



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.04.1997
COM(97) 175 def.

97/0128 (COD)

Voorstel voor een

BESCHIKKING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

houdende vaststelling van een actieprogramma
ter verbetering van de stelsels van indirecte belastingen
van de interne markt
(FISCALIS-programma)

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. SAMENVATTING

Het FISCALIS-programma heeft ten doel de stelsels van indirecte belastingen van de interne markt beter te laten functioneren. Het programma is de eerste stap op weg naar de invoering van het nieuwe gemeenschappelijke BTW-stelsel en maakt deel uit van de eerste fase van het werkprogramma dat de Commissie in 1996 heeft uitgebracht¹. Gaandeweg zullen, overeenkomstig het tijdschema van dit werkprogramma, verdere voorstellen tot invoering van het nieuwe stelsel worden ingediend.

Het FISCALIS-programma zal niet alleen de Gemeenschap de vereiste infrastructuur verschaffen, maar ook de Lid-Staten de nodige stimulansen geven, zonder welke zij de goede werking van het nieuwe BTW-stelsel niet zouden kunnen verzekeren. Aldus kunnen aanzienlijk verbeteringen (bijvoorbeeld op het vlak van de samenwerking tussen de Lid-Staten) tot stand worden gebracht, hetgeen absoluut noodzakelijk is voor een soepele werking van het nieuwe BTW-stelsel.

Het programma wordt nu reeds, bij de eerste aanloop tot het nieuwe stelsel voorgesteld omdat het enkele jaren zal duren alvorens de noodzakelijke verbeteringen zijn tot stand gebracht die ervoor moeten zorgen dat het nieuwe stelsel vanaf de inwerkingtreding soepel kan functioneren. Het is derhalve de bedoeling dat het programma vier jaar voor de vroegst mogelijke inwerkingtreding van het nieuwe BTW-stelsel van start zal gaan.

De verbeteringen die door dit programma tot stand worden gebracht, zullen ook ten goede komen aan de werking van het huidige BTW- en accijnsstelsel. Dit is evenwel niet voldoende om de tekortkomingen die inherent zijn aan het huidige BTW-stelsel te verhelpen. Dit is alleen mogelijk door een ingrijpende hervorming van het stelsel, zoals deze in het werkprogramma van de Commissie is geschetst.

2. INLEIDING

De invoering op 1 januari 1993 van het huidige BTW- en accijnsstelsel ging gepaard met maatregelen om de werking ervan te verbeteren. Er kwam nieuwe communautaire wetgeving² ter verbetering van het bestaande wettelijke kader³ en in het bijzonder van de administratieve samenwerking tussen de Lid-Staten en tussen hen en de Commissie.

¹ COM 328 (96) def.

² Verordening (EEG) nr. 218/92 van de Raad van 27.1.1992 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (BTW). PB nr. L 24 van 1.2.1992, blz. 1.
Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25.2.1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop. PB nr. L 76 van 23.3.1992, blz. 1.

³ Richtlijn 79/1070/EEG van de Raad van 6.12.1979 houdende wijziging van Richtlijn 77/799/EEG betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten op het gebied van de directe belastingen. PB nr. L 331 van 27.12.1979, blz. 8.

Richtlijn 79/1071/EEG van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 76/308/EEG betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen. PB nr. L 331 van 27.12.1979, blz. 10.

Daarnaast werd het Mattheus-Tax-programma⁴ aangenomen tot verbetering van de werking van het BTW- en accijnsstelsel door het verstrekken van beroepsopleiding aan ambtenaren belast met de indirecte fiscaliteit. Er zijn binnen het huidige rechtskader ook een aantal andere initiatieven genomen om de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand te verbeteren, met name de invoering van het systeem voor de uitwisseling van BTW-gegevens (VIES), SCENT-fiscaal⁵, het systeem voor de uitwisseling van accijnsgegevens (SEED), het verificatiesysteem voor het verkeer van accijnsgoederen (EMVS), alsmede verscheidene proefprojecten inzake multilaterale controle, die gezamenlijk door de Lid-Staten werden uitgevoerd. Deze combinatie van wetgeving en diverse initiatieven heeft haar nut bewezen bij de oplossing van de problemen die gepaard gaan met de afschaffing van de grenscontroles.

Parallel hieraan heeft de Commissie zich in de afgelopen drie jaar meer in het algemeen bezig gehouden met de, uit het Verdrag voortvloeiende eisen en mogelijkheden voor een betere werking van de interne markt. Uit haar onderzoek⁶ bleek de noodzaak van intensievere administratieve samenwerking, aanpassing van het ambtelijk apparaat aan veranderde omstandigheden en coherente en consequente toepassing van de Gemeenschapswetgeving. De Raad onderschreef⁷ de noodzaak om gedurig inspanningen te doen om de samenwerking op dit gebied te verbeteren en deed de toezegging om de voorstellen van de Commissie terzake in behandeling te nemen. Het huidige voorstel dient tegen deze achtergrond te worden gezien.

Ondanks hetgeen tot dusverre reeds is gedaan, is er thans behoefte aan nieuwe actie van de Gemeenschap, waarbij de invoering van een nieuw gemeenschappelijk BTW-stelsel als katalysator fungeert. Zoals in het werkprogramma van de Commissie te kennen is gegeven, zal het nieuwe stelsel een fundamentele verandering inhouden. Met name het feit dat een onderneming voortaan slechts in één plaats voor de BTW geregistreerd hoeft te zijn, impliceert een mate van administratieve samenwerking tussen de Lid-Staten die op zijn minst gelijk is aan hetgeen thans op nationaal niveau is bereikt. Gezien de toename van de communautaire voorschriften op dit gebied en het feit dat de belastingdiensten steeds meer op elkaar aangewezen zijn, is daarenboven een uniformere toepassing van het Gemeenschapsrecht noodzakelijk.

Aan deze uitdagingen kan alleen worden tegemoetgekomen met een reeks maatregelen van de Gemeenschap, zoals voorzien in het werkprogramma van de Commissie. De allereerste prioriteit daarbij is de opbouw van de vereiste infrastructuur en het geven van de nodige stimulansen om de invoering van het nieuwe stelsel voor te bereiden. Het zal namelijk enige tijd vergen voordat door middel van het programma de noodzakelijke algemene verbeteringen tot stand kunnen worden gebracht die ervoor moeten zorgen dat het nieuwe stelsel vanaf de inwerkingtreding goed functioneert. Verbetering van de taalkundige vaardigheden, de ontwikkeling van de noodzakelijke technologische hulpmiddelen en het aankweken van samenwerkingsbereidheid, geschieden niet van de ene dag op de andere. Deze verbeteringen zijn niet alleen onontbeerlijk ter voorbereiding van het nieuwe BTW-stelsel, maar kunnen door hun algemene aard tegelijkertijd ten goede komen aan het

⁴ Beschikking van de Raad van 29 oktober 1993 tot vaststelling van een communautair actieprogramma voor de beroepsopleiding van ambtenaren belast met de indirecte fiscaliteit (Mattheus-Tax-programma). PB nr. L 280 van 13 november 1993, blz. 27.

⁵ System for a Customs Enforcement Network.

⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad "Een optimale benutting van de door de interne markt geboden kansen": strategisch programma, COM (93) 632 def. van 22.12.1993;
Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de ontwikkeling van de administratieve samenwerking bij de tenuitvoerlegging en het toezicht op de naleving van de Gemeenschapswetgeving in de interne markt, COM (94) 29 def. van 16.2.1994.

⁷ Resolutie van de Raad nr. 94/C 179/01, PB nr. C 179 van 1.7.1994, blz. 1.

Resolutie van de Raad nr. 96/C 224/02, PB nr. C 224 van 1.8.1996, blz. 3.

bestaande BTW-stelsel. De noodzaak van deze veranderingen werd onderstreept in het verslag van de Commissie over het functioneren van de administratieve samenwerking in 1994-95⁸. Voorts kunnen ze vanwege hun algemene karakter ook een gunstig effect hebben op het accijnsstelsel, dat de Gemeenschap voor soortgelijke problemen stelt.

Een andere katalysator voor hernieuwd optreden van de Gemeenschap is de mogelijke toetreding van de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa en Cyprus. Het Witboek van de Commissie over de voorbereiding van de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa op de integratie in de interne markt⁹ (onderschreven door de Europese Raad)¹⁰, verplicht de Gemeenschap ertoe de bestaande programma's op het gebied van indirecte belastingen voor de interne markt open te stellen voor de geassocieerde landen.

