

Vergaderjaar 2024–2025

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 252

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2025

Op 18 december 2024 werd het rapport «*VAT Gap in the EU, report 2024*» door de Europese Commissie (hierna Commissie) gepubliceerd.¹ Dit jaarlijkse rapport biedt een overzicht van het btw-gat in zowel de Europese Unie (hierna EU) als individuele lidstaten. In het rapport monitort de Commissie de btw-inkomsten in de EU voor het jaar 2022 en kijkt het in grote lijnen of de genomen btw-maatregelen op zowel EU- als lidstaat-niveau effectief zijn. Het rapport maakt een onderscheid tussen twee categorieën btw-gaten: het btw-nalevingsgat en het btw-beleids gat. Het btw-nalevingsgat verwijst naar het verschil tussen de belastingopbrengsten die zouden worden gegenereerd bij volledige naleving van de wet- en regelgeving, en de daadwerkelijke opbrengsten. Het btw-beleids gat betreft de misgelopen btw-inkomsten als gevolg van verlaagde btw-tarieven (inclusief het nultarief) en vrijstellingen.

Deze brief behandelt de uitkomsten van het rapport met betrekking tot de EU en Nederland. De brief gaat in op de werkwijze van de Belastingdienst in Nederland en werpt een blik op toekomstige ontwikkelingen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het btw-nalevingsgat en het btw-beleids gat. Vorig jaar heeft de Kamer eenzelfde brief ontvangen over het rapport uit 2023.²

Conclusie

Volgens de Commissie was in 2022 het btw-nalevingsgat in de EU 7,0% (89mld. euro). Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2021, toen het btw-nalevingsgat uitkwam op 6,6% (76mld. euro). Het Nederlandse btw-nalevingsgat is in 2022 volgens het rapport 7,9% (5,9mld. euro). Dit betreft een stijging van 2,6% (2,3mld. euro). De Commissie geeft aan dat de Nederlandse ramingen met bijna 5%-punt omhoog zijn bijgesteld door de revisie van de nationale rekeningen door het CBS. Deze revisie ziet ook

¹ VAT gap in the EU – Publications Office of the EU.

² Kamerstukken II 2023–2024, 32 140, nr. 181.

op de cijfers van eerdere jaren. Hierdoor zijn de (theoretische) btw-inkomsten bij perfecte naleving gestegen, maar de feitelijke inkomsten niet, waardoor het btw-nalevingsgat groter is geworden. Volgens onze eigen berekeningen ligt het Nederlandse btw-nalevingsgat op basis van cijfers van meer gedetailleerde cijfers van het CBS in de periode 2018–2021 lager dan het rapport stelt, namelijk stabiel rond de 4,5%.

Volgens het rapport was het Europese btw-beleidsgat in 2022 49,6%. Daarvan bestond 30,6%-punt uit verplichte vrijstellingen, 7%-punt uit optionele vrijstellingen en 12%-punt uit verlaagde tarieven. Volgens het rapport bedraagt het Nederlandse btw-beleidsgat in 2022 48,7% (72,4mld. euro). Hiervan werd 9,8%-punt (14,5mld. euro) veroorzaakt door verlaagde of 0% btw-tarieven³, 34,8%-punt (51,6mld. euro) door verplichte vrijstellingen en 4,3%-punt (6,3mld. euro) door optionele vrijstellingen.

Btw-nalevingsgat

Oorzaken van het btw-nalevingsgat

Berichtgeving over het «btw-gat» verwijst doorgaans naar het btw-nalevingsgat. Dit gat ontstaat hoofdzakelijk door:

- Insolventie en faillissementen,
- Administratieve fouten,
- Onduidelijkheden in de wetgeving, met name met betrekking tot de toepassing van verlaagde btw-tarieven en vrijstellingen,
- Fraude en belastingontduiking, en
- Belastingontwijking en -planning

