



Bruxelles, den 18.12.2014  
COM(2014) 745 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET  
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Endelig evaluering af Fiscalis 2013-programmet**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

Indholdsfortegnelse .....	2
1. Baggrund.....	3
2. Programmet.....	3
3. Evalueringens struktur .....	4
3.1. <i>Krav, formål og anvendelsesområde</i> .....	4
3.2. <i>Metode</i> .....	4
3.3. <i>Interventionslogik</i> .....	5
3.4. <i>Vurderinger og konklusioner</i> .....	5
4. Effektiviteten af Fiscalis 2013 – bidragshistorien .....	5
4.1. <i>Mindre skattesvig og skatteunddragelse</i> .....	5
4.2. <i>Ensartet, effektiv og virkningsfuld anvendelse af EU's skattelovgivning</i> .....	7
4.3. <i>Mindre byrder på forvaltninger og skatteydere</i> .....	8
5. Effektivitet .....	10
6. Europæisk merværdi .....	12
6.1. <i>Fiscalis 2013-programmets komplementaritet med andre nationale, regionale og internationale initiativer</i> .....	12
6.2. <i>Bidrag til bredere skattemål</i> .....	13
6.3. <i>EU-samarbejdets betydning for nedbringelse af administrationsomkostninger og administrative byrder</i> .....	13
6.4. <i>Skattesamarbejdets og den fælles forvaltningskulturs transeuropæiske karakter</i> .....	13
6.5. <i>Resultaternes bæredygtighed</i> .....	14
7. Kontekstbestemte faktorer, der påvirker programmets effektivitet .....	14
8. Konklusioner og anbefalinger.....	16

## 1. BAGGRUND

Fiscalis 2013-programmet blev fastlagt ved beslutning 1482/2007/EF<sup>1</sup> som et flerårigt fællesskabshandlingsprogram for at forbedre beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked. Det var det fjerde<sup>2</sup> i rækken af samarbejdsprogrammer, der blev iværksat efter oprettelsen af EU's indre marked i 1993. Afskaffelsen af fysisk og skattemæssig kontrol af varer, der krydser Den Europæiske Unions interne grænser, skabte et presserende behov for at intensivere samarbejdet mellem skatteforvaltningerne.

De efterfølgende udgaver af programmet udviklede sig over tid med det formål i sidste ende at forbedre beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked. Velfungerende beskatningssystemer i det indre marked skal forstås – som foreslået af lovgivningsmyndigheden og fortolket gennem evaluering – som beskyttelse af nationale finansielle interesser mod skattesvig og skatteunddragelse, beskyttelse af markedet mod illoyal konkurrence og lettelse af administrative byrder for forvaltninger og skatteydere. I Fiscalis 2013 skulle dette generelle mål nås gennem en effektiv, virkningsfuld og ensartet anvendelse af EU's skattelovgivning samt en effektiv informationsudveksling, administrativt samarbejde og deling af god forvaltningspraksis inden for områderne moms, punktafgifter på alkohol og tobaksvarer samt afgifter på energiprodukter og elektricitet og direkte afgifter.

## 2. PROGRAMMET

De primære støttemodtagere i henhold til programmet var EU-medlemsstaternes skatteforvaltninger efterfulgt af kandidatlandes og potentielle kandidatlandes skatteforvaltninger. For så vidt angår kandidatlande og potentielle kandidatlande, var programmets formål at hjælpe deres forvaltninger til at træffe de nødvendige foranstaltninger på områderne skattelovgivning og administrativ kapacitet med henblik på tiltrædelse. Erhvervsdrivende var ikke en direkte målgruppe for programmet, men nogle af dets aktiviteter gav dem også nogle fordele i kraft af lettelsen af den administrative byrde.

For at nå programmets mål blev følgende aktiviteter gennemført: 1) udvikling og drift af kommunikations- og informationsudvekslingssystemer, 2) fælles aktioner: multilaterale kontrolforanstaltninger, seminarer, projektgrupper, arbejdsbesøg og alle andre aktiviteter, der er nødvendige for at nå programmets mål, 3) uddannelsesaktiviteter.

Den samlede finansieringsramme for hele programmets varighed (seks år) blev fastsat til 156,9 mio. EUR. Fiscalis 2013 afsatte næsten 75 % af sit budget til udvikling og vedligeholdelse af transeuropæiske IT-systemer, der omfatter alle EU-medlemsstater, idet ansvaret blev fordelt på de nationale forvaltninger og Europa-Kommissionen. Samarbejdet finder sted på et sikret Fælles Kommunikationsnetværk/en Fælles Systemgrænseflade (CCN/CSI), som sikrer, at alle nationale informationssystemer er interoperable. Henimod slutningen af programmeringsperioden var der omtrent 60 transeuropæiske IT-applikationer på told- og beskatningsområderne, der benyttede CCN-/CSI-plattformen.

De vigtigste it-applikationer var:

- momsinformationsudvekslingssystemet (VIES) og VIES-on-the-Web

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1482/2007/EF af 11. december 2007 om oprettelse af et fællesskabsprogram til forbedring af beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked (Fiscalis 2013-programmet) og om ophævelse af beslutning nr. 2235/2002/EF.

<sup>2</sup> Matthaëus-Tax (1993), Fiscalis 2002 (1998-2002), Fiscalis 2007 (2003-2007) og Fiscalis 2013 (2008-2013).

- momsrefusion, e-blanketter til udveksling af moms og direkte afgifter
- modulet på internettet vedrørende skatteregistreringsnummer (TIN)
- systemet til verifikation af punktafgiftspligtige varers omsætning (EMCS)
- systemet til udveksling af punktafgiftsoplysninger (SEED).

### 3. EVALUERINGENS STRUKTUR

#### 3.1. Krav, formål og anvendelsesområde

I overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, i beslutningen om programmet overdrog Europa-Kommissionen den endelige evaluering af programmet til en ekstern konsulent. Evalueringsundersøgelsen<sup>3</sup> blev foretaget af Rambøll Management Consulting AS, bistået i processen af styringsgruppen bestående af de relevante medarbejdere fra Kommissionen og repræsentanter fra fire deltagerlande. Nærværende rapport bygger på resultater og vurderinger som fremlagt i den eksterne evalueringsrapport og valideret af styringsgruppen. Rapporten opfylder forpligtelsen i artikel 19, stk. 3, litra b), til at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en slutevalueringsrapport.

Evalueringen dækkede hele programmets varighed (2008-2013) og alle typer af aktiviteter. På baggrund af den stadigt større vægt på effektivitet i EU's udgifter og af hensyn til en proportional analyse blev der under evalueringen lagt særlig vægt på de ovennævnte it-systemer, som blev finansieret af programmet, og hvis effektive virkemåde blev anset for væsentlig for Fiscalis-programmets samlede succes.

#### 3.2. Metode

Evalueringen blev opbygget omkring fem hovedevalueringsspørgsmål: 1) omfanget af det paneuropæiske elektroniske skattemiljø's bidrag til at forbedre beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked og bekæmpe svig, 2) uventede og/eller utilsigtede resultater og virkninger og deres rolle i programmets operationer, 3) formidling af programmet (bevidsthed, viden og gennemførelse), 4) mere værdi for pengene, og 5) merværdi for EU.

Der skulle tages hensyn til flere begrænsninger ved evalueringen af Fiscalis 2013-programmet. For det første blev mange af programmets aktiviteter videreført fra den tidligere udgave af det – Fiscalis 2007 – og derfor kunne resultater og virkninger som sådan kun i sjældne tilfælde knyttes udelukkende til Fiscalis 2013. For det andet fandtes der ingen basislinjer eller et (kontrafaktisk) sammenligningsgrundlag for en vurdering af programmet, og det var kun rent hypotetisk muligt at vurdere et scenario uden Fiscalis. For det tredje var der meget få kvantitative data til rådighed for bedømmerne, f.eks. vedrørende bedrageribeløb, der blev opdaget, eller afgiftsbeløb, der blev inddrevet generelt, og det var slet ikke muligt at skelne, hvilke beløb som kunne tilskrives Fiscalis 2013-programmet. Derfor var bedømmerne i vid udstrækning afhængige af opfattelserne hos de hørte interessenter (via en generel undersøgelse, målrettede interviews og casestudier i marken), der som oftest heller ikke var i stand til at sætte tal på de fordele, som de ikke desto mindre følte, var resultatet.