En tenslotte komt dit voorstel ook tegemoet aan de oproep van de voorzitter van het Europees Parlement¹¹ tot invoering van een breed opgezet, gemeenschappelijk opleidings- en uitwisselingsprogramma ten behoeve van belastingambtenaren, teneinde duurzame verbetering in de samenwerking op alle niveaus tot stand te brengen.

3. DOELSTELLINGEN

De verantwoordelijkheid voor de werking van de interne markt, en voor het BTW- en accijnsstelsel in het bijzonder, berust bij de Gemeenschap, die daartoe samenwerkt met de Lid-Staten. Terwijl de Lid-Staten een hoofdrol vervullen, althans met betrekking tot de verstrekking van de nodige middelen, is er ook een belangrijke taak weggelegd voor de Gemeenschap die moet verzekeren dat het BTW- en het accijnsstelsel daadwerkelijk, uniform en efficiënt functioneren. Hierbij spelen drie belangrijke elementen een rol:

- bescherming van de financiële belangen van de Lid-Staten en de Gemeenschap door het tegengaan van belastingontwijking en -ontduiking;
- voorkoming van concurrentievervalsing bij de feitelijke toepassing van het Gemeenschapsrecht;
- verdere vermindering van onnodige administratieve rompslomp voor zowel overheidsdiensten als belastingbetalers.

Ten aanzien van elk van deze aspecten is een rol weggelegd voor de Lid-Staten en de Gemeenschap. Met het oog hierop kunnen drie communautaire doelstellingen worden vastgelegd:

- 1) een hoog gemeenschappelijk niveau van kennis van het Gemeenschapsrecht (en van de toepassing ervan door de Lid-Staten) bij ambtenaren belast met de indirecte fiscaliteit;
- 2) een daadwerkelijke, doeltreffende en vergaande samenwerking tussen de Lid-Staten en tussen hen en de Commissie;

⁸ COM (96) 681 def.

⁹ Witboek over de voorbereiding van de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa op de integratie in de interne markt van de Unie. COM(95)163 def.

¹⁰ Europese Raad van Cannes, 27-28 juni 1995.

¹¹ "Ten practical proposals to improve the fight against fraud" - toespraak tot de Interparlementaire Conferentie van 23-24 april 1996 te Brussel.

- 3) de zekerheid van voortdurende verbetering van de administratieve procedures om rekening te houden met de behoeften van zowel overheidsdiensten als belastingbetalers.

Hoewel dit communautaire doelstellingen zijn, berust de verwezenlijking ervan grotendeels bij de Lid-Staten. De bijdrage van de Gemeenschap hieraan richt zich derhalve op ondersteuning van de Lid-Staten door hen een infrastructuur en de nodige stimulansen te geven.

3.1 Doelstelling 1 (artikel 3, onder a))

Voor de verwezenlijking van deze doelstelling zijn de inspanningen van de Lid-Staten bij de opleiding van hun ambtenaren uiteraard van vitaal belang. Er is evenwel een initiatief van de Gemeenschap ter coördinatie van deze inspanningen noodzakelijk, teneinde ervoor te zorgen dat het Gemeenschapsrecht daadwerkelijk, eenvormig en doeltreffend wordt toegepast.

3.2 Doelstelling 2 (artikel 3, onder b))

Voor een doeltreffende samenwerking is nodig, dat de regels voor de samenwerking worden vastgelegd in de Gemeenschapswetgeving. De Commissie zal voorstellen doen voor wijzigingen van het wettelijke kader om aan de eisen van het nieuwe gemeenschappelijke BTW-stelsel tegemoet te komen. Dit programma voldoet voorts aan de noodzaak van maatregelen op twee andere terreinen:

- Een infrastructuur die de Lid-Staten in staat stelt te communiceren en informatie uit te wisselen. Hoe beter de infrastructuur, hoe beter de kwaliteit van de samenwerking en hoe geringer de alternatieve kosten van de samenwerking. De totstandbrenging en de zorg voor de goede werking van deze infrastructuur is grotendeels een taak voor de Gemeenschap omdat dit de nodige coördinatie vereist.
- De samenwerking tussen de betrokken ambtenaren ingang doen vinden. Deze gewoonte kan alleen gebaseerd zijn op een diepgaand wederzijds begrip en vertrouwen, en dit kan alleen tot stand worden gebracht indien taalbarrières en praktische belemmeringen voor de samenwerking worden overwonnen. Hoewel de rol van de Lid-Staten bij de aanwerving, scholing en begeleiding van hun ambtenaren uiteraard van cruciaal belang is om dit te verwezenlijken, is het wenselijk dat de Gemeenschap aanvullende maatregelen tot bevordering van deze ontwikkeling neemt door ambtenaren van verschillende nationale overheidsdiensten bij elkaar te brengen in het kader van beroepswerkzaamheden.

3.3 Doelstelling 3 (artikel 3, onder c))

Een van de belangrijkste taken van de Lid-Staten bij het beheer van hun belastingdiensten is uiteraard om zorg te dragen voor de voortdurende verbetering van administratieve procedures om in te springen op veranderende omstandigheden (en de behoeften van overheidsdiensten en belastingbetalers). Er is echter een rol weggelegd voor de Gemeenschap bij de ontwikkeling en verbreiding van goede administratieve praktijken in de hele Gemeenschap. De Lid-Staten kampen met dezelfde problemen bij de toepassing van het BTW- en het accijnsstelsel en daarom dient de Gemeenschap coördinerend op te treden opdat de inspanningen van de Lid-Staten zoveel mogelijk effect sorteren.

4. ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN HET PROGRAMMA

Bij de keuze van de actieterreinen voor de verwezenlijking van deze doelstellingen is grotendeels uitgegaan van de ervaring die tot dusverre is opgedaan met de verbetering van de werking van het BTW- en het accijnsstelsel.

4.1 Communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen, handboeken en gidsen (artikel 4)

4.1.1 Communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen

De infrastructuur voor communicatie en informatie-uitwisseling is essentieel voor de verbetering van het BTW- en het accijnsstelsel, met name ter verzekering van een doeltreffend en efficiënt administratief beheer. Het beste bewijs hiervoor is het onbetwiste succes van het VIES.

Het VIES is een systeem voor de elektronische uitwisseling van gegevens tussen overheidsdiensten via een communautair telematicanetwerk. Het VIES is niet alleen een onontbeerlijk hulpmiddel gebleken bij de controle op intracommunautaire handelingen, niet in de laatste plaats door de afschrikkende werking ervan, maar is ook de efficiëntie bij de administratieve samenwerking enorm ten goede gekomen, met als gevolg een daling van de alternatieve kosten van de samenwerking; voorts heeft dit geresulteerd in een tot dusverre ongekende intensiteit en verscheidenheid in de samenwerking tussen de Lid-Staten. Het VIES betekent een belangrijke doorbraak omdat het aantoonde dat met de informatietechnologie de kloof kan worden overbrugd tussen de wens om de belastingopbrengsten veilig te stellen en om het aantal dure, materiële controles te verminderen.

SCENT-Fiscaal is een communicatiesysteem voor de uitwisseling van informatie over vermeende gevallen van belastingontduiking op het gebied van BTW en accijnzen. Tot op heden is er slechts beperkt gebruik van gemaakt. De Commissie en de Lid-Staten bespreken momenteel hoe het optimaal kan worden benut.

Het SEED is een systeem voor de uitwisseling van registratiegegevens tussen accijnsdiensten teneinde overheidsdiensten en ondernemers in staat te stellen om bij het intracommunautaire verkeer van accijnsgoederen de hoedanigheid na te gaan van de ontvangers van de goederen. Het EMVS is een onlangs ingevoerd systeem dat met faxberichten werkt en dat steeds meer zijn nut bewijst bij de controle van het intracommunautaire verkeer van accijnsgoederen.

Het voorstel biedt een nieuwe budgettaire en rechtsgrondslag voor VIES, SEED en EMVS. Tot dusverre maakten deze deel uit van het programma voor de uitwisseling van gegevens tussen overheidsdiensten (IDA). Vanaf 1998 zullen de operationele kosten uitsluitend door FISCALIS worden gefinancierd, ofschoon gebruik kan blijven worden gemaakt van de algemene diensten die in het kader van IDA tot stand zijn gekomen. De diensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor IDA en FISCALIS zullen hun activiteiten onderling blijven coördineren om ervoor te zorgen dat de elektronische systemen van de Gemeenschap technisch interoperabel blijven en zoveel mogelijk te besparen op de ontwikkelingskosten. Tevens zal enige toekomstige beslissing van de Gemeenschap die in het algemeen van toepassing is op transeuropese telematicanetwerken voor overheidsdiensten, van toepassing zijn op de communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen van het FISCALIS-Programma.