Daarnaast wordt de omvang van het btw-nalevingsgat beïnvloed door economische factoren binnen een lidstaat, het institutionele klimaat, de economische structuur en het functioneren van de Belastingdienst. De samenstelling van het btw-nalevingsgat verschilt per lidstaat en wordt niet nader toegelicht in het rapport. De Commissie schatte eerder dat een kwart van het btw-gat in de EU te wijten is aan btw-fraude, terwijl het resterende deel wordt toegeschreven aan de andere genoemde oorzaken.⁴

Het btw-nalevingsgat in de EU

Volgens het rapport was in 2022 het btw-nalevingsgat in de EU 7,0% (89mld. euro). Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2021, toen het btw-nalevingsgat uitkwam op 6,6% (76mld. euro). Door het uitfaseren van de coronasteun is volgens het rapport in 2022 het aantal faillissementen met 11,5% toegenomen. Dit resulteert in misgelopen btw-inkomsten en daarmee een vergroting van het btw-nalevingsgat.

Tabel 1

Jaar	2018	2019 ¹	2020 ¹	2021 ¹	2022
% Btw-nalevingsgat	11,2%	11,0%	9,9%	6,6%	7,0%
Btw-nalevingsgat in euro	121mld.	124mld.	102mld.	76mld.	89mld.

¹ Omdat sommige data later bekend, aangeleverd of geüpdatet wordt kan het voorkomen dat de ramingen van eerdere jaren worden geüpdatet in de nieuwste versie van het rapport.

Het rapport geeft aan dat er een zekere mate van onzekerheid bestaat rond de ramingen voor 2020 en 2021, en als bijgevolg ook rond de ramingen van 2022. Dit is te wijten aan de enigszins inconsistente

³ Hierin wordt het nultarief bij uitvoer niet meegerekend.

⁴ Q&A: VAT Gap 2022 report (europa.eu).

behandeling van uitgestelde betalingen en de lagere kwaliteit van de nationale statistieken als gevolg van de turbulente omstandigheden door de covid-19 pandemie. Daarom zijn vergelijkingen tussen 2019 en 2022 informatiever dan de verandering van jaar tot jaar in deze periode.

De kleinste btw-nalevingsgaten in 2022 betroffen Cyprus (–0,7%), Portugal (1,3%) en Ierland (1,7%). Theoretisch kan het btw-nalevingsverschil niet negatief zijn, maar in lidstaten waar de niet-naleving al zeer laag is, kunnen negatieve ramingen voorkomen als gevolg van statistische en meetfouten. Dit was in het rapport van vorig jaar ook het geval in Nederland. De grootste btw-nalevingsgaten bestonden in 2022 in Roemenië (30,6%), Malta (25,9%), Slowakije (14,6%) en Litouwen (14,6%).

Het btw-nalevingsgat in Nederland

Het Nederlandse btw-nalevingsgat is in 2022 volgens de ramingen van het rapport 7,9% (5,9mld. euro). Dit betreft een stijging van 2,6% (2,3mld. euro). Als er wordt vergeleken met het laatste jaar voor de covid-19 pandemie is wel een daling te zien van 2,2% (1,3mld. euro).

Tabel 2

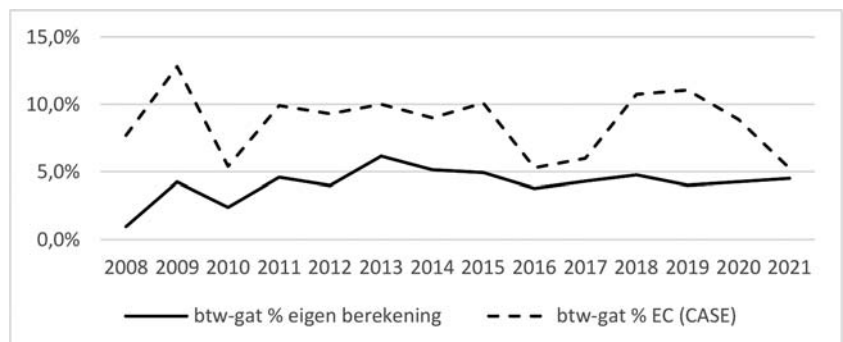
Jaar	2018 ¹	2019 ¹	2020 ¹	2021 ¹	2022
% Btw-nalevingsgat	10,7%	11,1%	8,9%	5,3%	7,9%
Btw-nalevingsgat in euro	6,3mld.	7,2mld.	5,7mld.	3,6mld.	5,9mld.

