijke acties en het beheersbaar houden van de werkbelasting, wat zichtbaar lijkt te zijn in de tweede helft van Fiscalis 2020, omdat geen van de deelnemende landen de last als te hoog beschouwde ten opzichte van de voordelen. Een aantal niet-EU-autoriteiten heeft aangegeven dat hun kosten relatief hoog zijn, gezien de mate waarin zij kunnen deelnemen. Zij zien een meerwaarde als zij aan meer aspecten van deze acties kunnen deelnemen.

3. SAMENHANG: DE SAMENHANG VAN HET PROGRAMMA MET HET BREDERE BELEID EN DE BREDERE PRIORITEITEN VAN DE EU

Met de evaluatie is geanalyseerd in hoeverre Fiscalis 2020 samenhang met breder EU-beleid en andere financieringsprogramma's van de EU. In de eindevaluatie werden de conclusies van de tussentijdse evaluatie van Fiscalis 2020 bevestigd, namelijk dat **de acties van het programma waren afgestemd op en samenhangen met de algehele strategische prioriteiten van de**

Commissie. Fiscalis 2020 lijkt ook samen te hangen met andere vergelijkbare instrumenten.

De doelstellingen van Fiscalis 2020 liggen duidelijk op een lijn met de prioriteit “**een economie die werkt voor de mensen**” van de Commissie, die is gericht op “[...] het aanpakken van fiscaal misbruik, waardoor duurzame inkomsten worden gewaarborgd en een beter ondernemingsklimaat op de eengemaakte markt wordt ondersteund”. Bovendien hangen de acties die zijn gefinancierd met Fiscalis 2020 samen met de prioriteit “**een Europa dat klaar is voor het digitale tijdperk**” van de Commissie, in het kader waarvan de Commissie ernaar streeft overheidsinstanties te moderniseren. Fiscalis heeft de ontwikkeling, verbetering en implementatie van IT-infrastructuur en IT-systemen gefinancierd waarmee de bestuurlijke capaciteit van belastingdiensten van deelnemende landen kan worden verbeterd. Recenter heeft de Commissie het **Pakket voor billijke en eenvoudige belastingheffing** voor 2020 bekendgemaakt, dat 25 belastinginitiatieven omvat ter ondersteuning van het economisch herstel en de transitie naar een groene en digitale economie⁸. Met de opvolger van het Fiscalis-programma kunnen dergelijke initiatieven worden ondersteund.

Uit de evaluatie bleek dat het **programma zowel andere EU-programma’s heeft ondersteund als hiervan heeft geprofiteerd**. Er is sprake van complementariteit en synergieën tussen Fiscalis 2020 en het **Douane 2020-programma**. Doordat de Commissie de twee systemen samen beheert, zijn efficiëntieverbeteringen ontstaan. Verschillende operationele elementen worden medegefinancierd door beide programma’s en zijn beschikbaar voor zowel de douane als belastingdiensten. Dit geldt voor belangrijke IT-infrastructuursystemen zoals CCN of voor gemeenschappelijke opleidingsmaterialen. Schaalvoordelen en systeemcompatibiliteit kunnen worden onderzocht, terwijl de douane en belastingdienst in staat worden gesteld om beter informatie uit te wisselen en kennis te delen. Fiscalis 2020 vormde ook een aanvulling op het **steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP) 2017-2020** en er werden synergieën vastgesteld. Zo konden bijvoorbeeld uitdagingen die via gezamenlijke acties werden vastgesteld, vervolgens technische ondersteuning op maat door het SRSP ontvangen. Er is ook sprake van complementariteit tussen Fiscalis 2020 en het door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) beheerde **programma Hercules III**, zonder dat deze programma’s elkaar overlappen. Ondanks deze complementariteit lijkt er echter sprake te zijn van weinig actieve samenwerking en werd er niet actief gezocht naar synergieën tussen de twee programma’s.