Naast systemen voor de uitwisseling van informatie zijn communicatiesystemen een belangrijk onderdeel van de infrastructuur die nodig is voor succesvolle samenwerking. Communicatie langs elektronische weg heeft aanzienlijke voordelen ten opzichte van communicatie per brief of fax: het is veiliger, vlugger en betrouwbaarder en biedt ook de mogelijkheid van vertaling. Aan de hand van een reeks van tevoren vertaalde standaardboodschappen voor alle mogelijke situaties kan een doeltreffend communicatie- en vertaalsysteem in het leven worden geroepen. Dit zal zowel het verlenen van bijstand vergemakkelijken als de schroom om medewerking te vragen helpen overwinnen. Overwogen wordt een algemeen, polyvalent communicatiesysteem op het gebied van de indirecte belastingen in te voeren, met verschillende toepassingen afhankelijk van het soort communicatie (een verzoek om informatie over vermeende belastingfraude of om wederzijdse bijstand bij de invordering van schuldvorderingen). In de tussentijd voorziet het voorstel in een nieuwe budgettaire en rechtsgrondslag voor SCENT-Fiscaal.

De ontwikkeling van dergelijke systemen voor informatie-uitwisseling en communicatie zou de doeltreffendheid en de omvang van de samenwerking en communicatie tussen de Lid-Staten aanzienlijk vergroten. Bij de ontwikkeling ervan zal ook rekening moeten worden gehouden met nieuwe uitdagingen en, met name, de vereisten van het nieuwe BTW-stelsel.

4.1.2 Handboeken en gidsen

De Commissie heeft handboeken betreffende de bestaande stelsels voor indirecte belastingen uitgegeven ten behoeve van het bedrijfsleven en overheidsdiensten. Uit de ervaring met de werking van de regelingen voor administratieve samenwerking is gebleken, dat overheidsdiensten behoefte hebben aan handboeken, met name op gebieden waar nationale verschillen van invloed zijn op de samenwerking, bijvoorbeeld bij de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen.

4.2 Uitwisselingen, studiebijeenkomsten en multilaterale controle (artikel 5)

Uit de ervaring met het Matthaëus-Tax-programma¹² is gebleken dat de doelstellingen van FISCALIS het beste kunnen worden gerealiseerd door structurele contacten, waarbij ambtenaren van verschillende nationale diensten bijeen worden gebracht in het kader van beroepswerkzaamheden.

4.2.1 Uitwisselingen (artikel 5, lid 1)

Uitwisselingen blijken de meeste vruchten af te werpen wanneer de uitgewisselde ambtenaar praktische werkzaamheden kan verrichten ten behoeve van de ontvangende dienst.

De uitwisselingen zijn ook nuttig gebleken bij de verbreiding van goede administratieve praktijken, vooral wanneer deze erop gericht waren bepaalde administratieve praktijken te bestuderen.

4.2.2 Studiebijeenkomsten (artikel 5, lid 2)

De studiebijeenkomsten die in het kader van het Matthaëus-Tax-programma zijn georganiseerd, kwamen tegemoet aan alle doelstellingen van het programma. Zij bieden deskundigen op een bepaald terrein van de overheidsdienst de gelegenheid om elkaar te ontmoeten en gemeenschappelijke problemen te bespreken. Dit is nuttig voor de ontwikkeling en verbreiding van

¹² Jaarlijkse verslagen van de Commissie over de tenuitvoerlegging van het programma: COM (95) 663 en COM (96) 543.

goede administratieve praktijken maar ook ter bevordering van de samenwerking of gewoon als pedagogisch hulpmiddel. In het verleden zijn vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en belastingbetalers uitgenodigd om deel te nemen. Wanneer gewenst zal hiermee worden doorgegaan.

4.2.3 Multilaterale controle (artikel 5, lid 3)

Er is gebleken, zoals te verwachten was, dat gestructureerde contacten het nuttigst zijn wanneer zij gebaseerd zijn op daadwerkelijke samenwerking bij controleprojecten. Er hebben proefprojecten inzake multilaterale controle op het gebied van de BTW plaatsgevonden die in verschillende opzichten succes hebben opgeleverd doordat zij werkelijke (financiële) resultaten hebben opgeleverd, de samenwerking tussen de betrokken diensten hebben gestimuleerd en doordat de (praktische en wettelijke) belemmeringen voor een succesvolle samenwerking werden onderkend.

4.3 Gemeenschappelijke opleidingsinitiatief (artikel 6)

Hoewel communautaire scholingsmaatregelen deel uitmaken van het Matthaeus-Tax-programma, is hiervan tot dusverre niet veel terecht gekomen. De Gemeenschap kan een nieuwe impuls geven aan haar taak op dit gebied door zich te belasten met verdere coördinatie en verdieping van de uitgebreide scholingsactiviteiten van de Lid-Staten, die ten doel hebben hun ambtenaren vertrouwd te maken met het Gemeenschapsrecht en met eenzelfde tenuitvoerlegging ervan in de hele Gemeenschap.

Om deze nieuwe impuls te geven is het gemeenschappelijk opleidingsinitiatief zodanig opgezet dat hierbij alle aspecten van opleiding aan bod komen, zowel programma's als hulpmiddelen voor de beroepsopleiding en het taalonderwijs, waardoor een betere coördinatie en verdere ontwikkeling mogelijk worden. Voorts zal de Commissie voor dit initiatief veel meer dan tot nog toe een beroep doen op scholingsdeskundigen uit de Lid-Staten. Tevens zal een veel groter deel van de middelen voor het beheer van het programma worden bestemd voor het scholingsinitiatief.

De Commissie meent dat de verantwoordelijkheid voor het opleidingsinitiatief mettertijd zou kunnen worden toevertrouwd aan een nieuw communautair orgaan dat belast wordt met de opleiding op belastinggebied. Dit zou pas kunnen geschieden wanneer de Gemeenschap heeft aangetoond over de nodige ervaring en capaciteiten te beschikken. Ook is de oprichting van een dergelijk orgaan alleen gerechtvaardigd vanwege het toenemend belang van de Gemeenschapswetgeving in het kader van het nieuwe BTW-stelsel.

4.3.1 Gemeenschappelijke opleidingsprogramma's (artikel 6, lid 1)

In het kader van het Matthaeus-Tax-programma is reeds een gemeenschappelijk opleidingsprogramma voor ambtenaren belast met indirecte fiscaliteit¹³ aangenomen. In dit programma is een overzicht opgenomen van de onderwerpen die moeten worden onderwezen aan de nationale opleidingsinstellingen in het kader van de initiële opleiding en de bij- en nascholing van alle ambtenaren die belast zijn met indirecte belastingen. Het FISCALIS-programma voorziet in dit opleidingsprogramma en andere, nog te ontwikkelen programma's, met name voor geassocieerde landen.

¹³ Beschikking van de Commissie van 12 juli 1995. PB nr. L 172 van 22.7.1995, blz. 24.

4.3.2 *Taalonderricht (artikel 6, lid 2)*

Steeds weer blijkt dat ontoereikende talenkennis de grootste belemmering is voor samenwerking, aangezien daardoor ambtenaren ervan worden weerhouden verzoeken tot samenwerking te doen en de kansen op een succesvolle samenwerking worden verminderd. Talenkennis is ook steeds meer nodig voor het verrichten van administratieve werkzaamheden, vooral omdat Europese ondernemingen soms met verschillende talen werken. Daarom bieden alle Lid-Staten de ambtenaren die dit volgens hen nodig hebben, de mogelijkheid om taalcurssussen te volgen.

Er is een verdere impuls van de Gemeenschap nodig tot bevordering van het taalonderwijs, zowel ter ondersteuning van hetgeen thans reeds wordt gedaan als om in te spelen op de uitdagingen van de toekomst. Voor het nieuwe gemeenschappelijke BTW-stelsel is een nauwe samenwerking vereist, waardoor veel meer ambtenaren dan tot dusverre in staat moeten zijn werkelijk met elkaar te communiceren. In principe moeten alle ambtenaren belast met de indirecte fiscaliteit over de voor samenwerking vereiste talenkennis beschikken.

