

RUBRIEK 1: EENGEMAAKTE MARKT, INNOVATIE EN DIGITAAL BELEID

- (1) EU-programma voor fraudebestrijding
- (2) Samenwerking op het gebied van belastingen (Fiscalis)
- (3) Samenwerking op het gebied van belastingen (Douane)

BEVOEGDE ACTOREN BINNEN DE EUROPESE INSTELLINGEN

Europese Commissie	Directoraat-Generaal Belastingen en Douane-Unie (TAXUD)
Raad van de EU	Fraudebestrijding: Raad economische en financiële zaken Fiscalis-programma: Raad economische en financiële zaken Douane-programma: Raad Concurrentievermogen
Europees Parlement	Commissie Interne Markt en Consumentenbescherming (IMCO)

INHOUD

Context van het initiatief	<p>Fraudebestrijding: Het optreden van de EU om haar financiële belangen te beschermen wordt vormgegeven door een aantal operationele activiteiten. Deze verordening beoogt de activiteiten Hercules III, AFIS (Anti Fraud Information System) en IMS (Irregularity Management System) samen te voegen. Dit moet leiden tot vereenvoudiging van beheer, synergie- en (begrotings)flexibiliteitsvoordelen. Het programma "Hercules III" ondersteunt activiteiten ter bestrijding van fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Het antifraude-informatiesysteem "AFIS" is een activiteit die in essentie bestaat uit een serie IT-douanetoepassingen geëxploiteerd onder een gemeenschappelijk informatiesysteem dat wordt beheerd door de Commissie. Het "IMS" is een instrument voor beveiligde elektronische communicatie dat de verplichting van de lidstaten om te rapporteren over ontdekte onregelmatigheden, waaronder fraude, faciliteert en het beheer en de analyse ervan ondersteunt. In het voorstel komen deze programma's onder één noemer.</p> <p>Fiscalis-programma: Het Fiscalis-programma betreft een vervolgprogramma voor het reeds bestaande samenwerkingsprogramma Fiscalis 2020, dat startte in 2013 en op 31 december 2020 zal aflopen. Reden voor een vervolgprogramma, is dat nationale belastingautoriteiten steeds weer voor nieuwe uitdagingen komen te staan. Voorbeelden hiervan zijn belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking, digitalisering en nieuwe bedrijfsmodellen, maar ook het vermijden van onnodige administratieve lasten voor burgers en bedrijven bij grensoverschrijdende transacties. Deze ontwikkelingen vereisen betere en innovatieve manieren waarop de belastingautoriteiten hun kerntaak uitvoeren.</p> <p>Douane-programma:</p>
----------------------------	--