Het Fiscalis-programma **speelt ook een rol in en hangt samen met programma’s voor kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten, zoals TAIEX**. Er hebben zeven niet-EU-lidstaten deelgenomen aan de gezamenlijke acties en opleidingsactiviteiten van Fiscalis 2020 en zo hebben zij kennis en beste praktijken uitgewisseld met EU-landen. Dit heeft geleid tot

⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?rid=5&uri=CELEX%3A52020DC0312>

hervormingen in niet-EU-lidstaten, wat bijdroeg aan het toetredingsproces, en gezorgd voor meer vertrouwen en goodwill tussen de landen. Geïnterviewden uit kandidaat-lidstaten benadrukten de voordelen van toegang tot beide instrumenten, omdat Fiscalis als flexibeler werd gezien en meer kortetermijnresultaten opleverde, terwijl TAIEX niet-EU-lidstaten in staat stelde hervormingsprocessen op de langere termijn na te streven.

Er werden verschillende mechanismen ingezet om deze samenhang tussen verschillende EU-programma's te waarborgen, waaronder bijeenkomsten en overleggen tussen diensten, de deelname van waarnemers van verschillende diensten van de Commissie aan bijeenkomsten of activiteiten van projectgroepen, het delen van werkprogramma's of de beoordeling van projectvoorstellen door ambtenaren van verschillende diensten van de Commissie. Ondanks dat er positieve resultaten werden waargenomen, werd in de evaluatie geconstateerd dat er op bepaalde gebieden ruimte is voor meer complementariteit en synergieën, zoals met de opvolger van het programma Hercules III.

4. MEERWAARDE VAN HET PROGRAMMA VOOR DE EU

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de toepassing van het EU-recht op belastinggebied. Ondersteunende maatregelen, zoals de maatregelen uit het Fiscalis 2020-programma, kunnen eraan bijdragen dat het EU-recht op nationaal niveau samenhangender en coherenter wordt toegepast.

Met het Fiscalis 2020-programma is **gezorgd voor de financiële houdbaarheid van de EIS, die essentieel zijn om te waarborgen dat informatie beschikbaar is en wordt gedeeld**. Dankzij IT-infrastructuur en -systemen is de naleving gemakkelijker en doeltreffender geworden. Daardoor leverde het programma **schaalvoordelen, efficiëntieverbeteringen en extra veiligheidsniveaus** op en kunnen nationale overheden (en marktdeelnemers) dankzij het programma tijd en middelen besparen. Dit is met name het geval in deelnemende landen met kleinere belastingdiensten en minder middelen. De interoperabiliteit en interconnectiviteit van centrale IT-infrastructuur en -systemen en de symbiotische functies ervan leveren meerwaarde op voor de EU. Bovendien heeft de ontwikkeling van EIS nationale belastingdiensten geholpen hun interne systemen en hulpmiddelen te moderniseren en digitaliseren.

De gezamenlijke acties waren van aanzienlijke meerwaarde voor de EU, gezien de **unieke mogelijkheden van de diensten om samen te werken, te communiceren en te netwerken**. Dankzij onder meer workshops, seminars en werkbezoeken zijn de deskundigheid en kennis van deelnemende landen gebundeld, kregen diensten meer begrip van het EU-recht en werd de ontwikkeling en implementatie van IT-systemen ondersteund. Na de evenementen konden vertrouwen en informele samenwerking worden opgebouwd en deze leidden tot meer convergentie van benaderingswijzen en praktijken. Zo zijn sommige belastinghervormingen ontworpen met hulp en advies van coördinatoren uit andere landen. Belastingdiensten, die consistent positieve feedback hebben gegeven op het vermogen van gezamenlijke acties om doelstellingen te behalen, gaven aan dat de beperkte middelen (tijd en geld) die ze kunnen

investeren in het plannen, organiseren en uitvoeren van dergelijke acties zonder Fiscalis zouden leiden tot minder acties.

Hetzelfde geldt voor opleidingsactiviteiten en in het bijzonder **e-learningmodules**, waarmee de kennis van de ambtenaren van de nationale belastingdiensten is vergroot, waardoor de nationale belastingdiensten de belastingwetgeving van de EU beter begrijpen en uitvoeren en de daarmee samenhangende procedures op meer eenvormige wijze uitvoeren. Bovendien kunnen de ambtenaren hierdoor beter met de IT-systemen werken. Hierdoor zijn de capaciteit, de doeltreffendheid en de efficiëntie van de diensten verbeterd. De meerwaarde van de e-learningmodules van Fiscalis bleef niet beperkt tot de deelnemers, omdat deze bijvoorbeeld ook intern werden gebruikt als lesmateriaal. Het grote aantal deelnemers aan de opleidingen⁹ getuigt ervan dat deze als nuttig werden beschouwd. Deze opleidingsactiviteiten en -modules zouden waarschijnlijk niet zijn ontwikkeld, of in elk geval niet in dezelfde mate en door alle diensten, als Fiscalis er niet was. Zonder de schaalvoordelen zouden deze te duur zijn geweest. Dankzij de opleidingen is er vertrouwen opgebouwd en een gedeelde visie tot stand gebracht.