¹ Omdat sommige data later bekend, aangeleverd of geüpdatet wordt kan het voorkomen dat de ramingen van eerdere jaren worden geüpdatet in de nieuwste versie van het rapport.

Het rapport geeft aan dat de Nederlandse ramingen met bijna 5%-punt omhoog zijn bijgesteld door de revisie van de nationale rekeningen door het CBS. Deze revisie ziet ook op de ramingen van eerdere jaren. De nationale rekeningen zijn macro-economische statistieken van Nederland en worden door het *study team* van de Commissie gebruikt bij het opstellen van het rapport. Door de revisie is de totale consumptie van huishoudens met circa 6% naar boven bijgesteld. Hierdoor zijn de (theoretische) btw-inkomsten bij perfecte naleving gestegen, maar de feitelijke inkomsten niet, waardoor het btw-nalevingsgat groter is geworden.

Volgens onze eigen berekeningen ligt het Nederlandse btw-nalevingsgat op basis van cijfers van meer gedetailleerde cijfers van het CBS in de periode 2018–2021 lager dan het rapport stelt, namelijk stabiel rond de 4,5%. De grafiek hieronder vat het verschil tussen beiden samen.

Grafiek 1



De exacte samenstelling van het btw-nalevingsgat in Nederland is niet bekend, maar uit steekproeven van de Belastingdienst blijkt dat het overgrote deel ervan toe te schrijven is aan andere oorzaken dan fraude.

Werkwijze Belastingdienst

De Belastingdienst werkt conform haar Uitvoerings- en handhavingsstrategie (UHS). Centraal in deze strategie staat de situatie van burgers en bedrijven en een intelligent gebruik van informatie met voldoende waarborgen. Het fundament van de in 2022 geactualiseerde UHS is ongewijzigd gebleven. De Belastingdienst streeft ernaar dat zoveel mogelijk burgers en bedrijven uit zichzelf regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst. De strategie helpt de Belastingdienst om in verschillende situaties de juiste keuzes te maken bij de uitvoering en inzet van een mix aan dienstverlening, toezicht en opsporing. Daarbij ligt de nadruk op het zoveel mogelijk voorkomen van fouten.

Dit resulteert in verschillende maatregelen waarmee de Belastingdienst het btw-nalevingsgat verkleint. Hierbij kan gedacht worden aan horizontaal toezicht, het verstrekken van informatie en gerichte voorlichting aan burgers en bedrijven over e-commerce, en het bieden van hulp aan ondernemers bij registratie voor btw-afdracht in EU-verband. Daarnaast heeft de Belastingdienst in het jaarplan 2025 specifiek aandacht voor het bestrijden van btw-fraude. In 2025 wordt een initiatief uitgevoerd dat ziet onder andere op de btw-carrouselfraude. Ook zal de inzet van de FIOD in 2025 onder andere gericht zijn op de fiscale fenomenen intracommunautaire btw-fraude en btw-netwerkfraude.

Europese aanpak van het btw-nalevingsgat

De Europese samenwerking is gebaseerd op de Verordening administratieve samenwerking en btw-fraudebestrijding.⁵ In 2010 werd Eurofisc gelanceerd op initiatief van Frankrijk en Nederland. Eurofisc is een samenwerking van Europese fraudebestrijders die elkaar snel kunnen vinden en informatie kunnen uitwisselen over mogelijke fraudepatronen en -netwerken, wat een *early warning systeem* wordt genoemd. Eurofisc is inmiddels uitgebreid en omvat verschillende werkvelden, waaronder één gericht op het herkennen en delen van nieuwe fraudetrends. Onder invloed van het Nederlands voorzitterschap van de EU is een nieuwe EU-brede data-analysetool aanvaard genaamd *Transaction Network Analysis* (TNA), die nu al enkele jaren operationeel is en waaraan alle lidstaten vrijwillig deelnemen. TNA versnelt het verzamelen van informatie door data uit het VIES⁶ te gebruiken, wat helpt om deelnemers in de carrouselfraudenetwerken te identificeren.