	<p>Met de verordening doet de Europese Commissie een voorstel voor een programma dat de samenwerking tussen Europese douane-administraties zal ondersteunen. Het programma loopt van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2027. Het betreft een vervolgprogramma voor het reeds bestaande samenwerkingsprogramma Douane 2020, dat startte in 2013 en op 31 december 2020 zal aflopen. Reden voor een vervolgprogramma, is dat nationale douaneautoriteiten steeds weer voor nieuwe uitdagingen komen te staan, zoals snel veranderende technologieën (o.a. digitalisering en blockchain) en bedrijfsmodellen (o.a. e-commerce), toenemende wereldhandel en een aanhoudende grensoverschrijdende criminaliteits- en veiligheidsdreiging.</p>
<p>Doelstellingen van het initiatief</p>	<p>Fraudebestrijding: De drie doelstellingen van het programma zijn (1) het voorkomen en bestrijden van fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden, (2) de ondersteuning van de melding van deze activiteiten en (3) het verstrekken van instrumenten voor het uitwisselen van informatie en ondersteunen van operationele activiteiten op het gebied van wederzijdse administratieve bijstand in douane en landbouw. In het kader van het volgende MFK moet een programma worden vastgesteld dat de bescherming van de financiële belangen van de EU en de wederzijdse administratieve bijstand tussen douane autoriteiten ondersteunt. Het volgende MFK wordt uitgevoerd tegen de achtergrond van significante veranderingen in het wetgevende en institutionele karakter voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie (zoals EOM, en de PIF-richtlijn 2017/1371). Artikel 4 van het voorstel stelt deelname voor het programma nadrukkelijk open voor derde landen (toetredingslanden, kandidaat-lidstaten, en potentiële kandidaat-lidstaten). Dit is een wijziging in beleid, omdat dit bij Hercules, AFIS en IMS hiervoor niet het geval was.</p> <p>Fiscalis-programma Met het nieuwe Fiscalis-programma komen er instrumenten en middelen beschikbaar om het fiscale beleid en de uitvoeringspraktijk van Europese belastingautoriteiten te ondersteunen. Dit gebeurt enerzijds door middel van activiteiten ten behoeve van bestuurlijke en IT-capaciteitsopbouw en anderzijds door operationele samenwerking waarbij best practices en praktische kennis kunnen worden uitgewisseld tussen de lidstaten en andere landen die aan het programma deelnemen. Het programma valt onder direct beheer van de Commissie. De belastingen waarop het voorstel betrekking heeft, zijn belastingen over de toegevoegde waarde, accijnzen op alcohol- en tabaksproducten, belastingen op energieproducten en elektriciteit en andere belastingen en rechten voor zover zij van belang zijn voor de interne markt. Landen die deelnemen aan het programma zijn de EU-lidstaten, toetredingslanden, kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten en landen die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen. Ook andere derde landen (zoals Noorwegen en Zwitserland), waarmee een specifieke overeenkomst over ad hoc deelname aan het Fiscalis-programma wordt gesloten, kunnen deelnemen aan het programma. Deze laatste groep landen kon niet deelnemen aan het huidige Fiscalis 2020-programma. Verder kunnen ook internationale organisaties zoals</p>

	<p>de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en Intra-European Organisation of Tax administrations (IOTA) deelnemen aan het Fiscalis-programma. Ten opzichte van het lopende Fiscalis 2020-programma zijn er nog een aantal andere nieuwe punten opgenomen in het Commissievoorstel. Zo is een ruimer gebruik van eenheidskosten opgenomen. Ook stelt de Commissie voor om, in verband met administratieve besparingen, meerjarige werkprogramma's vast te stellen. In het huidige Fiscalis 2020-programma wordt er jaarlijks een werkprogramma vastgesteld. Daarnaast biedt het programma de mogelijkheid om de Europese elektronische systemen aan te passen of uit te breiden naar de hierboven genoemde andere derde landen of internationale organisaties.</p> <p>Douane-programma:</p> <p>Het Douane-programma heeft tot doel de douane-unie en de douaneautoriteiten te ondersteunen bij hun taak om de financiële en economische belangen van de Unie en haar lidstaten te beschermen, de veiligheid in de Unie te waarborgen, de Unie tegen oneerlijke en illegale handel te beschermen en de legale handel te ondersteunen. Met het nieuwe Douane-programma komen er instrumenten en middelen beschikbaar om het beleid en de uitvoeringspraktijk van Europese douaneautoriteiten te ondersteunen. Dit gebeurt enerzijds door middel van activiteiten ten behoeve van bestuurlijke en IT-capaciteitsopbouw (waaronder competentieontwikkeling en ontwikkeling en exploitatie van Europese elektronische systemen) en anderzijds door operationele samenwerking waarbij best practices en praktische kennis kunnen worden uitgewisseld tussen de lidstaten en andere landen die aan het programma deelnemen. Het programma valt onder direct beheer van de Commissie.</p> <p>Sinds 2016 vormt het douanewetboek van de Unie (DWU) het nieuwe rechtskader op het gebied van douane. Het DWU heeft de aanzet gegeven tot een groots opgezet digitaliseringsproject met 17 verschillende elektronische systemen die in 2025 volledig klaar moeten zijn. De implementatie hiervan vereist intensieve operationele samenwerking tussen de douanediens ten van de lidstaten onderling, tussen deze diensten en andere overheidsinstanties, en met bedrijven en andere betrokken partijen. Uit het Douane-programma kunnen een volledige IT-infrastructuur en een hele reeks IT-systemen worden gefinancierd, inclusief de digitalisering van de interactie tussen de douane en bedrijven en een versterkt risicobeheer dat de douanediens ten van de Unie in staat stelt zich tot volwaardige overheidsdiensten om te vormen.</p> <p>Ten opzichte van het lopende Douane 2020-programma zijn er een aantal nieuwe punten opgenomen in het Commissievoorstel. Nieuw is bijvoorbeeld dat in het Douane-programma acties zijn opgenomen ter ondersteuning van de doelstellingen van het nieuw gecreëerde instrument voor douanecontroleapparatuur. Dit instrument (dat ook is opgenomen in de EU begroting voor 2021- 2027) heeft als doel steun te verlenen voor aankoop, het onderhoud en de modernisering van apparatuur. Met het Douane-programma zullen alle gerelateerde acties worden ondersteund, zoals samenwerkingsactiviteiten voor de beoordeling van behoeften aan apparatuur of opleidingen met betrekking tot aangekochte apparatuur.</p>
--	---