Endvidere ville uregelmæssigheder konstateret ved hjælp af Fiscalis-programmets værktøjer normalt kræve yderligere undersøgelser eller udløse retssager. Derimod er en eventuel forebyggelse og navnlig forebyggelse af svig i sagens natur vanskelig bare at skønne for ikke at tale om at evaluere. Endelig ville det – selv om sådanne data var tilgængelige – have været

---

3

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013\\_final\\_evaluation.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf).

behæftet med metodiske fejl at fastslå en stærk årsagssammenhæng mellem en observeret ændring og aktiviteterne under Fiscalis 2013.

Under hensyntagen til disse begrænsninger og programmets kontekst blev der for at besvare ovennævnte spørgsmål i evalueringen benyttet *bidragsanalyse* – en metode, der er særdeles velegnet til at vurdere det sandsynlige bidrag fra et tiltag i et komplekst miljø til forventede og observerbare resultater. Denne tilgang blev valgt efter grundig overvejelse af Fiscalis-programmets kontekst, hvor det ikke ville give de ønskede resultater at stille et klassisk spørgsmål om årsagssammenhæng på grund af mange underliggende mekanismer og faktorer i og uden for programmet, som ville lade et resultat komme frem og eventuelle kontekstuelle faktorer, der påvirkede det. I stedet havde bidragsanalysen til formål at vise programmets *sandsynlige bidrag* ved at påvise nationale skatteforvaltningers direkte anvendelse af det og de fordele, det gav.

### 3.3. Interventionslogik

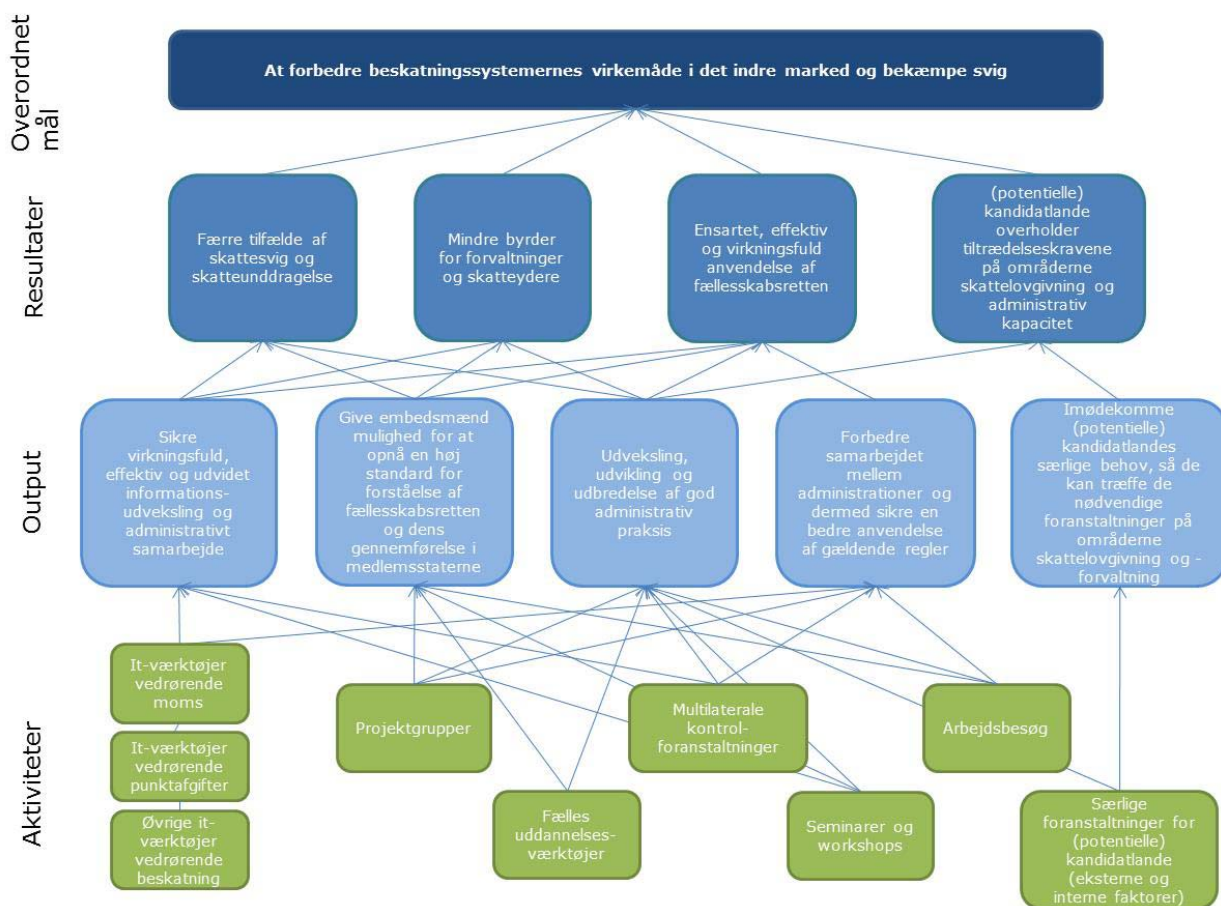
Evalueringen byggede på en logisk ramme – *interventionslogikken* – der knytter aktiviteterne under Fiscalis 2013 (dvs. forskellige fælles aktioner og it-systemer) sammen med programmets ultimative mål (dvs. at forbedre beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked og bekæmpe svig) omsat i resultater (dvs. mindre skattesvig og skatteunddragelse, mindre administrative byrder, ensartet og effektiv anvendelse af EU's skattelovgivning og bedre forberedte kandidatlande<sup>4</sup>). Denne interventionslogik, som afbildes på næste side, viser den forståelse og fortolkning, der er aftalt med styringsgruppen og den eksterne konsulent med hensyn til de forventede årsagsforbindelser mellem aktiviteter, output, resultater og virkning (overordnet mål).

### 3.4. Vurderinger og konklusioner

Vurderinger og konklusioner blev udledt direkte af resultaterne på grundlag af den indsamlede dokumentation. For at sikre resultaternes soliditet blev der ved evalueringen benyttet flere dataindsamlingsmetoder, bl.a. undersøgelser, interviews, dokumentationsundersøgelse (herunder eksisterende analyser og overvågningsdata) samt casestudier. Dette metodemix fandt interessenter og styringsgruppe alt i alt passende, og det gav de forventede oplysninger.

---

<sup>4</sup> Med henblik på evalueringen blev kandidatlande og potentielle kandidatlande behandlet som andre deltagerlande, idet der blev taget hensyn til deres specifikke status, når det var relevant.



#### 4. EFFEKTIVITETEN AF FISCALIS 2013 – BIDRAGSHISTORIEN

Den samlede konklusion på evalueringen var, at Fiscalis 2013's bidrag til at forbedre det indre marked med hensyn til beskatning var tydelig, om end for det meste ukvantificerbar. I dette afsnit præsenteres resultaterne af evalueringen for så vidt angår programmets *effektivitet* gennem dets bidrag til de forventede resultater vedrørende mindre skattesvig og skatteunddragelse (4.1), ensartet, effektiv og virkningsfuld anvendelse af EU's skattelovgivning (4.2) og mindre byrder på forvaltninger og skatteydere (4.3).

##### 4.1. Mindre skattesvig og skatteunddragelse

Hovedformålet med it-systemerne på beskatningsområdet var at give mulighed for en hurtig udveksling af sikre oplysninger mellem skatteforvaltningerne og således for en effektiv bekæmpelse af svig. Disse it-systemer kan ses som helt centrale som støtte til det daglige arbejde for skatteembedsmænd i hele EU og er blevet rodfæstet i de nationale forvaltninger.