Op basis van het ingediende bewijs en de schaal van de acties van het programma kan worden gezegd dat de schaal en de omvang van EIS, gezamenlijke acties en opleidingen die essentieel waren voor de toepassing van het EU-recht op belastinggebied en de bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning zonder Fiscalis niet hetzelfde zouden zijn. Er zou waarschijnlijk wel samenwerking zijn geweest, maar deze zou ongelijk zijn geweest en zijn gebaseerd op ongestructureerde relaties, meer tijdrovende kanalen en wederkerigheidsovereenkomsten. Het zou moeilijk zijn geweest om dezelfde verscheidenheid aan onderwerpen en de Europese dimensie of pan-Europese deelname aan acties en opleidingen te behalen die is waargenomen met Fiscalis 2020. Hoewel er wellicht bilaterale of multilaterale inspanningen zouden zijn geweest, zouden deze niet hebben geprofiteerd van de schaalvoordelen die door Fiscalis zijn gegenereerd en bovendien zouden de kosten en tijd die nodig zouden zijn geweest voor het uitvoeren en in stand houden van acties door nationale autoriteiten veel hoger/langer zijn. Wat betreft de EIS is met Fiscalis 2020 gezorgd voor de voortdurende ontwikkeling en het voortdurende onderhoud van die IT-infrastructuur en -systemen. Zonder Fiscalis zou er een groot risico bestaan dat zij verouderd zouden raken of zouden worden stopgezet, omdat er niet genoeg middelen zouden zijn om de hoge kosten te dekken. De schaalvoordelen en verlagingen van de totale kosten zouden verloren gaan.

Fiscalis 2020 heeft dankzij onderling verbonden systemen en consistente informatie-uitwisseling tastbare resultaten opgeleverd en met een groot aantal gezamenlijke acties en opleidingen ambtenaren van belastingdiensten geholpen vaardigheden te verwerven en ervaringen uit te wisselen. Veel van de acties en resultaten van het programma zouden waarschijnlijk op de middellange termijn geleidelijk verdwijnen en worden stopgezet in vergelijking met de huidige

⁹ E-learninggegevens van DG TAXUD.

schaal en omvang. De bestaande netwerken die in de loop der jaren zijn opgebouwd tussen belastingdiensten zouden geleidelijk verdwijnen. Daardoor zou de toepassing van het EU-recht minder harmonieus zijn en zou er voor het bedrijfsleven meer ruimte zijn om te profiteren van het gebrek aan grensoverschrijdende coördinatie als “achterpoortje” om belasting te ontwijken of fraude te plegen. Aan de uitdagingen op het gebied van belastingfraude kan slechts het hoofd worden geboden als de lidstaten verder kijken dan de grenzen van hun eigen bestuursgebieden en nauw samenwerken met hun tegenhangers.

Door de toename van de digitalisering, de globalisering en het verkeer van werknemers worden de toepassing van het EU-recht op belastinggebied en de bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning steeds belangrijker en als gevolg daarvan wordt de meerwaarde van het programma naar verwachting ook steeds groter.

5. RELEVANTIE VAN HET PROGRAMMA

Globalisering en digitalisering zorgen samen voor nieuwe mogelijkheden en uitdagingen voor de capaciteit van belastingstelsels om belastinginkomsten te innen. Ze brengen nieuwe manieren van werken (hybride werk en werk op afstand) en zakendoen (zonder fysiek aanwezig te zijn) met zich mee, die niet volledig in de pas lopen met de wijze waarop belastingstelsels nog altijd zijn ontworpen en belastingdiensten hun activiteiten uitvoeren. Bovendien kunnen ze mogelijkheden voor belastingontwijking of -ontduiking creëren, als belastingdiensten en -stelsels niet meegaan met de veranderingen.