	<p>Daarnaast neemt de Europese Commissie in het voorstel een ruimer gebruik van eenheidskosten op. Ook stelt de Commissie voor om, in verband met administratieve besparingen, meerjarige werkprogramma's vast te stellen. Voor de uitvoering van het programma wordt voor de totale periode een budget van 950 miljoen euro (lopende prijzen) voorgesteld.</p>
<p>Beleidsopties</p>	<p>Fraudebestrijding: Het EU-fraudebestrijdingsprogramma zal, hoofdzakelijk door middel van subsidies en aanbestedingen, diverse activiteiten financieren ter ondersteuning van de bestrijding van fraude. Het zal met name gericht zijn op de aankoop van technische uitrusting, conferenties, opleidingsactiviteiten en de uitwisseling van beste praktijken tussen de begunstigen (meestal nationale autoriteiten). Het programma zal ook financiering verstrekken voor een gemeenschappelijk pakket van informatiesystemen en databanken ter ondersteuning van wederzijdse bijstand en douanesamenwerking bij de bestrijding van fraude, met name door de uitwisseling van douane-informatie tussen de lidstaten, de EU en derde landen te verzekeren. Het programma zal ook financiering verstrekken voor het melden van onregelmatigheden door de lidstaten.</p> <p>Het EU-fraudebestrijdingsprogramma zal de financiering van twee bestaande initiatieven combineren: het Hercules III-programma, opgezet ter ondersteuning van de bestrijding van fraude, corruptie en onregelmatigheden; en het antifraude-informatiesysteem, dat met name de wederzijdse bijstand in douanezaken ondersteunt. Uit hoofde van het programma zal de financiering van het momenteel in het kader van het antifraude-informatiesysteem aangeboden beheerssysteem voor onregelmatigheden worden voortgezet.</p> <p>Fiscalis-programma: De Commissie heeft een ex-ante evaluatie uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar verschillende beleidsopties voor een volgend programma. De Commissie heeft gekozen voor de beleidsoptie "continuïteit plus", in vergelijking met het huidige Fiscalis 2020-programma. Met deze voorkeursoptie zou het programma erop gericht zijn de agenda van het Europese fiscaal beleid volledig te verwezenlijken door niet alleen IT-systemen te ontwikkelen en te onderhouden, maar ook de huidige en nieuwe belastinguitdagingen, zoals belastingfraude, effectief aan te pakken. Dit natuurlijk in overeenstemming met recente politieke ontwikkelingen en toekomstige toezeggingen met het oog op de hoge verwachtingen van EU-burgers en bedrijven om gezamenlijk belastingfraude en -ontwijkingsproblemen aan te pakken.</p> <p>Douane-programma: De Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd. De Commissie richt zich daarin o.a. op de aanzienlijke verhoging van de begroting en heeft vier hoofdscenario's voor een nieuw Douaneprogramma geanalyseerd: een basisscenario met de EU27, een scenario van de "kritische massa", een scenario van de "continuïteit-plus" en een scenario van de "structurele centralisatie". Uiteindelijk is gekozen voor het scenario van de "continuïteit-plus". Daarin worden de bestaande</p>