To centrale it-systemer bidrager især til dette mål: momsinformationsudvekslingssystemet (*VIES*) og systemet til verifikation af punktafgiftspligtige varers omsætning (*EMCS*), hvor informationen leveres af den indlejrede database for systemet for udveksling af punktafgiftsoplysninger (*SEED*). Gennem *VIES*-systemet kan medlemsstaternes skatteforvaltninger udveksle oplysninger om leverancer inden for EU med henblik på moms kontrol. *VIES-on-the-web* gør det muligt hurtigt at finde en handelspartners momsnummer, mens *EMCS* er et obligatorisk integreret datasystem, der bruges af afgiftsforvaltninger til at overvåge punktafgiftspligtige varers bevægelser.

Disse it-systemer gav de nationale myndigheder et middel til at kontrollere for uregelmæssigheder i grænseoverskridende transaktioner. Med hensyn til moms var dette muligt takket være oplysninger om mængden, arten og parterne i en momspligtig transaktion. De seneste ændringer i VIES-databasen førte til færre korrektioner med tilbagevirkende kraft og uoverensstemmelser, hurtigere opdateringer og mere pålidelige omsætningsdata. Endvidere har den nedsatte tidsramme for indsendelse og videresendelse af oversigter fremskyndet informationsudvekslingen og har dermed givet skatteforvaltningerne en stor fordel<sup>5</sup>. Beviser indsamlet fra interessenter via den eksterne evaluering gjorde det klart, at VIES-systemet støttede nationale forvaltninger i afdækningen af svig ved at give dem mulighed for at krydstjekke selvangivelser indsendt nationalt med selvangivelser indsendt andre steder og opspore uregelmæssigheder hurtigere.

Ud over oplysningerne fra VIES-systemet har Fiscalis 2013-programmet givet skatteembedsmænd mulighed for at udveksle mere specifikke anmodninger eller oplysninger ved hjælp af *CCN-mail*, især "VIES mailbox", der er beregnet til udveksling af e-blanketter vedrørende moms, og "TAXFRAUD mailbox". Via disse to kanaler for afsløring af svig blev der registreret henholdsvis over 578 000 og 187 000 meddelelser mellem medlemsstater i programperioden 2008-13. Meddelelserne er fortrolige udvekslinger mellem medlemsstaterne, og Europa-Kommissionen kender ikke indholdet. Det er derfor umuligt direkte at evaluere resultaterne af disse udvekslinger, men alene antallet viser, at der er et klart og dynamisk samarbejde.

I forbindelse med punktafgifter blev uregelmæssigheder i grænseoverskridende transaktioner kontrolleret gennem *EMCS*, hvilket gjorde det muligt i realtid at overvåge varers bevægelser under suspensionsordninger fra meddelelsen før ankomst til overgang til forbrug samt omgående kontrol i *SEED*-databasen af operatører med tilladelse til at sende og modtage punktafgiftsbelagte varer. Endvidere fandt interessenterne, at systemerne havde gjort det vanskeligere, mere risikabelt og dyrere at udvise svigagtig adfærd, hvilket i sig selv kan have svækket incitamenterne til svig. Hvis der skal finde svig sted efter indførelsen af EMCS, vil afsender og modtager være nødt til villigt og i hemmelighed at aftale at deltage i en svigagtig transaktion. De elektroniske garantier, der blev stillet med hver transaktion, gjorde det også lettere for skatteembedsmænd at bidrage til at sikre, at afgiften blev behørigt opkrævet.

I den eksterne evaluering blev det konkluderet, at *standard-e-blanketterne* for moms og direkte beskatning bidrog til at forebygge svig, dog ikke så meget med hensyn til at afdække svigagtige transaktioner, men snarere som en hjælp til skatteembedsmænd ved beregning af den korrekte skyldige afgift. Lignende resultater blev nået takket være den automatiske udveksling af oplysninger i forbindelse med opsparingsdirektivet<sup>6</sup> ved hjælp af det fælles XML-skema, som støttede en korrekt skatteansættelse, forudsat at oplysningerne var rettidige og korrekte.

Uden for it-området gav Fiscalis 2013-programmet medlemsstaterne effektive værktøjer til at samarbejde om bekæmpelse af skattesvig – de fælles aktioner – idet skatteforvaltningerne fik en ramme for deling af deres ekspertise og erfaringer. Det finansierede de logistiske og tekniske operationer under *EUROFISC-plattformen*, som skatteembedsmænd jævnligt fremhævede som en vigtig kanal til at fremme og lette multilateralt og decentraliseret

---

<sup>5</sup> COM(2014)71 final "Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift".

<sup>6</sup> Rådets direktiv 2003/48/EF om beskatning af indtægter fra opsparing i form af rentebetalinger.

samarbejde mellem medlemsstaterne, der gav mulighed for en målrettet og hurtig indsats til bekæmpelse af bestemte former for svig. F.eks. betragtede interessenterne den hurtige informationsudveksling mellem enheder til bekæmpelse af moms- og momssvig i forskellige medlemsstater og udviklingen af fælles risikoanalysemodeller som vigtige værktøjer til tidlig påvisning af karruselsvig<sup>7</sup>, hvor man ved, at en hurtig reaktion fra myndighederne er af afgørende betydning.

**Multilaterale kontrolforanstaltninger** gav på den anden side skattherevisorer fra medlemsstaterne mulighed for i fællesskab at anvende deres viden til at afdække ekstra skyldige skatteindtægter til en værdi på ca. 3,26 mia. EUR<sup>8</sup>. Ifølge skattemyndighederne skabte det endvidere sammen med den automatiske informationsudveksling i henhold til opsparingsdirektivet en afsmittende virkning blandt skatteydere, idet de forstod, at medlemsstaterne deler oplysninger om deres transaktioner og afgiftsmæssige forpligtelser. Det mindskede direkte incitamentet til at unddrage sig afgifter ved at øge sandsynligheden for at blive opdaget.

Andre fælles aktioner, især målrettede begivenheder såsom *seminarer* og *arbejdsbesøg*, gav de nationale forvaltninger en bedre forståelse af den organisatoriske opbygning og administrative praksis hos tilsvarende myndigheder i andre medlemsstater. Selv om denne udveksling ikke direkte førte til mindre svig, fandt skattemyndighederne den nyttig med henblik på en effektiv informationsudveksling med dette formål, idet den lettede de direkte kontakter mellem de relevante afdelinger.

#### 4.2. Ensartet, effektiv og virkningsfuld anvendelse af EU's skattelovgivning

It-systemerne, som blev støttet af Fiscalis 2013-programmet, blev brugt fornuftigt og blev på et overordnet plan værdsat (selv om nogle måske endnu ikke har realiseret deres fulde potentiale, som det forklares nedenfor). F.eks. udvekslede de nationale forvaltninger over 500 mio. meddelelser<sup>9</sup> om året vedrørende grænseoverskridende EU-transaktioner gennem VIES-systemet alene, og systemet er et af kerneelementerne til understøtning af det administrative samarbejde, jf. Rådets forordning 904/2010<sup>10</sup>. Evalueringen viste, at systemet var en væsentlig del af medlemsstaternes skatteforvaltningers værktøjskasse, idet mange embedsmænd brugte det dagligt til at foretage momsrisikoanalyse.

Endvidere støtter nogle af systemerne direkte gennemførelsen af gældende EU-ret for administrativt samarbejde på beskatningsområdet, hvilket f.eks. gælder de Fiscalis-finansierede EMCS- og VIES-systemer for henholdsvis punktafgifter<sup>11</sup> og moms<sup>12</sup>, samt e-blanketter i forbindelse med direkte beskatning<sup>13</sup> (om end kun fra januar 2013, da sidstnævnte blev indført). Desuden hjalp samarbejdet gennem de paneuropæiske elektroniske systemer medlemsstaterne til bedre at overholde de lovfæstede frister for informationsudveksling, jf.