De Commissie stelt derhalve voor, dat de Lid-Staten hun huidige inzet voor taalonderricht bekrachtigen door te verklaren hun ambtenaren de nodige scholing te zullen geven opdat zij voldoende talenkennis verwerven. Wat onder voldoende talenkennis moet worden verstaan, wordt op meerjarige basis vastgesteld uitgaande van de bestaande kennis en behoeften in de Gemeenschap. Om aan deze inzet gestalte te geven dient een plan voor de lange termijn met passende doelstellingen voor de belastingdiensten te worden opgesteld, dat door de Commissie en de Lid-Staten wordt goedgekeurd. Er moet regelmatig worden bezien in hoeverre deze doelstellingen zijn bereikt. Een dergelijke inzet zal ook worden verlangd van de geassocieerde landen.

4.3.3 *Communautaire hulpmiddelen voor de scholing op het gebied van de indirecte belastingen en voor het taalonderricht (artikel 6, lid 3)*

Het Matthaeus-Tax-programma heeft de noodzaak doen gevoelen van communautaire hulpmiddelen voor de scholing op het gebied van de indirecte belastingen als aanvulling op de inspanningen van de Lid-Staten. Er is vooral behoefte aan flexibele hulpmiddelen voor de belastingterminologie.

5. FINANCIERING EN BEHEER VAN HET PROGRAMMA

Een van de voornaamste doelen van dit voorstel is om alle communautaire maatregelen en uitgaven ten behoeve van het BTW- en het accijnsstelsel onder te brengen in één enkel algemeen kader, in tegenstelling tot wat voorheen het geval was. Dit zal de doorzichtigheid en samenhang van de inspanningen van de Gemeenschap zeer ten goede komen en dit zal weer resulteren in een zorgvuldiger en grondiger evaluatie van deze inspanningen aan de hand van controleerbare objectieve criteria. Deze grotere doorzichtigheid en hernieuwde klemtoon op evaluatie zullen essentieel zijn voor een optimale benutting van de communautaire middelen.

Verwezenlijking van de doelstellingen van het programma zal op lange termijn voordelen opleveren voor zowel de Gemeenschap als geheel als voor de betrokken landen. Het is derhalve wenselijk dat de kosten van het programma gedeeld worden en dat de verdeling van deze financiële verantwoordelijkheid op dezelfde wijze geschiedt als voor bestaande activiteiten met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. De verdeling van de kosten tussen de Gemeenschap en de geassocieerde landen wordt geregeld overeenkomstig de Aanvullende Protocollen bij de betreffende overeenkomsten inzake hun deelname aan communautaire programma's.

Er valt ook veel te zeggen voor rationalisering van het beheer van de communautaire maatregelen door de samenhang ervan met de evolutie van het Gemeenschapsbeleid te verzekeren. In plaats van een nieuw raadgevend comité op te richten stelt de Commissie derhalve voor om het Permanent Comité inzake Administratieve Samenwerking (SCAC) op te dragen om de Commissie te adviseren bij de uitvoering van het programma.

Het SCAC is momenteel bevoegd voor de administratieve samenwerking zowel inzake de BTW als de accijnzen, hoewel het Accijnscomité tot dusverre het voortouw heeft genomen met betrekking tot de accijnzen. Omwille van de coherentie zowel bij het beheer van het programma als tussen het programma en het communautaire BTW- en accijnsbeleid in het algemeen, is het de bedoeling dat het SCAC in de toekomst meer verantwoordelijkheid zal dragen voor de administratieve samenwerking op het gebied van de accijnzen. Dit zal een aanzienlijke verandering in de huidige werkwijze van het comité met zich brengen. Thans komt het SCAC alleen bijeen om BTW-vraagstukken te bespreken. In de toekomst zal het voorzitterschap en de samenstelling van het comité variëren naar gelang er BTW- of accijnsvraagstukken op de agenda staan of vraagstukken in het kader van het FISCALIS-programma worden besproken die op beide gebieden betrekking hebben.

Deze aanpak heeft twee voordelen: enerzijds wordt het beheer van het programma beter geïntegreerd in de doelstellingen van het communautaire BTW- en accijnsbeleid in het algemeen en anderzijds zal dit ook resulteren in een doorzichtig en coherent beleid en kan zoveel mogelijk geprofiteerd worden van de wisselwerking tussen de activiteiten van het programma op het gebied van de BTW en op het gebied van de accijnzen.

Voorstel voor een

BESCHIKKING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

houdende vaststelling van een actieprogramma
ter verbetering van de stelsels van indirecte belastingen
van de interne markt
(FISCALIS-programma)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 100 A,

Gezien het voorstel van de Commissie¹⁴,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité¹⁵,

Volgens de procedure van artikel 189 B van het Verdrag¹⁶,

1. Overwegende dat in een interne markt de daadwerkelijke, eenvormige en doeltreffende toepassing van het Gemeenschapsrecht van wezenlijk belang is voor de werking van de stelsels van indirecte belastingen, in het bijzonder om de financiële belangen van de Lid-Staten en de Gemeenschap te beschermen door belastingvermijding en -fraude te bestrijden, mededingingvervalsing te voorkomen, en om onnodige administratieve rompslomp voor overheidsdiensten en belastingbetalers verder te verminderen;
2. Overwegende dat de Gemeenschap, tezamen met de Lid-Staten, verantwoordelijk is voor deze daadwerkelijke, eenvormige en efficiënte toepassing; dat de Lid-Staten weliswaar meer verantwoordelijkheid hebben wat betreft de te verstrekken middelen, maar dat bij de verschaffing van de infrastructuur en de nodige stimulansen voor de Gemeenschap een belangrijke rol is weggelegd;
3. Overwegende dat het van wezenlijk belang is voor een eenvormige toepassing van het Gemeenschapsrecht dat de met de indirecte belastingen belaste ambtenaren een goede gemeenschappelijke kennis van dit recht en van de toepassing ervan in de Lid-Staten hebben; overwegende dat dit alleen kan worden bereikt indien de Lid-Staten een goede begin- en voortgezette scholing verstrekken; overwegende dat aanvullende communautaire maatregelen nodig zijn om deze opleidingen te coördineren en te stimuleren;

14 PB nr. ...

15 PB nr. ...

16 PB nr. ...

4. Overwegende dat een doeltreffende, daadwerkelijke en uitgebreide samenwerking tussen de Lid-Staten onderling en tussen deze en de Commissie van wezenlijk belang is voor de werking van de stelsels van indirecte belastingen van de interne markt; overwegende dat een communautaire infrastructuur voor communicatie en informatie-uitwisseling hiertoe onontbeerlijk is; overwegende dat zonder een stimulans van de zijde van de Gemeenschap onvoldoende samenwerking zou worden bereikt;
5. Overwegende dat voortdurende verbetering van administratieve procedures van wezenlijk belang is voor de werking van de stelsels van de indirecte belastingen van de interne markt; dat ofschoon de verantwoordelijkheid hiervoor in de eerste plaats bij de Lid-Staten berust, aanvullende communautaire maatregelen nodig zijn om deze verdere ontwikkeling te coördineren en aan te moedigen;
6. Overwegende dat daarom overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3B van het Verdrag, de in deze beschikking voorziene maatregelen niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt; overwegende dat deze beschikking zich tot het vereiste minimum beperkt en niet verder gaat dan wat hiertoe nodig is;
7. Overwegende dat de ervaring met het bij Verordening (EEG) nr. 218/92 van de Raad¹⁷ ingevoerde BTW-informatiesysteem (VIES) heeft geleerd dat de informatietechnologie van nut kan zijn om inkomsten veilig te stellen en tegelijkertijd de administratieve rompslomp zoveel mogelijk te verminderen; overwegende dat het systeem een essentieel hulpmiddel voor de samenwerking is gebleken, dat de Lid-Staten tevens tot meer algemene samenwerking heeft aangespoord;
8. Overwegende dat communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen moeten worden ingevoerd, waarvan de werking moet worden aangepast naargelang de veranderende behoeften van de stelsels van indirecte belastingen ten einde verdere samenwerking te verzekeren;
9. Overwegende dat de ervaring van de Gemeenschap met het bij Beschikking 93/588/EEG van de Raad¹⁸ vastgestelde Matthaëus-Tax-programma en met de organisatie van multilaterale controle heeft aangetoond, dat de doelstellingen van het onderhavige programma kunnen worden verwezenlijkt door middel van uitwisselingen, studiebijeenkomsten en multilaterale controle waarbij ambtenaren van verschillende diensten in het kader van beroepswerkzaamheden worden bijeengebracht; overwegende dat deze activiteiten derhalve moeten worden uitgebreid en voortgezet.
10. Overwegende dat de ervaring met het Matthaëus-Tax-programma heeft aangetoond, dat met een gecoördineerde ontwikkeling en uitvoering van het bij Beschikking 95/279/EG van 12 juli 1995 van de Commissie¹⁹ vastgestelde gemeenschappelijk opleidingsprogramma de doelstellingen van het programma kunnen worden verwezenlijkt, in het bijzonder door dat een betere gemeenschappelijke kennis van het Gemeenschapsrecht wordt bereikt; overwegende dat dergelijke programma's verder dienen te worden ontwikkeld en dat de Lid-Staten derhalve ervoor moeten

¹⁷ PB nr. L 24 van 1.2.1992, blz. 1.