	samenwerkingsmechanismen en -instrumenten verder geoptimaliseerd om de voordelen van de douane-unie en de interne markt maximaal te benutten. In overeenstemming met de internationale verplichtingen van de EU in de Wereldhandelsorganisatie dienen de douanediensdiensten van de lidstaten te functioneren en op te treden alsof zij één dienst vormen.
Verwachte effecten van het initiatief	<p>Fraudebestrijding: Bescherming van de financiële belangen van de EU en de ondersteuning van wederzijdse administratieve bijstand tussen douane autoriteiten.</p> <p>Fiscalis-programma: Ondersteuning van het fiscale beleid en de uitvoeringspraktijk van Europese belastingautoriteiten.</p> <p>Douane-programma: Ondersteuning van douaneautoriteiten bij hun taak om de financiële en economische belangen van de Unie en haar lidstaten te beschermen, de veiligheid in de Unie te waarborgen, de Unie tegen oneerlijke en illegale handel te beschermen en de legale handel te ondersteunen.</p>
Soort initiatief	Wetgevende initiatieven
Verdragsartikel	<p>Fraudebestrijding: Art. 325 VWEU, Art. 33 VWEU</p> <p>Fiscalis-programma: Art. 114 VWEU, Art. 197 VWEU</p> <p>Douane-programma: Art. 33 VWEU, Art. 114 VWEU, Art.114 VWEU</p>
EU-regelgeving	

TIMING

Verwachte publicatie voorstel	2 ^e kwartaal 2018
Behandelend Voorzitterschap	Behandeling onder het huidige Oostenrijkse voorzitterschap, het volgende Roemeense voorzitterschap en eventueel het daaropvolgende voorzitterschap.

CONSULTATIE DOOR DE EUROPESE COMMISSIE OVER HET INITIATIEF

Openbare raadpleging	
Routekaart	
Aanvangseffectbeoordeling	<p>Het fraudebestrijdingsprogramma is een samenvoeging van de bestaande activiteiten Hercules III, AFIS (Anti Fraud Information System) en IMS (Irregularity Management System).</p> <p>Het Fiscalis- en douane-programma zijn vervolgprogramma's van de reeds bestaande samenwerkingsprogramma's Fiscalis 2020 en Douane 2020. Een aanvangseffectbeoordeling is dus niet nodig.</p>
Voorstel van regelgeving en effectbeoordeling	

BEVOEGDE ACTOREN BINNEN VLAANDEREN

Trekkend minister	Deze programma's zijn een federale bevoegdheid
Trekkend beleidsdomein	/
Betrokken ministers	/
Betrokken beleidsdomeinen	/

VLAAMSE ANALYSE VAN HET VOORSTEL

Juridisch

Vlaamse bevoegdheid	
Vlaamse rechtsinstrumenten	

Beleidsmatig

Huidig beleid	
Vlaamse context van het initiatief	
Relevantie EU-doelstellingen voor Vlaanderen	
Geschiktheid van de beleidsopties voor Vlaanderen	
Verwachte effecten van het initiatief in Vlaanderen	

BETROKKENHEID VAN DE VLAAMSE BELANGHEBBENDEN

Vlaamse belanghebbenden	
Consultatie van de Vlaamse belanghebbenden	
Door de Vlaamse belanghebbenden verwachte effecten	

EERSTE VLAAMSE STANDPUNTBEPALING

In het kader van Brexit en de onvoorziene omstandigheden die dit meebrengt voor de eengemaakte markt, zijn deze programma's, ook al zijn ze federale bevoegdheid, van belang voor Vlaanderen.