<sup>7</sup> Karruselsvig indebærer, at varer, der importeres momsfrit fra andre EU-lande, i stedet for at blive solgt til forbrug, sælges via en række selskaber, før de eksporteres igen. Hvert selskab kræver ulovligt at få godtgjort købsmomsen, det er blevet pålagt.

<sup>8</sup> Dette tal vedrører kun skyldige afgifter afdækket gennem de multilaterale kontrolforanstaltninger.

<sup>9</sup> Indholdet af de udvekslede meddelelser forbliver en fortrolig oplysning mellem medlemsstaterne, som Kommissionen ikke får kendskab til.

<sup>10</sup> Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift.

<sup>11</sup> Rådets forordning (EU) nr. 389/2012 om administrativt samarbejde på punktafgiftsområdet og Kommissionens forordning (EF) 684/2009 om gennemførelse af Rådets direktiv 2008/118/EF for så vidt angår edb-procedurer for punktafgiftspligtige varers bevægelser under punktafgiftssuspension.

<sup>12</sup> Rådets forordning (EF) nr. 904/2010.

<sup>13</sup> Rådets direktiv (EU) nr. 2011/16 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet.

ovennævnte EU-lovgivning om administrativt samarbejde, som giver mulighed for at udveksle information hurtigere og mere præcist (f.eks. takket være de standardiserede e-blanketter). Med hensyn til EMCS-systemet viser den ekstremt lave tekniske fejlhyppighed (opstår i under 1 % af bevægelserne)<sup>14</sup> også, at systemet havde en betydelig fordel i forhold til det gamle papirbaserede og fejlbehæftede system, idet det åbner mulighed for, at EU-retten på punktafgiftsområdet gennemføres uden problemer.

Den korrekte anvendelse af EU-lovgivningen blev yderligere fremmet af de fælles aktioner, som gav medlemsstaterne mulighed for at udveksle synspunkter om fortolkning af EU-bestemmelser, udfordringer med gennemførelse og håndhævelse, nationale forhold og god praksis. Yderligere gjorde de fælles aktioner det muligt for medlemsstaterne at fokusere på specifikke problemområder, f.eks. konstruktion og gennemførelse af en ny e-blanket (som det var tilfældet for momsangivelsesblanketten, der skulle være på plads til udviklingen af "mini-one-stop-shop"-ordningen), eller gennemførelse af en bestemt it-applikation (f.eks. EMCS eller momsrefusion). Betydningen af programmets uformelle miljø til drøftelse af den slags spørgsmål gjorde det muligt at skabe en bredere konvergens blandt medlemsstaterne og blev konsekvent rost af interessenterne under evalueringen. Disse aspekter bidrog tilsammen til en stadig mere ensartet forståelse, fortolkning og udformning af EU's momslovgivning, justerede gensidige forventninger og kortlægning af forskellige former for praksis og procedurer.

#### 4.3. Mindre byrder på forvaltninger og skatteydere

Den eksterne evaluering og andre tilgængelige kvalitative oplysninger viste, at mange af it-systemerne førte til en opfattet reduktion af administrative byrder for nationale forvaltninger og erhvervsdrivende.

En samlet brug af *e-blanketter* og *CCN/CSI-plattformen* ydede det største bidrag til at mindske byrden for de nationale forvaltninger. Det førte til øget effektivitet gennem begrænsning af langvarige ressourceintensive papirbaserede procedurer, idet den elektroniske informationsudveksling blev strømlinet og forenklet takket være den fælles skabelon og vejledning fra de faste felter, hvor man fremsætter og besvarer anmodninger. Det førte også til et mere effektivt samarbejde, da de udvekslede oplysninger blev mere nøjagtige og nyttige. Dette blev hovedsagelig nået gennem målretning af de ønskede og leverede oplysninger og fælles fortolkning af anmodninger.

Betydelige fordele stammede også fra regelmæssig brug af *VIES*-, *VIES-on-the-web* og *EMCS*-systemerne, selv om deres primære mål var at sikre, at told og afgifter blev opkrævet korrekt. Skatteforvaltningerne fandt, at de gjorde afsløring af uregelmæssigheder hurtigere, samarbejde og overvågning nemmere og reaktionstiden kortere sammenlignet med den tidligere papirbaserede procedure. Med hensyn til EMCS-systemet viste den statistiske analyse, at gennemsnitstiden for afslutning af punktafgiftspligtige varers bevægelse (mellem validering af det elektroniske dokument og afsendelse af modtagelsesrapporten fra bestemmelsesstedet) var 6,8 dage, hvilket blev anset for at være meget kort<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> COM(2013)815 final, "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om funktionen af ordningen for edb-kontrol med punktafgiftspligtige varers bevægelser under punktafgiftssuspension og anvendelsen af reglerne om administrativt samarbejde på punktafgiftsområdet i henhold til artikel 8, stk. 3, i beslutning nr. 1152/2003/EF, artikel 45, stk. 1, i direktiv 2008/118/EF, artikel 35, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 2073/2004 og Rådets forordning (EU) nr. 389/2012.

<sup>15</sup> COM(2013) 850 final.

For de erhvervsdrivende reducerede VIES-on-the-web direkte gennemløbstiden for validering af momsnumre for deres handelspartnere, idet de ikke længere behøvede gå via den nationale forvaltning. 157 mio. valideringer fandt sted i applikationen på bare et år. Hvis man antager, at hver af disse skulle behandles via et fem minutter langt telefonopkald, reducerede VIES-on-the-web skatteforvaltningernes omkostninger ved at overholde lovgivningen med anslået 160 mio. EUR og de erhvervsdrivendes omkostninger tilsvarende. Fra januar 2010 trådte den elektroniske procedure for momsrefusion desuden i kraft og forenkede angivelsesprocessen ved at give virksomhederne mulighed for direkte at søge momsrefusion i etableringsmedlemsstaten vedrørende moms, der er pålagt i andre medlemsstater. Selv om det blev konkluderet i evalueringen, at det var for tidligt at vurdere applikationens fulde virkning på omkostningsreduktionen for virksomhederne, viste analysen af de undersøgelser, Kommissionen sendte ud til skatte- og afgiftsmyndighederne i 2012 med det formål at foretage en cost-benefit-analyse af de vigtigste it-systemer, som fik støtte fra Fiscalis 2013, nogle foreløbige tegn fra en række medlemsstater på, at forvaltningen rent faktisk var blevet mere effektiv. Det blev endvidere anbefalet i evalueringen, at programmets aktiviteter og evaluering blev særligt målrettet skatteydere (anbefaling 7).

EMCS-systemet har også givet en række administrative fordele for erhvervsdrivende, bl.a. mindre papirbaseret håndtering, hurtigere afslutning af procedurer for afgiftssuspension og integration af behandlingen i eksisterende edb-systemer. Disse fordele gjaldt især for større virksomheder, der handler hyppigt og har større it-kapacitet, mens mindre virksomheder, som kun benytter procedurer for afgiftssuspension sporadisk, fandt det mere vanskeligt at tilpasse sig på grund af de relativt høje tekniske og finansielle krav (f.eks. garantikrav) til varers bevægelser under afgiftssuspension.

Inden for direkte beskatning støttede programmet applikationen for skatteregistreringsnummeret (TIN-on-the-web). Det er et system med et webbaseret interface, der giver slutbrugere mulighed for at kontrollere skatteregistreringsnumre for alle medlemsstater med henblik på hurtigt at finde frem til skatteydere og fremme forvaltningen af deres nationale skattesager eller finde frem til skatteydere, som investerer i andre EU-lande. Konklusionen på evalueringen var, at TIN-on-the-web-applikationen ikke blev brugt nok, hvilket gjorde det umuligt at vurdere den ønskede reduktion af den administrative byrde. Årsagerne til den ringe anvendelse skyldes ikke programmet, men forskellige faktorer, hvoraf den vigtigste er, at der ikke er noget skatteregistreringsnummer på EU-plan, og at ikke alle EU-lande har eller bruger dem. Nogle lande har andre registreringsnumre, der af juridiske eller andre årsager ikke kan behandles som skatteregistreringsnumre, mens andre ikke udsteder dem automatisk til alle skatteydere.