Om het hoofd te bieden aan dergelijke uitdagingen is er in de periode 2014-2020 al een aantal belastinggerelateerde wetwijzigingen vastgesteld en de acties van Fiscalis 2020 hebben de uitvoering van deze initiatieven nauw ondersteund. De wijzigingen (in 2015) van de btw-regels inzake de plaats van dienstverlening gingen bijvoorbeeld gepaard met de invoering van het zogenaamde mini-éénloketsysteem om de grensoverschrijdende handel in digitale diensten te vergemakkelijken. De richtlijnen betreffende administratieve samenwerking zijn ingevoerd om de automatische uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten te vergemakkelijken en de billijke betaling van belastingen voor personen of entiteiten die inkomsten genereren met grensoverschrijdende activiteiten te waarborgen. Er zijn voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd voor het invoeren van IT-ondersteuning voor de uitvoering van de richtlijn inzake elektronische handel, die op 1 juli 2021 operationeel is geworden.

Dit is een blijvende tendens en autoriteiten en marktdeelnemers moeten meegaan in de steeds verder gedigitaliseerde en geglobaliseerde wereld. Dit benadrukt de noodzaak van het vergroten van de samenwerking tussen belastingdiensten en de bestuurlijke capaciteiten van nationale diensten en dus de **relevantie van het programma om de lidstaten te ondersteunen bij de digitalisering en modernisering van procedures**. Gezien de successen uit het verleden blijven toekomstige Fiscalis-programma's relevant voor het vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie, samenwerking en coördinatie tussen lidstaten door middel van IT-systemen,

gezamenlijke acties en opleidingen en dragen deze in dit kader bij aan de doeltreffende en efficiënte werking van de interne markt.

Voor het beoordelen van de relevantie is in de evaluatie gekeken naar de behoeften van nationale belastingdiensten en marktdeelnemers. Uit de eindbeoordeling bleek dat **het programma nog altijd relevant en noodzakelijk is**. Fiscalis 2020 werd inderdaad **zeer relevant geacht voor het aanpakken van de belangrijkste uitdagingen van belastingdiensten en om aan hun behoeften te voldoen**. Er werd aangegeven dat de IT-infrastructuur en -systemen zeer relevant waren voor het dagelijks werk van ambtenaren van belastingdiensten, omdat dit de belangrijkste communicatieplatforms zijn waarmee de lidstaten relevante gegevens kunnen uitwisselen voor de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking en het toepassen van het EU-recht. Dit is weer bevorderlijk voor wederzijdse bijstand en coördinatie. Opleidingen en gezamenlijke acties worden ook als relevant beschouwd voor het verbeteren van de bestuurlijke capaciteit, zoals het vergroten van kennis en het opbouwen van netwerken. Door de uitwisseling van informatie, goede praktijken en richtsnoeren ondersteunt Fiscalis beleidsvorming en de meer gelijke en voorspelbare toepassing van EU-recht en de bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning. Voor **marktdeelnemers** zijn een gelijk speelveld en eerlijke concurrentie essentieel om hun activiteiten uit te voeren. Bovendien kunnen buitensporige administratieve lasten en fiscale nalevingskosten sommige bedrijven ervan weerhouden economische activiteiten uit te voeren, zeker over de grenzen heen. De IT-systemen van Fiscalis werden met name als relevant beschouwd voor marktdeelnemers, omdat deze de naleving vereenvoudigen door informatie gemakkelijk beschikbaar te stellen of bijvoorbeeld de administratieve lasten verlichten voor bedrijven die telecommunicatie-, televisie- en elektronische diensten verlenen doordat zij niet in elk land waar zij diensten verlenen btw-aangiften hoeven in te dienen (en de belastingnaleving vergroten).

Sommige belastingdiensten opperden dat Fiscalis het opzetten van een databank over de wetgevende ontwikkelingen op belastinggebied van de lidstaten zou kunnen ondersteunen, met daarin nieuwe ontwikkelingen op het gebied van belasting zoals cryptovaluta's. Fiscalis-coördinatoren in kandidaat-lidstaten wezen op hun beperkte capaciteit om volledig van door Fiscalis gefinancierde acties te profiteren vanwege de op de EU gerichte aard ervan. Daar komt nog eens bij dat deze landen niet tot alle IT-systemen toegang hebben, wat van invloed is op hun vermogen om deel te nemen aan gerelateerde opleidingsonderdelen.