REACTIE VANUIT VLAANDEREN OP DE EUROPESE CONSULTATIE

Openbare raadpleging, routekaart, aanvangseffectbeoordeling en/of effectbeoordeling	
--	--

EERSTE SUBSIDIARITEITSINSCHATTING

1. *Bevoegdheid van de Europese Unie*

Fraudebestrijding:

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikelen 325 VWEU en artikel 33 VWEU. Artikel 325 VWEU bepaalt dat de lidstaten en de EU samen de financiële belangen van de EU beschermen. Het Europees Parlement en de Raad kunnen volgens de gewone wetgevingsprocedure, de nodige maatregelen aannemen op het gebied van de preventie en bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Artikel 33 VWEU voorziet in versterking van de douanesamenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie

Fiscalis-programma:

De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel op de artikelen 114 VWEU en 197 VWEU. Artikel 114 VWEU betreft de harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen. Wanneer de Commissie initiatieven neemt om te komen tot coördinatie en het uitwisselen van best practices op het gebied van belastingen wordt vaak voor deze grondslag gekozen. Artikel 197 VWEU voorziet in de bevoegdheid voor de Unie om maatregelen vast te stellen die de inspanningen van de lidstaten ter verbetering van hun administratieve vermogen om het recht van de Unie uit te voeren, steunen.

Douane-programma:

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 33, artikel 114 en artikel 207 VWEU. Op grond van artikel 33 neemt de Unie maatregelen ter versterking van de douanesamenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie. Artikel 114 betreft de harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen en artikel 207 betreft bepalingen ten aanzien van gemeenschappelijke handelspolitiek.

2. *Evaluatie van de subsidiariteitstoets van de Europese Commissie*

/

3. *Eerste subsidiariteitsinschatting*

Fraudebestrijding:

Onregelmatigheden en fraude is grensoverschrijdend, en daarom niet beperkt tot één lidstaat. Het voorstel beoogt de bescherming van financiële belangen van de EU die niet op gelijksoortige wijze op nationaal niveau kan worden gerealiseerd. Wat betreft Hercules III en AFIS stimuleert de Commissie de lidstaten onderling samen te werken. IMS draagt bij aan een centraal overzicht van onregelmatigheidsmeldingen. De beoordeling van de subsidiariteit van dit voorstel is daarom positief.

Fiscalis-programma:

Voor een efficiënte tenuitvoerlegging van de Europese en de nationale belastingwetgeving zijn samenwerking en coördinatie op Europees niveau noodzakelijk. De doelstellingen van de EU op het gebied van de belastingen, namelijk belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking bestrijden, de belastingen eerlijker en transparanter maken en de werking van de single market en het concurrentievermogen ondersteunen, kunnen het beste op EU-

niveau worden verwezenlijkt. Er is behoefte aan gemeenschappelijke regels en aan coördinatie en samenwerking tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten om deze doelstellingen te verwezenlijken en het hoofd te bieden aan alle uitdagingen die hiermee samenhangen.

Douane-programma:

Voor zover het voorstel gebaseerd is op artikel 207 VWEU en 33 VWEU is subsidiariteit niet van toepassing; de gemeenschappelijke handelspolitiek en de douane-unie betreffen een exclusieve bevoegdheden van de EU (zie respectievelijk artikel 3, lid 1, e en artikel 3, lid 1, a VWEU). Daarbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en implementatie van Europese wet- en regelgeving. Voor zover het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU, is er sprake van een gedeelde bevoegdheid en is optreden van de Unie nodig om verstoringen op de interne markt te vermijden en de doeltreffende bescherming van de buitengrenzen van de Unie te ondersteunen. Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit dan ook als positief. Tekortkomingen en uitdagingen bij de tenuitvoerlegging van de douane-unie en de douanesamenwerking kunnen door het instrument worden aangepakt.