## **5. EFFEKTIVITET**

En stor del af programudgifterne blev forpligtet til drift og support af it-systemerne (ca. 75 %), hvoraf hovedparten blev bevilget til CCN-/CSI-netværket. I betragtning af at CCN/CSI understøtter informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne for alle transeuropæiske it-systemer og giver alle medlemsstater mulighed for lige deltagelse i informationsudvekslingen, anså de nationale forvaltninger denne investering for at være nødvendig og særdeles værdifuld.

Eftersom CCN-/CSI-netværket også var en fælles platform for Told 2013-programmet, blev det konstateret i evalueringen, at investering i dette netværk ikke kun var pragmatisk i forhold til it-operationerne, men også skabte stordriftsfordele med én it-arkitektur. Yderligere harmonisering mellem afgifts- og toldprocesser er stadig mulig (f.eks. med hensyn til interoperabilitet mellem EMCS og toldsystemerne) og bør forbedres (anbefaling 6), men

Kommissionen og de nationale forvaltninger ville øge synergieffekten og den fælles udvikling af it-moduler ved at organisere fælles projektgrupper mellem afgifts- og toldmyndigheder.

På det operationelle plan blev der opnået yderligere effektivitetsgevinster ved gennemførelse og drift af it-systemerne ved at fremme genbrug af teknologi og udvikling af fælles tjenester. Der var tale om strategier, der skulle fremme omkostningsbesparelser såsom en enkelt metode til at forvalte it-systemerne, konsolidering af datacentre og fælles webbaserede offentliggørelsesmiljøer med medlemsstaterne på tværs af beskatningsområderne. For at sikre en effektiv udvikling af funktionalitet og støtte til drift blev it-operationerne i vid udstrækning outsourcet, og kun en mindre del af driften og udviklingen foregik internt.

Driftsstøtte til medlemsstaterne for at hjælpe dem med at implementere og drive it-systemerne udgjorde en vigtig del af Fiscalis 2013-budgettet til it-udgifter, over 40 %. Kommissionen arbejdede tæt sammen med medlemsstaterne for at sikre maksimal kontrol og tilstrækkelighed. Dette omfattede udvikling af fælles specifikationer og applikationer, der kunne anvendes i hver medlemsstat, samt besøg i medlemsstaterne for at hjælpe med eventuel problemløsning eller udføre nødvendige forbindelsestest. Overensstemmelsesprøvning var et af de områder, der gav bedst værdi for pengene, da de værktøjer, som blev udviklet centralt, kunne bruges af alle medlemsstater (f.eks. selvbetjeningstestsystemet (SSTS), der blev udformet, så medlemsstaterne fik større kontrol til at udføre deres overensstemmelsesprøvning). Det blev i evalueringen foreslået, at der kunne udvikles flere centrale applikationer (anbefaling 5).

Svarene på Kommissionens undersøgelse i 2012 om cost-benefit-analyse af de vigtigste it-systemer, der fik støtte fra Fiscalis 2013, afslørede medlemsstaternes vanskeligheder med at beregne omkostningerne til national gennemførelse. Ingen medlemsstater fremlagde eksisterende nationale undersøgelser eller vurderinger, mens skøn fra 17 medlemsstater over omkostninger til oprettelse og drift af EMCS mellem 2007 og 2011 varierede mellem 1,1 mio. EUR og 18,8 mio. EUR. Endnu færre medlemsstater kunne værdiansætte fordelene, og dokumentationen i den forbindelse er stærkt anekdotisk, f.eks. anførte én medlemsstat en indtægtsstigning på 10 % året efter indførelsen af EMCS. Der var dog positive svar om it-systemernes påvirkning af forvaltningens effektivitet, idet et flertal af medlemsstater mente, at deres forvaltninger var blevet mere effektive efter indførelsen af EMCS, VIES eller momsrefusion. Et eksempel fra en enkelt medlemsstat tyder på, at omkostningerne ved implementering af EMCS i høj grad har tjent sig ind, fordi man opdagede flere former for svig, der omfattede store beløb.

For yderligere at fremme og strømline informationsdeling, organisation af aktiviteter og netværkssamarbejde iværksatte Kommissionen i 2012 programinformation og samarbejdsrum (PICS), som skal bruges af både Fiscalis 2013 og søsterprogrammet Told 2013. Det gav de nationale forvaltninger et fælles arbejdsrum, hvor de kunne udveksle oplysninger og samarbejde online og blev generelt betragtet som et positivt skridt i retning af en mere effektiv ressourceudnyttelse. Gennem evalueringen blev det imidlertid klart, at den overordnede bevidsthed om værktøjets funktion og brug stadig var begrænset og dets potentiale i øjeblikket underudnyttet, og der blev fremsat en anbefaling herom (anbefaling 3).

Da Fiscalis 2013-programmet for det meste har været i gang i en tid med økonomisk krise, var ønsket om maksimal effektivitet stærkt hos Kommissionen og deltagerlandene. Det bragte parterne sammen for at samarbejde endnu tættere om en samlet udvikling af fælles værktøjer eller nationale applikationer eller for at dele god praksis for it-løsninger.

Under alle omstændigheder kan it-systemerne, som fik støtte fra Fiscalis 2013-programmet ikke betragtes isoleret og uden hensyntagen til værdien af selve det informationsflow, de sikrer. Det er meget vanskeligt at ansætte værdien af informationsudveksling, da data om inddrevne eller omvurderede afgifter ofte er utilgængelige. It-systemernes reelle værdi bør dog ses i lyset af den omfattende brug af dem og deres rolle med hensyn til at fremme en hurtig og sikker informationsudveksling mellem medlemsstaterne. Informationsudveksling mellem alle EU-medlemsstater, der bruger it-systemer støttet af Fiscalis, blev af interessenterne betragtet som afgørende for, at skatteembedsmænd bedre kunne overvåge transaktioner eller bevægelser inden for EU og vurdere den dermed forbundne skyldige afgift.

Hvis lignende systemer skulle udvikles individuelt på nationalt plan, ville deres effektivitet ikke være i nærheden af de nuværende niveauer, og de ville være mindre interoperable, mindre ensartede og i sidste ende mindre effektive. Omkostningerne til opbygning og efterfølgende drift af sådanne systemer ville også være betydeligt højere, hvis ikke uoverkommelige.

Skønt fælles aktioner tegnede sig for en mindre del af det samlede budget for Fiscalis 2013, anså deltagerlandene dem for at være den unikke værdi ved programmet. Over 23 400 embedsmænd deltog i forskellige seminarer, workshops, projektgrupper, kurser og multilaterale kontrolforanstaltninger. De gennemsnitlige omkostninger pr. deltager, der blev finansieret via programmet, lå på knap 1 000 EUR, hvilket ifølge den eksterne evaluering var meget rimeligt i betragtning af, at de omfattede rejse- og opholdsudgifter samt nødvendige udgifter til tilrettelæggelse, bl.a. sproglig bistand. Som i tilfældet med it-systemerne var evalueringens konklusion, at det for det meste ikke er muligt at sætte tal på værdien af informationsudveksling og viden opnået gennem disse aktiviteter, idet de største fordele ligger i de bæredygtige netværk mellem mennesker, fælles forståelse, fortolkning og anvendelse af EU-lovgivning.

Eksemplet med de multilaterale kontrolforanstaltninger illustrerer udmærket programmets potentiale i forhold til omkostningerne hertil. Det indberettede skyldige afgiftsbeløb, som blev afdækket på grundlag af ca. 85 % af de lukkede multilaterale kontrolforanstaltninger – 3,26 mia. EUR – giver et forhold på næsten 1:1 350 EUR (forholdet mellem de 2,41 mio. EUR, der konkret blev brugt til alle multilaterale kontroller, og de 3,26 mia. EUR i skyldige afgifter, som blev afdækket og indberettet). Mens den konkrete inddrivelse af skyldige afgifter er et nationalt anliggende, og dette eksempel på ingen måde bør tages som udtryk for programmets samlede effektivitet, er det en god illustration af de mulige økonomiske fordele, programmet kan skabe, og som let overstiger udgifterne til det.