6. CONCLUSIES EN GELEERDE LESSEN

Uit de evaluatie bleek dat de doelstellingen van het programma om de veilige uitwisseling van gegevens te verzekeren, administratieve samenwerking te ondersteunen en de bestuurlijke capaciteit van de deelnemende landen te versterken, doeltreffend werden behaald. Dit droeg weer bij aan de uitvoering van de belastingwetgeving van de EU voor de bestrijding van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning.

Fiscalis 2020 heeft bijgedragen aan het verbeteren van grensoverschrijdende samenwerking en de bestuurlijke capaciteit van belastingdiensten door de ontwikkeling en het onderhoud van de IT-infrastructuur en -systemen van de EU, gezamenlijke acties en gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten. Fiscalis heeft bijgedragen aan meer geharmoniseerde benaderingen en vereenvoudigde procedures, waardoor de administratieve last is verkleind en de nalevingskosten voor belastingbetalers zijn verlaagd.

Met de IT-infrastructuur en -systemen die met Fiscalis zijn ontwikkeld en onderhouden, heeft het de beschikbare informatie en de veilige uitwisseling van informatie verbeterd. Door handmatige controle te vervangen, gebruik te maken van geavanceerde gegevensanalyses en eenvoudigere grensoverschrijdende controles toe te staan, konden mogelijke gevallen van fraude beter en efficiënter worden vastgesteld. Het had mogelijk ook een afschrikkend effect, waardoor de naleving werd vergroot en belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning werden voorkomen. Hoewel het moeilijk is om een causaal verband vast te stellen, bleek uit het evaluatieonderzoek dat verschillende belangrijke indicatoren op het gebied van belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning gedurende de looptijd van het programma tekenen van verbetering lieten zien.

Uit door de externe beoordelaar beoordeeld bewijs bleek dat gezamenlijke acties en opleidingen samenwerking tussen belastingdiensten hebben bevorderd en ruimte hebben geboden om ideeën met tegenhangers uit te wisselen als er een specifieke behoefte werd vastgesteld. Ze hebben netwerken voor deelnemende belastingdiensten opgezet (waaronder informele netwerken buiten de evenementen van het programma), waardoor verdere coördinatie en het delen van kennis mogelijk was, wederzijds leren werd bevorderd en in sommige gevallen grensoverschrijdend werd samengewerkt bij het invoeren van belastinghervormingen. Het delen van informatie en de overdracht van kennis die door het programma mogelijk werden gemaakt, hebben bijgedragen aan gemeenschappelijker en meer begrip van de wetgeving en daarmee aan de coherenter toepassing ervan. Anders gezegd biedt het Fiscalis-programma een kader waarbinnen samenwerkingsactiviteiten (gezamenlijke acties) moeten worden ontwikkeld, waarbij deelnemende autoriteiten in veel gevallen sterk verantwoordelijk zijn voor het organiseren van de verschillende aspecten van een gemeenschappelijke actie.

Vanuit het oogpunt van efficiëntie en ondanks de moeilijkheden met het moneteriseren van de baten en het vaststellen van een causaal verband, werden de middelen die in Fiscalis 2020 en de onderdelen ervan zijn geïnvesteerd met het oog op de behaalde resultaten als lonend beschouwd. In andere woorden werd in de evaluatie geconcludeerd dat het programma tegen een redelijke prijs waarde heeft opgeleverd voor de EU en de nationale belastingdiensten. Fiscalis 2020 was afgestemd op en hing samen met de algehele politieke doelstellingen van de Commissie en in het bijzonder de Europa 2020-strategie. Het is op flexibele wijze aangepast aan veranderende prioriteiten en nieuwe wetgeving, waarbij het zijn functie als financieringsprogramma dat de toepassing van EU-recht op belastinggebied ondersteunt, heeft uitgevoerd.