¹⁸ PB nr. L 280 van 13.11.1993, blz. 27.

¹⁹ PB nr. L 172 van 22.7.95, blz. 24.

zorgen, dat al hun ambtenaren de aanvankelijke opleiding en geregelde na- en bijscholing ontvangen die in de gemeenschappelijke opleidingsprogramma's zijn voorzien;

11. Overwegende dat ter vergemakkelijking van de samenwerking voldoende talenkennis van de op het gebied van de indirecte belastingen werkzame ambtenaren van wezenlijk belang is en dat de Lid-Staten derhalve het nodige talenonderricht aan hun ambtenaren dienen te verstrekken;
12. Overwegende dat het programma dient open te staan voor deelneming van de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa; overwegende dat het programma tevens dient open te staan voor deelneming van Cyprus;
13. Overwegende dat de financiering van het programma wordt verdeeld tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten en dat de bijdrage van de Gemeenschap in de begroting van de Commissie wordt opgenomen;
14. Overwegende dat in deze beschikking financiële bepalingen zijn opgenomen voor de gehele duur van het programma, die het voornaamste referentiepunt vormen, in de zin van punt 1 van de verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 6 maart 1995, betreffende de opneming van financiële bepalingen in de wetgevingsbesluiten²⁰ voor de begrotingsautoriteit in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure;

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1
FISCALIS-programma

Hierbij wordt voor de periode van 1 januari 1998 tot 31 december 2002 een meerjarig communautair actieprogramma (FISCALIS-programma), hierna "programma" genoemd, vastgesteld ter verbetering van de werking van de stelsels van indirecte belastingen van de interne markt.

Het omvat de in de artikelen 4, 5 en 6 genoemde actiegebieden.

Artikel 2
Begripsomschrijvingen

In deze beschikking wordt verstaan onder:

- a) "indirecte belastingen": de indirecte belastingen die binnen het toepassingsgebied van het Gemeenschapsrecht vallen;
- b) "overheidsdienst": de inzake indirecte belastingen bevoegde openbare diensten van de Lid-Staten en de Commissie;
- c) "ambtenaar": een ambtenaar die is belast met de toepassing van communautaire of nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen inzake indirecte belastingen;

²⁰ PB nr. C 102 van 4.4.1996, blz. 4.

- d) "uitwisseling": een in het belang van de Gemeenschap in het kader van het programma georganiseerd verblijf van een ambtenaar van een overheidsdienst bij een andere overheidsdienst;
- e) "bilaterale en multilaterale controle": samenwerking van twee of meer overheidsdiensten binnen de gemeenschapsregels inzake samenwerking, bij de controle van belastingplichtigen met verplichtingen inzake indirecte belastingen in elk van de betrokken Lid-Staten ;
- f) "communautaire regels inzake samenwerking": de gehele gemeenschapswetgeving inzake wederzijdse bijstand en administratieve samenwerking tussen de Lid-Staten op het gebied van de indirecte belastingen;

Artikel 3 **Doelstellingen**

Het programma heeft ten doel door middel van communautaire maatregelen de inspanningen van de Lid-Staten te ondersteunen met het oog op:

- a) een goede gemeenschappelijke kennis van het Gemeenschapsrecht en van de uitvoering ervan in de Lid-Staten bij de ambtenaren;
- b) een doeltreffende, daadwerkelijke en uitgebreide samenwerking tussen de Lid-Staten en tussen deze en de Commissie;
- c) een voortdurende verbetering van de administratieve procedures, onder inaanmerkingneming van de behoeften van de overheidsdiensten en belastingbetalers, door de ontwikkeling en verbreiding van goede administratieve praktijken.

Artikel 4 **Communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen, handboeken en gidsen**

1. De Commissie en de Lid-Staten dragen zorg voor de totstandkoming en de werking van de vereiste communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen, alsmede voor de opstelling van handboeken en gidsen.
2. De communautaire componenten van de communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen omvatten de voor alle Lid-Staten gemeenschappelijke apparatuur, programmatuur en netverbindingen tussen de Lid-Staten, die vereist zijn ter verzekering van de algehele koppeling en interoperabiliteit van de systemen, ongeacht of deze zich in de gebouwen van de Commissie (of van een aangewezen onderaannemer) dan wel in de gebouwen van de Lid-Staten (of van een aangewezen onderaannemer bevinden).
3. De niet-communautaire componenten van de communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen omvatten de nationale gegevensbanken die deel van deze systemen uitmaken, de netverbindingen tussen de communautaire en de niet-communautaire componenten alsmede de programmatuur- en apparatuurtoepassingen die iedere Lid-Staat voor de volledige benutting van deze systemen in zijn overheidsdiensten noodzakelijk acht.

Artikel 5
Uitwisselingen, studiebijeenkomsten en multilaterale controle

1. De Commissie en de Lid-Staten organiseren uitwisselingen. De uitwisselingen variëren in duur, naar gelang wenselijk wordt geacht, maar duren niet langer dan een jaar. Iedere uitwisseling is gericht op een bepaald werkterrein en wordt door de betrokken ambtenaren van tevoren voldoende voorbereid en achteraf beoordeeld.

De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen opdat de uit te wisselen ambtenaren daadwerkelijk aan de werkzaamheden van de ontvangende overheidsdienst kunnen deelnemen; hiertoe wordt deze ambtenaren toegestaan werkzaamheden te verrichten uit hoofde van de functie die de ontvangende overheidsdienst hun overeenkomstig zijn rechtsstelsel heeft toevertrouwd.

Tijdens de uitwisselingsperiode geldt voor de uit te wisselen ambtenaar in de uitoefening van zijn functie dezelfde wettelijke aansprakelijkheid als voor de nationale ambtenaren van de ontvangende dienst.

De uit te wisselen ambtenaren zijn aan dezelfde regels inzake ambtsgeheim onderworpen als de nationale ambtenaren.

2. De Commissie en de Lid-Staten organiseren studiebijeenkomsten.
3. De Commissie en de Lid-Staten organiseren binnen de communautaire rechtsregels inzake samenwerking proefprojecten betreffende bilaterale en multilaterale controle.

Artikel 6
Gemeenschappelijk opleidingsinitiatief

1. De Commissie en de Lid-Staten ontwikkelen bestaande en nieuwe gemeenschappelijke opleidingsprogramma's ten einde te voorzien in een gemeenschappelijke kernopleiding voor ambtenaren. De Lid-Staten dragen ervoor zorg, dat hun ambtenaren de beginopleiding alsmede geregeld na- en bijscholingscursussen volgen, zoals in de gemeenschappelijke opleidingsprogramma's is bepaald.
2. De Lid-Staten verstrekken hun ambtenaren het nodige talenonderricht opdat zij voldoende talenkennis verwerven.
3. De Commissie en de Lid-Staten ontwikkelen de communautaire hulpmiddelen voor opleidingen op het gebied van de indirecte belastingen, waaronder hulpmiddelen voor het talenonderricht.

Artikel 7
Deelneming van de geassocieerde landen

Het programma staat open voor deelneming van de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa in overeenstemming met de voorwaarden die in de Europa-overeenkomsten of Aanvullende Protocollen daarbij zijn vastgelegd met betrekking tot hun deelneming aan communautaire programma's, zulks voorzover het Gemeenschapsrecht inzake indirecte belastingen dit toestaat. Het programma staat voorts open voor deelneming van Cyprus

overeenkomstig de Gemeenschappelijke resolutie betreffende een gestructureerde dialoog tussen de EU en Cyprus, zulks voorzover het Gemeenschapsrecht inzake indirecte belastingen dit toestaat.