## **6. EUROPÆISK MERVÆRDI**

I forbindelse med Fiscalis 2013-programmet defineres europæisk merværdi med henblik på den endelige evaluering som ekstra gevinster ved at handle på EU-niveau sammenlignet med et nationalt initiativ, et multilateralt eller et andet internationalt initiativ. For at kunne give en tydeligere demonstration af europæisk merværdi blev den i evalueringen vurderet efter følgende kriterier: 1) programmets komplementaritet i forhold til ovennævnte initiativer, 2) dets samlede bidrag til opfyldelse af programmets mål, der var integreret i de bredere afgiftsmål, og som det havde til fælles med andre initiativer (f.eks. bekæmpelse af skattesvig), 3) nedbringelse af administrationsomkostninger og administrative byrder (f.eks. gennem fælles it-platfomer, retningslinjer, procedurer osv., krydsimplementering af god praksis afdækket under programmets aktiviteter, nedbringelse af dobbeltarbejde og overlapninger, synergieffekter osv.), 4) den transeuropæiske karakter af skattesamarbejde og skattesvig, som bekæmpes bedst på tværs af, og ikke i, medlemsstaterne, og værdierne af en fælles

forvaltningskultur og menneskelige netværk skabt via programmet og 5) resultaternes/virkningernes bæredygtighed, hvis programmet skulle blive afbrudt.

### *6.1. Fiscalis 2013-programmets komplementaritet med andre nationale, regionale og internationale initiativer*

Evalueringen afdækkede flere nationale, regionale og internationale initiativer uden for Fiscalis 2013-programmet, der sigter mod at styrke udvekslingen af skatteoplysninger mellem bestemte lande, enten på bilateralt eller på multilateralt grundlag. Evalueringsens samlede konklusion var, at Fiscalis 2013-programmet snarere end at føre til overlapninger supplerede disse initiativer og gav mulighed for synergi imellem dem.

På nationalt plan gav programmet først og fremmest mulighed for at skabe *synergieffekter*, hvor både Fiscalis 2013 og de nationale initiativer supplerede hinanden og øgede de ønskede virkninger. F.eks. havde nogle forvaltninger integreret oplysninger fra VIES-systemet i deres skattemyndigheders workflow-software for at få langt nemmere adgang til og behandling af information. Takket være den indbyggede fleksibilitet og frivillige deltagelse i de fælles aktioner brugte skatteforvaltningerne Fiscalis 2013-programmet til at støtte deres nationale prioriteter, f.eks. gennem deltagelse i undertiden meget specifikke multilaterale kontrolforanstaltninger.

Med hensyn til regionale initiativer spillede Fiscalis 2013-programmet en lignende supplerende rolle. Evalueringen bragte to eksempler frem: det tætte samarbejde om skattespørgsmål mellem Benelux-landene og den nordiske arbejdsgruppe om bekæmpelse af skatteunddragelse (NAIS). Disse og lignende initiativer blev dog i vid udstrækning betragtet som *supplement* til Fiscalis 2013-programmet, da disse andre regionale initiativer havde en anden målrettet dækning og et andet anvendelsesområde<sup>16</sup>.

Fiscalis 2013-programmet fungerede i næsten samme kontekst som to store internationale organisationer, hvis aktiviteter, formål og målgrupper til en vis grad overlappede Fiscalis', nemlig Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) og den europæiske organisation for skatteforvaltninger (IOTA)<sup>17</sup>. Mens overlapningerne med OECD var ubetydelige på grund af organisationens brede mandat, var IOTA's bidrag til de resultater, også Fiscalis 2013-programmet tilstræbte, tydelige. Der er dog kun overlapninger med hensyn til Fiscalis-programmets fælles aktioner, f.eks. seminarer eller workshops. Ingen af IOTA's (eller andre regionale) initiativer kunne på nogen måde træde i stedet for den centrale elektroniske informationsudveksling med *alle* lande, der blev faciliteret gennem Fiscalis 2013. Fiscalis 2013 var det eneste instrument på det område, som udelukkende havde fokus på den praktiske forbedring af skattesystemerne i det indre marked, hvilket gjorde programmet til en unik skræddersyet løsning til at håndtere grænseoverskridende skattespørgsmål i EU.

---

<sup>16</sup> Formålet med NAIS var at indgå aftaler om målrettet informationsudveksling med mange andre lande, herunder såkaldte "skattely", samt nogle medlemsstater. Dette samarbejde sigtede dog mod at lette informationsudveksling med udvalgte lande.

<sup>17</sup> Den europæiske organisation for skatteforvaltninger (IOTA) er en mellemstatslig nonprofitorganisation, som danner et forum, der kan bistå medlemmer i de europæiske lande med at forbedre skatteforvaltningerne. Den har 46 medlemmer.

## 6.2. Bidrag til bredere skattemål

I Montirapporten<sup>18</sup> fra 2010 erkendte man behovet for *udveksling af skatteoplysninger og samarbejde mellem skatteforvaltninger* som en af de foranstaltninger på skatteområdet, der kan forbedre det indre markeds virkemåde. Kommissionens handlingsplan fra 2012<sup>19</sup> til styrkelse af *bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse* var en yderligere understregning af behovet for at sikre, at rammerne for det forvaltningsmæssige samarbejde om moms, direkte beskatning og punktafgifter blev gennemført og anvendt i fuldt omfang. Denne bekæmpelse har siden været en vigtig europæisk prioritet. Fiscalis 2013-programmet passede godt ind i disse rammer ved netop at give skatteforvaltningerne midlerne til effektivt at udveksle oplysninger (f.eks. via VIES-systemet, EMCS, standardiserede e-blanketter osv.) eller samle ekspertise til at samarbejde om bestemte opgaver (f.eks. gennem multilaterale kontrolforanstaltninger, EUROFISC-plattformen, workshops, seminarer og andre fælles aktioner).

## 6.3. EU-samarbejdets betydning for nedbringelse af administrationsomkostninger og administrative byrder

Det konkluderedes i evalueringen, at Fiscalis 2013-programmet gav mulighed for at nedbringe administrationsomkostninger og administrative byrder på hovedsagelig tre måder: i) ved til en vis grad at *standardisere* informationsudvekslingen mellem skatteforvaltninger (f.eks. gennem e-blanketter), ii) ved at etablere platforme til *sikker udveksling* (dvs. CCN/CSI med alle de deri forankrede it-applikationer) og iii) ved at etablere *fælles it-systemer*, som kan bruges direkte af skatteforvaltningerne (f.eks. EMCS eller VIES). En detaljeret beskrivelse af programmets bidrag til nedbringelse af administrationsomkostninger og administrative byrder kan ses i kapitel 4 i denne rapport. De interessenter, der blev hørt i forbindelse med evalueringen, kunne ikke pege på nogen nationale eller internationale alternativer til Fiscalis 2013, som kunne have givet en lignende eller højere nedbringelse af den administrative byrde for nationale forvaltninger og erhvervslivet.

## 6.4. Skattesamarbejdets og den fælles forvaltningskulturs transeuropæiske karakter

Fiscalis 2013-programmets effektivitet ligger primært i programmets *paneuropæiske tilgang* og de *grænseoverskridende løsninger*, det tilbyder, som ikke kunne være skabt fra et nationalt niveau. Disse løsninger bestod til tider af, at centraliserede it-systemer bragte alle deltagerlande på samme niveau, til tider af en højere grad af samordning og harmonisering af mål og forventninger, som blev realiseret gennem de fælles aktioner. Programmet sigtede ikke mod at fremme skabelsen af en fælles forvaltningskultur (og en sådan kultur er der på nuværende tidspunkt heller ikke noget ønske om), men gav alligevel skatteembedsmænd mulighed for efterhånden at nærme sig hinanden i deres tilgang til, forståelse af og samarbejde med tilsvarende myndigheder fra andre medlemslande. Det scenario, at man kunne nå samme samarbejdsniveauer ved at handle individuelt og uden samordning, fandt interessenterne i almindelighed utænkeligt. Interessenterne anerkendte også Kommissionens rolle som koordinator og facilitator og anbefalede, at dette fortsatte (anbefaling 4).