In de evaluatie werd overwogen dat Fiscalis waarschijnlijk een relevant middel op EU-niveau blijft voor het behalen van de doelstellingen om de toepassing van de belastingwetgeving van de EU te ondersteunen en belastingfraude, belastingontduiking en agressieve belastingplanning te bestrijden in een wereld die verandert door onder meer vergrijzing, digitalisering en globalisering, wat belastingstelsels en -diensten voor uitdagingen stelt. Fiscalis blijft inderdaad een relevant instrument voor het financieren van de ontwikkeling, de implementatie en het beheer van IT-infrastructuur en -systemen op het gebied van belasting, waarbij schaalvoordelen worden onderzocht. Deze kosten veel geld en het zou voor landen moeilijk zijn om dezelfde omvang en schaal te behalen die het EU-programma biedt. Fiscalis is ook nuttig gebleken om grensoverschrijdende coördinatie en wederzijds leren mogelijk te maken. IT-systemen, gezamenlijke acties en opleidingsactiviteiten spelen allemaal een complementaire rol bij het behalen van de doelstellingen van Fiscalis. De onderdelen van Fiscalis versterken elkaar. Uit de evaluatie bleek dat de belangrijkste belanghebbenden het erover eens waren dat Fiscalis 2020 noodzakelijk en relevant was en voldeed aan de behoeften van de belangrijkste spelers. Het ontwerp van het programma is daarom geschikt bevonden en moet worden gehandhaafd.

Desalniettemin kwamen uit de evaluatie ook bepaalde gebieden naar voren waar verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Uit de bevindingen bleek dat de in de studie beoordeelde IT-systemen voordelen op het gebied van vereenvoudiging, de opsporing van mogelijke fraude en naleving van de belastingwetgeving opleveren die opwegen tegen de kosten. Het bewijs over de kosten en baten is echter mager en het kan lonend zijn als de Commissie en de lidstaten onderzoeken op welke manier de kosten en baten van de investeringen beter kunnen worden gemeten. Uitgebreidere gegevens over kosten (investeringen in IT-systemen) en baten (geïnde belastinginkomsten, vereenvoudiging) kunnen worden gebruikt voor verdere prioritering en besluitvorming. Bovendien bestaan de meeste kosten op het gebied van IT die worden gedragen door het Fiscalis-programma voornamelijk uit het onderling verbinden van 27 heterogene nationale IT-systemen via de uitwisseling van berichten in plaats van het ontwikkelen van centrale oplossingen op basis van het delen van gegevens. Dit architecturale besluit volgt de overeengekomen rechtsgrond van de overeenkomstige Europese informatiesystemen op het gebied van belastingen. Dit kan echter tot hogere kosten op EU-niveau leiden en tegelijkertijd de gegevensverwerkingscapaciteit beperken, wat mogelijk van invloed is op de verhouding tussen de kosten en de baten.

Bovendien werd in de evaluatie vermeld dat niet-EU-landen het gevoel hadden dat zij zouden moeten kunnen deelnemen aan meer activiteiten omdat deze erg relevant en passend zijn, waardoor hun financiële investeringen nog lonender zouden worden. De diensten van de Commissie zijn hier al mee bezig in het nieuwe Fiscalis 2021-2027, door ervoor te zorgen dat er uitnodigingen worden gestuurd aan deelnemende landen van buiten de EU, tenzij er redenen zijn om dit niet te doen.

Hoewel Fiscalis 2020 als samenhangend en coherent met EU-prioriteiten werd beschouwd en andere financieringsprogramma's zoals Douane 2020 en het steunprogramma voor structurele

hervormingen (nu het instrument voor technische ondersteuning) naar behoren aanvulde, is er ruimte om de synergieën met Hercules III te verbeteren. De samenwerking met de Commissie werd als goed beschouwd, maar in de evaluatie wordt benadrukt dat het gezien de snel veranderende wereld belangrijk is om manieren voor betere coördinatie met andere diensten te onderzoeken.

Uit de evaluatie bleek ook dat het werk voor het uitvoeren van de aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie en voor de toekomst wordt voortgezet. Na de tussentijdse evaluatie heeft de Commissie een intern actieplan met 13 actiegebieden opgezet om de 13 aanbevelingen op te volgen, dat 48 subacties bevat. In maart 2022 was de overgrote meerderheid (meer dan 75 %) van de acties voltooid en verschillende acties lopen nog. Voornamelijk op het gebied van “Monitoring en verslaglegging” en “Communicatie” wordt nog gewerkt. De Commissie erkent dit en streeft ernaar deze bij de uitvoering van het Fiscalis-programma 2021-2027 of in het kader van het volgende meerjarig financieel kader aan te pakken. Bovendien probeert de Commissie het programma voortdurend te verbeteren en aan te passen aan nieuwe werkelijkheden die relevant zijn buiten de aanbevelingen die in deze evaluatie zijn opgenomen en voornamelijk in het licht van de toekomstige tussentijdse evaluatie.