Artikel 8

Kosten

1. De voor de uitvoering van het programma benodigde kosten worden tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten verdeeld, overeenkomstig het bepaalde in de leden 2 en 3.
2. De Gemeenschap neemt de volgende kosten voor haar rekening:
 - a) de reis- en verblijfkosten van ambtenaren die in een andere Lid-Staat aan de in artikel 5, genoemde werkzaamheden deelnemen alsmede de kosten van de organisatie van de in artikel 5, lid 2, onder b) bedoelde studiebijeenkomsten.
 - b) de kosten van de ontwikkeling van de in artikel 6, lid 3 bedoelde communautaire hulpmiddelen voor de opleiding op het gebied van de indirecte belastingen, alsmede van de opstelling van de in artikel 4, lid 1 bedoelde handboeken en gidsen.
 - c) de kosten van de ontwikkeling, de aankoop, de installatie en het noodzakelijke onderhoud van de in artikel 4, lid 2, bedoelde communautaire componenten van de communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen alsmede de kosten van de dagelijkse werking van de zich in de gebouwen van de Commissie (of van een aangewezen onderaannemer) bevindende communautaire componenten.
3. De Lid-Staten nemen de volgende kosten voor hun rekening:
 - a) de kosten van de in artikel 6, lid 1, bedoelde beginopleiding en de na- en bijscholing van hun ambtenaren, alsmede van het in artikel 6, lid 2, bedoelde talenonderwijs aan hun ambtenaren. De Lid-Staten nemen de kosten voor hun rekening van de deelneming van hun ambtenaren aan extra activiteiten die in het kader van artikel 5 worden georganiseerd, naast die welke door de Gemeenschap worden bekostigd.
 - b) de kosten van de totstandkoming en de werking van de in artikel 4, lid 3, bedoelde niet-communautaire componenten van de communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen alsmede de kosten van de dagelijkse werking van de zich in hun gebouwen (of die van een aangewezen onderaannemer) bevindende communautaire componenten van deze systemen.

Artikel 9

Financieel kader

De totale begroting voor de tenuitvoerlegging van dit programma voor de periode 1 januari 1998 tot 31 december 2002 wordt vastgesteld op 45 miljoen ECU. De jaarlijkse begrotingskredieten worden door de begrotingsautoriteit binnen de grenzen van de financiële vooruitzichten goedgekeurd.

Artikel 10
Uitvoeringsbepalingen

De Commissie stelt de voor de uitvoering van deze beschikking nodige bepalingen vast volgens de procedure van artikel 11.

Artikel 11
Comité

1. De Commissie wordt bijgestaan door het in artikel 10 van Verordening (EEG) nr. 218/92 ingestelde Permanente Comité inzake administratieve samenwerking, op het gebied van de indirecte belastingen, dat een raadgevende taak heeft.
2. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het Comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het Comité brengt binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de materie advies uit over dit ontwerp, zo nodig door middel van een stemming.

Het advies wordt in de notulen opgenomen; voorts heeft iedere Lid-Staat het recht te verzoeken dat zijn standpunt in de notulen wordt opgenomen.

De Commissie houdt zoveel mogelijk rekening met het door het Comité uitgebrachte advies. Zij brengt het Comité op de hoogte van de wijze waarop zij rekening heeft gehouden met zijn advies.

Artikel 12
Beoordeling

1. Dit programma wordt in onderling overleg tussen de Commissie en de Lid-Staten voortdurend beoordeeld. De beoordeling geschiedt op grond van de in lid 2 en lid 3 bedoelde verslagen.
2. De Lid-Staten zenden aan de Commissie:
 - a) uiterlijk op 30 juni 2000 een interimverslag;
 - b) uiterlijk op 31 december 2002 een eindverslag,over de tenuitvoerlegging en de uitwerking van dit programma.

3. De Commissie zendt het Europees Parlement en de Raad:
- a) uiterlijk op 30 juni 2001 een mededeling, op basis van de interimverslagen van de Lid-Staten, over de wenselijkheid van de voortzetting van dit programma, zo nodig vergezeld van een voorstel ter zake;
 - b) uiterlijk op 30 juni 2003 een eindverslag over de tenuitvoerlegging van dit programma.

Deze verslagen worden tevens ter kennisneming aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's toegezonden.

Artikel 13
Inwerkingtreding

Deze beschikking treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Deze beschikking is van toepassing met ingang van 1 januari 1998.

Artikel 14
Adressaten

Deze beschikking is gericht tot de Lid-Staten.

Gedaan te Brussel, op

Voor het Europees Parlement

De Voorzitter

Voor de Raad

De Voorzitter

Financieel memorandum

1. BENAMING VAN DE MAATREGEL

Actieprogramma tot verbetering van de werking van de stelsels van indirecte belastingen van de interne markt (FISCALIS-programma).

2. BEGROTINGSLIJN

B5-305, een nieuwe begrotingslijn voor FISCALIS.

3. RECHTSGRONDSLAG

Artikel 100 A

Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. PB nr. C XX, XX.XX.1997, blz. X.

4. OMSCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

4.1 Algemene doelstelling van de maatregel

Bijdragen tot de daadwerkelijke, uniforme en efficiënte werking van het BTW- en het accijnsstelsel door middel van: bescherming van de financiële belangen van de Lid-Staten en de Gemeenschap door belastingvermijding en -fraude doeltreffend te bestrijden; vermijding van concurrentievervalsing door de doeltreffende toepassing van het Gemeenschapsrecht, en voortzetting van de vermindering van onnodige rompslomp voor overheidsdiensten en belastingbetalers.

De verwezenlijking van deze algemene doelstellingen is een zaak voor de Gemeenschap en de Lid-Staten. De specifieke doelstellingen van deze communautaire maatregel zijn gericht op de ondersteuning van de inspanningen van de Lid-Staten om een hoog gemeenschappelijk niveau van begrip van het Gemeenschapsrecht (en van de tenuitvoerlegging daarvan in de Lid-Staten) te bereiken bij ambtenaren belast met de indirecte fiscaliteit, een doeltreffende en vergaande samenwerking tussen de Lid-Staten en tussen hen en de Commissie te verzekeren en zorg te dragen voor de voortdurende verbetering van administratieve procedures om tegemoet te komen aan de behoeften van overheidsdiensten en belastingbetalers.

4.2 Door de maatregel bestreken periode en voorziene regelingen voor hernieuwing ervan:

1 januari 1998 tot en met 31 december 2002. De Commissie dient op uiterlijk 30 juni 2001 bij het Europees Parlement en de Raad een mededeling over de wenselijkheid van voortzetting van dit programma in te dienen, zonodig vergezeld van een voorstel ter zake.

5. INDELING VAN DE UITGAVEN

5.1 Niet-verplichte uitgaven

5.2 Gesplitste kredieten

6. AARD VAN DE UITGAVEN

100% subsidie voor de volgende activiteiten:

Reis- en verblijfskosten van de met de indirecte fiscaliteit belaste ambtenaren van de Lid-Staten, welke verband houden met hun deelname aan uitwisselingen, studiebijeenkomsten of proefprojecten inzake multilaterale controle buiten hun land of Lid-Staat.

Kosten in verband met de organisatie van studiebijeenkomsten, met inbegrip van de reis- en verblijfskosten van vertegenwoordigers van externe organisaties die aan de studiebijeenkomsten deelnemen. Kosten in verband met de ontwikkeling en met het verzekeren van de bruikbaarheid van hulpmiddelen, handboeken en gidsen voor de opleiding op het gebied van de indirecte belastingen, alsmede van de communautaire componenten van communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen (centrale verwerkingseenheden en verbindingen tussen Lid-Staten).

De financiering van de deelname van de geassocieerde landen aan het programma wordt geregeld overeenkomstig de betreffende overeenkomsten inzake hun deelname aan communautaire programma's.

7. FINANCIËLE GEVOLGEN

7.1 Wijze van berekening van de totale kosten van de maatregel (verband tussen de afzonderlijke en de totale kosten)

Alle reis- en verblijfskosten (voor uitwisselingen, studiebijeenkomsten en multilaterale controle) worden berekend op basis van de reiskosten en dagvergoedingen die thans voor de ambtenaren van de Commissie gelden.

Uitwisselingen

Bij een gemiddelde dagvergoeding van 146 ECU per dag (gemiddelde van de dagvergoedingen van de Commissie voor alle Lid-Staten) en gemiddelde reiskosten van 500 ECU bedragen de kosten:

$436 \times 1 \text{ maand uitwisselingen} @ 4 588 \text{ ECU} = 2 000 368.$

In 1997 zullen meer dan 300 uitwisselingen met een duur van twee weken plaatsvinden in het kader van het Matthaeus-Tax-Programma. De meerkosten voor FISCALIS zijn derhalve goeddeels toe te schrijven aan de langere duur van de uitwisselingen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de vraag van uitwisselingsambtenaren naar diepgaandere uitwisselingen die werkelijke samenwerking mogelijk maken. Voorts stemt dit meer overeen met de gebruiken van de programma's Matthaeus en Karolus. Tevens dient het totale aantal uitwisselingen vergelijkbaar te blijven met het Matthaeus-Tax-Programma teneinde de penetratie van het programma binnen de nationale diensten te handhaven. 436 uitwisselingen vertegenwoordigen slechts een zeer klein aandeel van het totaal aantal ambtenaren op het gebied van indirecte belastingen²¹.