## 6.5. Resultaternes bæredygtighed

Resultaternes bæredygtighed analyseres ud fra det perspektiv, at programmet ikke fortsættes, da de fleste af Fiscalis-aktiviteterne i kraft af deres natur ikke er en engangsforanstaltning og

---

<sup>18</sup> En ny strategi for det indre marked – til gavn for Europas økonomi og samfund, Mario Monti, 9. maj 2010, s. 80.

<sup>19</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – En handlingsplan til styrkelse af bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse, SWD(2012) 403 final.

er afhængige af løbende støtte. På kort sigt var der en vis tillid hos interessenterne til, at en del af virkningerne af Fiscalis 2013 ville være ved, hvis programmet ophørte. Disse virkninger omfattede de mere mærkbare resultater af programmet såsom de nye kvalifikationer eller menneskelige netværk. Imidlertid mente interessenterne, at disse **ikke ville fortsætte på lang sigt**, da skatteforvaltningerne opererer i et komplekst og stærkt dynamisk miljø med skiftende nationale prioriteter, økonomiske vilkår, omstruktureringer osv. Deltagerlandene kunne formelt tilrettelægge aktiviteter i lighed med fælles aktioner på eget initiativ, men i praksis blev det dog anset for usandsynligt, at man kunne sikre den nødvendige finansiering og koordinere sådanne aktioner.

Lignende konklusioner blev draget af interessenterne vedrørende it-systemer, idet det ville være meget vanskeligt at opretholde support, vedligeholdelse og udvikling af dem på det nuværende niveau, hvis de udelukkende skulle bygge på national finansiering, initiativer og organisation. Faktisk var alle interessenter enige om, at disse systemer hurtigt ville blive uanvendelige og utilstrækkelige med den direkte konsekvens, at der hurtigt ville blive **mindre informationsudvekslings-, overvågnings- og kontrolkapacitet** samt **øgede administrationsomkostninger og -byrder**. Det er et vigtigt argument, når man husker på, at mange af it-systemerne ikke bare er "rare at have", men faktisk **understøtter lovgivningen** (f.eks. EMCS eller lovgivningens krav til forvaltningsmæssigt samarbejde), og en nedlæggelse af det ville gøre det sværere at overholde EU's gældende skatteret.

Endelig var konklusionen på evalueringen, at uden Fiscalis-programmet, men på baggrund af vægten på bekæmpelse af grænseoverskridende skattesvig og skatteunddragelse ville nogle medlemsstater sandsynligvis samarbejde tættere via bilaterale eller regionale aftaler, hvilket i sidste ende kunne medføre **skævheder** i medlemsstaternes adgang til information og som følge heraf **fremme svig og fordreje handelen**.

## **7. KONTEKSTBESTEMTE FAKTORER, DER PÅVIRKER PROGRAMMETS EFFEKTIVITET**

I evalueringen undersøgte man også gennem bidragsanalysen, hvilke kontekstbestemte faktorer uden for programmet og således uden for dets direkte kontrol, der enten hindrede (hæmmere) eller bidrog (fremmere) til programmets resultater. Formålet med denne undersøgelse var ikke at vurdere, præcist i hvilket omfang de havde påvirket programmets resultater, men at identificere dem for at kaste lys over de betingelser, Fiscalis 2013 fungerede under. De vigtigste – som blev observeret i mange medlemsstater – præsenteres nedenfor.

Det fremgik af evalueringen, at **strategier for videnstyring i nationale forvaltninger**, som afspejler, hvordan nationale forvaltninger tilrettelagde samarbejdet om multilaterale kontrolforanstaltninger og it-systemer samt ansvarsdelingen for opgaver vedrørende Fiscalis 2013, bidrog positivt til programmets resultater. F.eks. synes en horisontal organisation med få ledelsesniveauer at have været bedre egnet til en hurtigere og lettere gennemførelse af multilaterale kontrolforanstaltninger, mens et tæt samarbejde mellem forvaltningen og it-afdelingen gav større fleksibilitet og evne til at reagere hurtigt og effektivt på it-problemer.

Til dels i samme forbindelse afslørede evalueringen, at tildelingen af ansvaret for opgaver i forbindelse med Fiscalis 2013-operationer ikke altid var klar i de nationale forvaltninger, hvilket kan have påvirket programkoordinationen og den overordnede gennemførelse negativt i (nogle) deltagerlande. Det drejede sig først og fremmest om de **nationale koordinatore**, som arbejdede med forskellige mandater i forskellige organisatoriske strukturer og med forskellige ressourcebegrænsninger, hvilket i nogle tilfælde kan have påvirket deres evne til at fremme programmet, og som det derfor blev anbefalet at tydeliggøre (anbefaling 2).

Det blev konstateret, at de *nationale it-systemer* supplerede funktionaliteterne i de Fiscalis-støttede it-systemer, og i disse tilfælde styrkede de gensidigt hinanden og skabte stærke synergier, som det var tilfældet med f.eks. et spansk skatteyderinformationssystem, Zujar, der – når det blev brugt sammen med VIES-systemet – gjorde det muligt at foretage et hurtigt krydstjek af momstransaktioner. Hvor de nationale systemer derimod ikke var interoperable med de Fiscalis 2013-støttede it-systemer, var det uudnyttede potentiale straks synligt. Da f.eks. det nederlandske eksportkontrolsystem (ECS) ikke var integreret i eller koblet sammen med EMCS, måtte alle bevægelser, der sluttede uden for Nederlandene, lukkes manuelt, hvilket øgede arbejdsmængden og mindskede den konkrete overvågnings- og kontrolkapacitet.

En af de centrale hæmmere for realiseringen af Fiscalis 2013's fulde potentiale var den *økonomiske krise* i EU gennem hele programmets varighed. Skønt evalueringen ikke afdækkede nogen mærkbare forskelle i de ressourcer, der var afsat til bestemte skatteområder, understregede interessenterne generelt det samlede pres på ressourcerne og bestræbelserne for effektivitet. I praksis mindskede budgetstramningerne medlemsstaternes deltagelse i programaktiviteter og ressourcer til at gennemføre nationale elementer af it-systemerne. Det sidste blev især understreget af interessenterne.

På den anden side blev det dog konkluderet i evalueringen, at den økonomiske krise øgede opmærksomheden på at sikre, at aktiviteterne var omkostningseffektive og førte til, at der blev udvekslet en øget mængde information gennem programmet, fordi medlemsstaterne lagde større vægt på indtægtsopkrævning.

Interessenterne anførte generelt *sprogbarrierer* som en hæmmende faktor, der mindskede effektiviteten af enten mundtlig eller skriftlig kommunikation og information samt deltagelse i fælles aktioner.

*Bevidsthed og viden* om Fiscalis 2013-programmet blev også opfattet som en faktor, der klart påvirkede samarbejdsniveauer og informationsudveksling. Selv om den overordnede bevidsthed om og formidling af programmets resultater var udbredt, vidste flertallet af interessenter og potentielle støttemodtagere kun lidt eller meget lidt om programmet. Evalueringen viste også, at it-systemer ofte blev taget "for givet" af deltagerlandene, og at der ikke var megen anerkendelse af forbindelsen til Fiscalis, hvilket burde undersøges (anbefaling 1).

Andre kontekstbestemte faktorer, interessenterne nævnte, og som enten vejede mindre i programmets samlede resultater eller kun blev nævnt som eksempler, omfattede *kriterier for udvælgelse* af nationale embedsmænd til deltagelse i fælles aktioner, *national lovgivning* om forbud mod offentliggørelse af visse oplysninger eller brug af visse frivillige systemer (f.eks. den underudnyttede TIN-on-the-web-applikation), nogle *lokale fænomener* (f.eks. vækst i antallet af grænsearbejdere og stigende pres på mere informationsudveksling om direkte afgifter eller øget grænseoverskridende handel med visse varer, hvilket styrkede brugen og nytten af EMCS).