Op de Ecofinraad van 11 maart jl. is een akkoord bereikt op het pakket met btw-regels voor het digitale tijdperk. Uw Kamer heeft op 3 februari 2023 een BNC-fiche met de beoordeling van dit pakket ontvangen.⁷ Het pakket heeft een aantal doelen, waaronder het verlichten van administratieve lasten, het verminderen van nalevingskosten, bestrijden van fraude en het verbeteren van de handhaving. Het pakket bestaat uit drie onderdelen: 1) digitale rapportageverplichtingen en e-facturatie, 2) een platformfictie

⁵ Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (herschikking). EUR-Lex – 32010R0904 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

⁶ Gegevens over intracommunautaire transacties worden uitgewisseld in het VAT Information Exchange System (VIES).

⁷ Kamerstukken II 2022–2023, 22 112, nr. 3599.

voor kortlopende verhuur en vervoersdiensten en 3) één btw-registratie in de EU en aanpassingen van e-commerce. Het kabinet is blij dat er een akkoord is bereikt en is aangevangen met de implementatie van het pakket.

Daarnaast is op de Ecofinraad van 13 mei jl. een akkoord bereikt over een voorstel dat ziet op het stimuleren van het gebruik van het éénloket-systeem voor invoer (*Import One Stop Shop* – IOSS). De IOSS maakt het voor ondernemers makkelijker om de verschuldigde btw af te dragen en draagt tegelijkertijd bij aan het verbeteren van de naleving.

Het is belangrijk op te merken dat het btw-nalevingsgat niet volledig zal verdwijnen. Ondanks het uitvoerings- en handhavingsbeleid en de Europese samenwerking zijn er bepaalde oorzaken, zoals faillissementen, die niet kunnen worden voorkomen.

Btw-beleidsgat

Oorzaken van het btw-beleidsgat

Het btw-beleidsgat analyseert het verschil tussen de werkelijke situatie, waarin een deel van de geleverde goederen en diensten vrijgesteld is of tegen een verlaagd btw of 0% tarief wordt belast, en een hypothetische situatie waarin alle geleverde goederen en diensten tegen het normale btw-tarief worden belast. De samenstelling van het btw-beleidsgat varieert per lidstaat door de verschillende beleidskeuzes. Het rapport maakt alleen onderscheid tussen het deel van het gat dat wordt veroorzaakt door de verlaagde btw-tarieven (inclusief het 0% tarief) en het deel dat wordt toegeschreven aan de (optionele) vrijstellingen.

Het btw-beleidsgat in de EU

Volgens het rapport was het Europese btw-beleidsgat in 2022 49,6%. Daarvan bestond 30,6%-punt uit verplichte vrijstellingen, 7%-punt uit optionele vrijstellingen en 12%-punt uit verlaagde tarieven.

Tabel 3

Jaar	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal btw-beleidsgat	49,3%	48,9%	50,9%	49,8%	49,6%
Verplichte vrijstellingen	31,2%	30,9%	33%	32,2%	30,6%
Optionele vrijstellingen	6,6%	6,5%	6,7%	6,6%	7,0%
Verlaagde tarieven	11,5%	11,5%	11,2%	11,0%	12,0%

Het grootste deel van het btw-beleidsgat wordt veroorzaakt door vrijstellingen die lidstaten volgens de btw-Richtlijn 2006 verplicht moeten toepassen. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde vrijstellingen voor financiële diensten en publieke zaken als gezondheidszorg en onderwijs. Lidstaten hebben wel invloed op de grootte van het btw-beleidsgat dat wordt veroorzaakt door optionele vrijstellingen en verlaagde tarieven. Dit wordt bepaald door de beleidskeuzes die lidstaten maken. Zo heeft Denemarken ervoor gekozen om maar een zeer beperkt aantal optionele vrijstellingen en verlaagde tarieven te gebruiken. Dit leidt ertoe dat het btw-beleidsgat in Denemarken dat wordt veroorzaakt door optionele vrijstellingen en verlaagde tarieven respectievelijk 1% en 2% is.