²¹ In het tweede verslag van de Commissie over BTW-procedures (COM(95)354 def.) werd geconstateerd dat er in de, destijds, twaalf Lid-Staten circa 450 000 BTW-ambtenaren waren. Hierbij moeten de nieuwe Lid-Staten en de nationale accijnsdiensten worden opgeteld.

Studiebijeenkomsten

De gemiddelde kosten per studiebijeenkomst bedragen, uitgaande van het Matthaeus-Tax-Programma, circa 50 000 ECU. Dit maakt het mogelijk ongeveer acht bijeenkomsten per jaar te houden; in 1995 waren dat er 13, in 1996 acht. De geldmiddelen voor studiebijeenkomsten geven een lichte stijging te zien: het is de bedoeling dat pedagogische studiebijeenkomsten voor grote groepen ambtenaren gaan rondreizen in de Gemeenschap voor het onderricht in specifieke onderwerpen (bijvoorbeeld controlemethodes). Dit zal deel uitmaken van het opleidingsinitiatief en goedkoper uitvallen, omdat alleen de reis- en verblijfkosten van de spreker vergoed hoeven te worden.

Multilaterale controles

De multilaterale BTW-controles die in 1995 en 1996 bij negen bedrijven werden uitgevoerd, kostten circa 340 000 ECU. Met een gemiddelde van 40 000 ECU per gecontroleerde onderneming volstaat het budget voor 1998 voor de controle van 15 ondernemingen. Deze toename is om twee redenen gerechtvaardigd.

De negen tot op heden uitgevoerde controles maken een miniem aandeel uit van het totaal aantal daarvoor potentieel in aanmerking komende belastingplichtigen binnen de Gemeenschap (400 000). In het recente verslag van de Commissie over de administratieve samenwerking²² werd benadrukt welke belangrijke rol de Gemeenschap heeft te vervullen bij het beproeven van dergelijke controles, terwijl het tevens van belang is dat de Lid-Staten zelf aanvullende controles financieren. Voorts zullen de accijnzen voortaan, in tegenstelling tot voorheen, eveneens bij de controles worden betrokken.

Communicatie- en informatiesystemen

De ramingen voor 1998-2002 zijn gebaseerd op de voor deze systemen in 1997 uitgetrokken middelen, rekening houdend met een lichte groei. Deze groei dient om rekening te houden met de ontwikkeling van het nieuwe communicatiesysteem en de verdere ontwikkeling van de bestaande informatiesystemen voor BTW en voor accijnzen.

Taalkundige hulpmiddelen, handboeken, gidsen

De kostenramingen zijn gedeeltelijk gebaseerd op het VISAFIN-Programma. Dit is een taalkundig opleidingsinstrument dat werd ontwikkeld door drie Lid-Staten (F, VK, E) en dat gedeeltelijk is gefinancierd door de Commissie via het LEONARDO-Programma. Dit programma is in taalkundig opzicht een succes gebleken en biedt een uitstekende IT-basis die kan worden benut.

De totale kosten voor dit instrument, 1.7 miljoen ECU, moeten worden vergeleken met een bedrag van 540 000 ECU dat over een periode van twee jaar is uitgetrokken voor het VISAFIN-project. Het taalkundig instrument heeft betrekking op 20 talen, VISAFIN op drie. Er is geen rechtstreekse extrapolatie gemaakt omdat het de bedoeling is een aanzienlijk deel van de voor VISAFIN ontwikkelde software voor het nieuwe systeem te gebruiken.

²² COM(96)681 def.

7.2 Uitsplitsing van de uitgaven per onderdeel van de maatregel

Vastleggingskredieten in miljoen ecu (in prijzen voor 1997)

Onderdeel	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Uitwisselingen	2,000	2,100	2,100	2,100	2,200	10,500
Studiebijeenkomsten	0,400	0,500	0,500	0,500	0,500	2,400
Multilaterale controle	0,600	0,900	0,900	1,000	1,000	4,400
Communicatie- en informatie-systemen	4,300	5,300	5,400	5,500	5,500	26,000
Taalkundige hulpmiddelen, handboeken, gidsen	0,100	0,400	0,400	0,400	0,400	1,700
Totaal (B5-305)	7,400	9,200	9,300	9,500	9,600	45,000

7.3 Tijdschema vastleggingskredieten/betalingskredieten

In miljoen ecu

	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Vastleggings-kredieten	7,400	9,200	9,300	9,500	9,600	45,000
Betalings-kredieten						
1997						
1998	3,600					3,600
1999	2,400	4,000				6,400
2000	1,100	4,000	4,000			9,100
2001		1,200	4,000	4,000		9,200
2002			1,400	4,000	4,000	9,400
Totaal	7,100	9,200	9,400	8,000	4,000	37,700

8. BEPALINGEN OM FRAUDE TEGEN TE GAAN

De betaling van reis- en verblijfkosten aan ambtenaren van de Lid-Staten zal door de Lid-Staten zelf worden gedaan overeenkomstig de overeengekomen regels. De nodige bedragen zullen in de loop van het jaar, naar gelang de uitvoering van het programma, worden voorgeschoten aan de Lid-Staten. De Lid-Staten overleggen gedetailleerde bewijsstukken van de gemaakte kosten en bewaren alle nodige bescheiden voor inspectie. De reiskosten van ambtenaren uit andere landen of van vertegenwoordigers van externe organisaties en de kosten in verband met de organisatie van studiebijeenkomsten zullen hetzij rechtstreeks door de diensten van de Commissie hetzij door een hiervoor ingehuurd agentschap worden vergoed. De overeenkomsten die hiertoe worden afgesloten bevatten clausules ter voorkoming van fraude (controles enz.).

Subsidies voor andere activiteiten in het kader van het programma worden aan de gebruikelijke controleprocedure van de diensten van de Commissie onderworpen alvorens te worden uitgekeerd, waarbij rekening wordt gehouden met contractuele verplichtingen en met goed financieel of algemeen beheer. Er worden anti-fraudeclausules (controles, verslagen enz.) opgenomen in alle overeenkomsten die tussen de Commissie en de ontvangers van subsidie worden gesloten.

9. KOSTEN-BATENANALYSE

9.1 Specifieke kwantificeerbare doelstellingen, doelgroep

- a) Een hoog gemeenschappelijk niveau van begrip van het Gemeenschapsrecht (en van de tenuitvoerlegging daarvan in de Lid-Staten) bij de ambtenaren belast met de indirecte fiscaliteit;
- b) Een doeltreffende en uitgebreide samenwerking tussen de Lid-Staten en tussen hen en de Commissie;
- c) De voortdurende verbetering van de administratieve procedures om tegemoet te komen aan de behoeften van overheidsdiensten en belastingbetalers door de ontwikkeling en verbreiding van goede administratieve praktijken;

De doelgroep omvat de diensten voor indirecte belastingen van de Lid-Staten en van de geassocieerde landen, zij die indirecte belastingen afdragen en beroepsgroeperingen.

9.2 Motivering van de maatregel

Hoewel de Lid-Staten in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de werking van het BTW- en het accijnsstelsel doordat zij het beheer voeren over de diensten voor de indirecte belastingen, is er een taak weggelegd voor de Gemeenschap. Zij moet de noodzakelijke infrastructuur en stimulansen verstrekken ter ondersteuning van de inspanningen van de Lid-Staten.

Aangezien de werking van het BTW- en het accijnsstelsel grotendeels de verantwoordelijkheid is van de nationale diensten, is de communautaire maatregel hoofdzakelijk gericht op hun ambtenaren. Er is derhalve gekozen voor activiteiten die hen in staat stellen hun werk beter te doen, door middel van scholing of betere communicatie en samenwerking met hun collega's uit andere Lid-Staten of ontwikkeling en verbreiding van goede administratieve praktijken.