Sidst men ikke mindst blev den store betydning af eller sameksistens med *andre initiativer* også nævnt i evalueringen, især IOTA's operationer, som blev udførligt beskrevet i kapitel 6.

## 8. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Skønt mange faktorer bidrager til at få det indre marked til at fungere, konkluderedes det i evalueringen, at Fiscalis 2013 sandsynligvis ydede et bidrag til, at det indre marked kunne

fungere bedre. Det anses for sandsynligt, at svig og skatteunddragelse blev nedbragt og/eller forebygget, og at konkurrencefordrejninger på det indre marked dermed er undgået. De mangler, der blev afdækket under kontrollen af programmet, førte til de relevante anbefalinger.

De vigtigste resultater kan opsummeres som følger:

- a) it-systemerne (dvs. **EMCS**, **VIES** og **e-blanketterne** til samarbejde om direkte beskatning) støttede direkte gennemførelse af EU-retten om administrativt samarbejde om beskatning
- b) **VIES**-systemet støttede nationale forvaltninger med afdækning af svig og blev en væsentlig del af skatteforvaltningernes "momsværktøjskasse", som skatteembedsmænd brugte dagligt
- c) **VIES-on-the-web** mindskede direkte gennemløbstiden for validering af momsnumre for erhvervsdrivende, hvilket førte til en anslået besparelse på 160 mio. EUR for skatteforvaltningerne og tilsvarende for de erhvervsdrivende
- d) **EMCS** gjorde svigagtig adfærd vanskeligere, mere risikabel og dyrere på grund af realtidsovervågning og omgående kontrol af de godkendte operatører. De **elektroniske garantier**, der blev stillet med hver transaktion under EMCS, gjorde det lettere for skatteembedsmanden at hjælpe til at sikre, at afgiften blev behørigt opkrævet
- e) **standard e-blanketter** til moms og indirekte beskatning hjalp skatteembedsmændene til at beregne den korrekte skyldige afgift
- f) **e-blanketter** og **CCN/CSI**-platformen strømlinede, forenklede og forbedrede kvaliteten af de elektronisk udvekslede oplysninger
- g) de **fælles aktioner** gjorde det muligt for de nationale forvaltninger at dele deres ekspertise og erfaringer, udveksle synspunkter om fortolkning, gennemførelse og håndhævelse af EU-bestemmelser, bedre at forstå lovgivningsmæssig og organisatorisk struktur i de forskellige skatteforvaltninger og opbygge særdeles værdsatte menneskelige netværk
- h) **EUROFISC-platformen** gav skattemyndighederne en vigtig kanal til at fremme og lette multilateralt og decentraliseret samarbejde om målrettede og hurtige aktioner til bekæmpelse af bestemte typer af svig
- i) **multilaterale kontrolforanstaltninger** gjorde det muligt for medlemsstaterne at afdække yderligere skyldige afgifter til en værdi på ca. 3,26 mia. EUR og førte sammen med bestemmelserne for **automatisk informationsudveksling** i henhold til opsparingsdirektivet til, at der blev skabt en afsmittende virkning blandt skatteydere
- j) der er få kvantitative oplysninger til rådighed om omkostninger og fordele ved de it-systemer, der er etableret på nationalt plan, idet skøn over omkostningerne varierer meget fra 1,1 mio. og 18,8 mio. EUR, og fordelene (målt i værdien af udvekslede oplysninger) er vanskelige at værdiansætte, men den samlede effektivitet af it-systemerne blev vurderet positivt af interessenterne

- k) medlemsstaterne ville ikke hver især have kunnet udvikle og vedligeholde mere effektive, virkningsfulde og interoperable it-systemer
- l) Fiscalis 2013-programmet supplerede andre initiativer og muliggjorde synergieffekter mellem dem i skattesamarbejdet på nationalt, regionalt og internationalt plan, idet der kun skete en mindre overlapning med hensyn til fælles aktioner. Det var det eneste instrument, som var skræddersyet til netop det indre markeds behov, og det eneste, der omfattede it-applikationen
- m) Fiscalis 2013-programmet gav mulighed for at nedbringe administrationsomkostninger og administrative byrder på hovedsagelig tre måder: i) ved at *standardisere* informationsudveksling (f.eks. gennem e-blanketter), ii) ved at etablere platforme til *sikker udveksling* (dvs. CCN/CSI) og iii) ved at etablere *fælles it-systemer*, som kan bruges direkte af skatteforvaltningerne (f.eks. EMCS eller VIES)
- n) uden støtte fra programmet ville virkningerne af fælles aktioner og it-systemer ikke vare ved på lang sigt.

På grundlag af den indsamlede dokumentation fremsatte bedømmerne flere *anbefalinger* med henblik på at forbedre programmets operationer og dets potentiale. Anbefalingerne er opsummeret i det følgende og blev generelt accepteret af styringsgruppen. Kommissionen vil gøre en særlig indsats for at følge anbefalingerne og udarbejde en handlingsplan med henblik på gennemførelse og opfølgning under hensyntagen til deres karakter, indflydelse på programmet og mulige tidsplan for gennemførelsen heraf (f.eks. under programmet eller i det kommende lovgivningsforløb).

Nr.	Anbefaling	Hovedansvarlig
1	Der bør iværksættes et arbejde for at øge bevidstheden om (fremtidige) Fiscalis-programmer, mål og resultater. Især kunne forbindelsen mellem europæiske it-systemer og den støtte, der ydes gennem Fiscalis, fremmes.	Europa-Kommissionen og deltagerlande
2	Programmet bør omfatte en beskrivelse af den nationale koordinators rolle og ansvarsområder, og deltagerlandene bør sørge for, at nationale koordinators har tilstrækkelig støtte og ressourcer nok til at opfylde deres rolle.	Europa-Kommissionen og deltagerlande
3	Programmet bør fortsætte med at formidle information om, hvordan det er meningen, at det personlige informations- og samarbejdsrum (PICS) skal bruges, og hvilke funktionaliteter det har.	Europa-Kommissionen
4	Kommissionen bør fortsat spille en aktiv rolle med at fremme samarbejde om nationale it-applikationer mellem medlemsstaterne.	Europa-Kommissionen og medlemsstaterne
5	Kommissionen bør fortsat udvikle centrale applikationer, der kan bruges af alle medlemsstater.	Europa-Kommissionen og medlemsstaterne
6	Kommissionen og medlemsstaterne bør undersøge yderligere integration mellem beskatnings- og toldprocedurer.	Europa-Kommissionen og medlemsstaterne

Nr.	Anbefaling	Hovedansvarlig
7	Fiscalis bør fremover fokusere mere på at nedbringe byrden for skatteyderne og øge programaktiviteter, der er rettet mod dette mål med henblik på at støtte en forbedring af det indre markeds virkemåde.	Europa-Kommissionen og medlemsstaterne

Kommissionen påskønnede den samlede kvalitet af den eksterne undersøgelse, idet den støttede denne evaluering og anerkendte de metodiske vanskeligheder og bestræbelserne på at imødegå dem. Evalueringens resultater som fremlagt i denne rapport blev betragtet som troværdige og konklusionerne som præcise. Fiscalis 2013-programmets bidrag til en forbedring af det indre markeds virkemåde gennem en forøgelse af skatteforvaltningernes kapacitet til effektivt at opspore og forebygge svig samt gennemføre EU's skattelovgivning kan derfor vurderes som betydelig.

Den endelige evaluering af Fiscalis 2013-programmet skal støtte fremtidige drøftelser om omfanget og opbygningen af udgaverne af programmet efter 2020. Mere operationelle resultater såsom forbedringer af it-systemerne og -applikationerne eller en bredere formidling af programmets resultater vil blive behandlet direkte i løbet af det nuværende Fiscalis 2020-program.