Het btw-beleidsgat in Nederland

Volgens het rapport bedraagt het Nederlandse btw-beleidsgat in 2022 48,7% (72,4mld. euro). Hiervan werd 9,8%-punt (14,5mld. euro) veroor-

zaakt door verlaagde of 0% btw-tarieven⁸, 34,8%-punt (51,6mld. euro) door verplichte vrijstellingen en 4,3%-punt (6,3mld. euro) door optionele vrijstellingen. Het budgettaire belang veroorzaakt door het nultarief en de verlaagde btw-tarieven wordt jaarlijks gerapporteerd in bijlage 10 van de miljoenennota. Deze cijfers wijken licht af van de ramingen uit het rapport door verschillende berekeningsmethoden (14,2mld. euro).

Tabel 4

Jaartal	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal btw-beleidsgat	50,8%	48,1%	48%	48,2%	48,9%
Verplichte vrijstellingen	37,3%	37,3%	38,6%	37,3%	34,8%
Optionele vrijstellingen	1,8%	1,3%	0,9%	2,4%	4,3%
Verlaagde tarieven	11,7%	9,5%	8,5%	8,5%	9,8%

Het Nederlandse btw-beleidsgat is licht toegenomen in de afgelopen jaren terwijl er geen specifiek beleid is getroffen. Dit kan komen door macro-economische ontwikkelingen/veranderende voorkeuren van huishoudens. De vrijgestelde publieke en financiële sector zijn relatief groot in Nederland. Dat verklaart mede het relatief grote btw-beleidsgat ten opzichte van het Europese gemiddelde. Ook maakt Nederland ruim gebruik van de mogelijkheid om een verlaagd tarief toe te passen.

In 2023 is de evaluatie van het verlaagde btw-tarief gepubliceerd. Deze evaluatie vloeide voort uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). De belangrijkste uitkomst van de evaluatie is dat het verlaagde btw-tarief deels doeltreffend, maar in het algemeen géén doelmatig instrument is om de beoogde doelen te bereiken. Naar aanleiding van deze evaluatie is onder regie van het Ministerie van Financiën, in samenwerking met de andere betrokken departementen een inventarisatie uitgevoerd. De resultaten zijn opgenomen in een ambtelijke fichebundel.⁹ De resultaten van die inventarisatie zijn betrokken en verder uitgewerkt in het traject dat leidt tot het, binnenkort te verschijnen, ambtelijk rapport – Aanpak Fiscale Regelingen. Daarin worden opties geschetst om op minder goederen en diensten het verlaagde btw-tarief toe te passen. Hiermee wil ik opvolging geven aan mijn eerdere uitspraken in de Kamer dat ik streef naar een eenvoudiger en moderner btw-stelsel, mogelijk met een uniform btw-tarief.

Het aandeel door optionele vrijstellingen is sterk toegenomen, maar deze toename kan aan de hand van het rapport niet worden verklaard. De beleidsruimte bij btw-vrijstellingen is beperkt en in de genoemde periode is geen sprake van wetsaanpassingen. Mogelijk spelen methodologische keuzes een rol. Op dit moment worden een aantal optionele vrijstellingen geëvalueerd. U wordt binnenkort geïnformeerd over de uitkomsten van deze evaluatie. Het gaat om de volgende vrijstellingen:

- Diensten van lijkbezorgers
- Schrijvers, journalisten en componisten
- Journalistieke cartoonisten
- Voordrachten en dergelijke

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen

⁸ Hierin wordt het nultarief bij uitvoer niet meegerekend.

⁹ Ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief | Ambtsbericht | Rijksoverheid.nl.