Voor doeltreffende en uitgebreide samenwerking zijn communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen nodig. Zij zijn werkelijk heel belangrijk voor het werk van ambtenaren belast met de indirecte fiscaliteit: het VIES is een onontbeerlijk hulpmiddel geworden voor de BTW-controle. De Commissie en de Lid-Staten bespreken momenteel hoe SCENT-Fiscaal optimaal kan worden benut. SEED en EMVS hebben, zelfs in een vroeg stadium, hun nut bewezen. Communicatie speelt ook een sleutelrol bij de samenwerking. Een doeltreffend communicatiesysteem dat veilig, snel en betrouwbaar is en de mogelijkheid van vertaling biedt, is essentieel voor de samenwerking, zowel om deze tot een succes te maken als om de aanzienlijke belemmeringen weg te nemen voor verzoeken om samenwerking. Ook hier heeft de ervaring met het VIES geleerd dat communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen niet alleen voorzien in de huidige behoeften aan samenwerking maar ook erg stimulerend werken voor nieuwe vormen van samenwerking (nieuwe terreinen, methoden en personen). En tenslotte zijn taalkundige hulpmiddelen, alsmede hulpmiddelen, handboeken en gidsen voor de scholing op het gebied van de indirecte belastingen ook van belang voor het overwinnen van taalbarrières en praktische belemmeringen.

De uitwisselingen, studiebijeenkomsten en proefprojecten met multilaterale controle zijn allemaal gebaseerd op de ervaring die in het verleden is opgedaan, met name met het Matthaeus-Tax-programma en het Matthaeus-programma (douane). Uitwisselingen (reis en verblijf) leveren veel meer nut op indien zij worden voorafgegaan door een grondige voorbereiding, hiervoor gerichte doelen worden gesteld en zij worden gevolgd door evaluatie

en follow-up (verslagen en studiebijeenkomsten). Met de opgedane ervaring kunnen wellicht alle doelstellingen van het programma worden verwezenlijkt, en met een goede follow-up kan mogelijk de hele nationale overheidsdienst hiervan de vruchten plukken. Zo ook kan optimaal profijt getrokken worden uit de studiebijeenkomsten door voorbereiding, het werken in kleine groepen alsmede evaluatie en follow-up (nationale en communautaire verslagen en follow-up). Studiebijeenkomsten zijn voorts vruchtbare grond voor voorstellen tot wijziging van de wetgeving. Proefprojecten met multilaterale controle leveren als bijkomend voordeel op dat belastingfraude wordt ontdekt en dat de grondslagen worden gelegd voor de toekomstige methoden van samenwerking. Voorts kunnen de Lid-Staten zelf ook projecten financieren voor een optimaal resultaat.

Alle voornoemde methoden brengen weliswaar kosten mee voor de Lid-Staten in die zin dat zij hun ambtenaren tijd kosten, maar ze zijn het waard omdat zij als katalysator fungeren bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma, die vervolgens verder worden uitgewerkt door de Lid-Staten.

Cofinanciering is niet geschikt voor deze activiteiten omdat de tenuitvoerlegging van het gehele programma rechtstreeks kosten voor de Lid-Staten met zich zal brengen (opleiding van personeel, nationale exploitatie van communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen, enz.). Vanwege de noodzaak de ononderbroken werking van deze systemen te garanderen is het wenselijk dat de Gemeenschap de communautaire elementen van de informatie- en communicatiesystemen voor 100% op zich neemt.

9.3 Follow-up en evaluatie van de maatregel

Prestatie-indicatoren

De beste algemene indicatoren voor het succes van het programma zijn de cijfers voor het gebruik van de bestaande samenwerkingsinstrumenten. Deze zullen accuraat aangeven of de samenwerking dank zij het programma doeltreffender en uitgebreider is geworden. Het aantal verzoeken om samenwerking en het gebruik dat wordt gemaakt van de informatie-uitwisselingssystemen, de aard en de snelheid van de antwoorden en de behaalde resultaten zullen een goed algemeen beeld geven van dit belangrijke aspect van de werking van het BTW- en het accijnsstelsel. In hoeverre de overige doelstellingen zijn verwezenlijkt valt over het algemeen niet zo objectief te kwantificeren. Door haar contacten met overheidsdiensten zal de Commissie evenwel een goed beeld krijgen van het niveau van begrip van het Gemeenschapsrecht en de voortdurende verbetering van de administratieve procedures. Of al deze algemene indicatoren (wat de samenwerking aangaat), nu wel of niet kwantificeerbaar zijn, ze kunnen in ieder geval worden vergeleken met de huidige stand van zaken.

Voor elk van de actieterreinen worden de volgende specifieke indicatoren gehanteerd:

Communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen: Het effect van deze instrumenten, met name het gebruik ervan als instrumenten voor samenwerking, zal hoofdzakelijk worden beoordeeld aan de hand van algemene indicatoren. Voorts zal de effectiviteit ervan worden beoordeeld aan de hand van gerichte vragen in de vragenlijsten voor de uitwisselingen en studiebijeenkomsten en met name de multilaterale controle.

Uitwisselingen: Aan het eind van elke uitwisseling zullen de uitwisselingsambtenaren en de bevoegde ambtenaren van de ontvangende dienst vragenlijsten invullen voor een indruk van hun individuele ervaringen. Zes maanden later zullen de directe superieuren van de ambtenaren die aan een uitwisseling hebben deelgenomen, een soortgelijke vragenlijst invullen om hun indrukken te toetsen aan die van de uitwisselingsambtenaren en om de lange-termijneffecten van de uitwisseling voor de Lid-Staat te beoordelen in het licht van de doelstellingen voor de overheidsdienst als geheel. En tenslotte zullen de uitkomsten van deze vragenlijsten voor de Gemeenschap als geheel worden beoordeeld en per (uitzendende en ontvangende) Lid-Staat worden bezien om te bepalen in hoeverre ze aan de doelstellingen van het programma tegemoet zijn gekomen. Deze evaluatiemethoden zijn al voor het Mattheus-Tax-programma gehanteerd, zodat van de ervaring hiermee kan worden geleerd en er een maatstaf van vergelijking voorhanden is. Voor de studiebijeenkomsten zal een vergelijkbaar evaluatieplan worden opgezet.

Proefprojecten inzake multilaterale controle: De Lid-Staten brengen een volledig verslag uit van de resultaten van elk proefproject, waarbij wordt beoordeeld in hoeverre is tegemoet gekomen aan de specifieke doelstellingen van het proefproject alsmede aan de doelstellingen van het programma. De verslagen van de proefprojecten zullen voor de Gemeenschap als geheel worden beoordeeld om te zien of zij hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van samenwerkingsmethoden, waarbij ook de projecten die door de Lid-Staten zijn georganiseerd zonder financiële steun van de Gemeenschap in aanmerking worden genomen, alsmede iedere follow-up.

Gemeenschappelijke opleidingsprogramma's, taalonderricht, communautaire hulpmiddelen, handboeken en gidsen voor de scholing op het gebied van de indirecte belastingen: Het effect van deze maatregelen zal vooral kunnen worden beoordeeld aan de hand van de algemene indicatoren, met name wat betreft het gebruik van de samenwerkingsinstrumenten, alsmede aan de hand van de evaluatie van de uitwisselingen, studiebijeenkomsten en multilaterale controle. Wat dit laatste aangaat zullen in de vragenlijsten specifieke vragen worden opgenomen om te beoordelen in hoeverre hiervan gebruik wordt gemaakt. Voorts zal met betrekking tot het taalonderricht, in het kader van een algemeen opleidingsprogramma, worden bekeken hoe de vaardigheden van de ambtenaren bij elke dienst zich ontwikkelen. Voorts zal het niveau van de taalcursussen en van de cursussen in het kader van het gemeenschappelijk opleidingsprogramma worden gebruikt als input-indicator.

Regelingen voor en frequentie van de evaluatie

De Commissie en de Lid-Staten zullen voortdurend toezien op de uitvoering van het programma in het kader van het SCAC. Tevens zal de Commissie een eindverslag over het programma opstellen, waarvoor zij de interim- en eindverslagen van de Lid-Staten als uitgangspunt zal gebruiken.

10. HUISHOUDELIJKE UITGAVEN (DEEL A VAN DE BEGROTING)

De beschikbaarstelling van de benodigde administratieve capaciteit is afhankelijk van de jaarlijkse beslissing van de Commissie betreffende de begrotingsmiddelen, in het bijzonder het extra personeel en de extra financiële middelen die beschikbaar worden gesteld door de begrotingsautoriteit.

ISSN 0254-1513

COM(97) 175 def.

DOCUMENTEN

NL

09 10

Catalogusnummer : CB-CO-97-174-NL-C

ISBN 92-78-19017-9

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg