

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1384

Vragen van de leden **Idsinga** (Nieuw Sociaal Contract) en **Van Eijk-Nagel** (VVD) aan de Staatssecretaris van Financiën over *de brief van 11 maart 2024 (Kamerstuk 32 140, nr. 181) inzake het rapport «VAT Gap in the EU, report 2023»* (ingezonden 21 maart 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) (ontvangen 2 april 2024).

Vraag 1

Wat betekent in nominale termen een btw-nalevingsgat van 4,9%; met andere woorden hoeveel euro aan btw wordt jaarlijks gemist?

Antwoord 1

Het VAT GAP report 2023 (hierna rapport) gaat in 2022 uit van € 73,5 miljard aan verwachte btw-inkomsten ingeval er sprake zou zijn van volledige naleving van de wet- en regelgeving. De daadwerkelijke btw-inkomsten worden in het rapport in 2022 echter geschat op € 69,9 miljard. Dit resulteert in een verwacht btw-nalevings-gat in 2022 van € 3,6 miljard, hetgeen gelijk staat aan 4,9% van € 73,5 miljard. Deze cijfers zijn ook terug te vinden in en te herleiden uit Tabel 2 van de Kamerbrief.¹

Vraag 2

Kunt u meer details geven rondom de hoofdzakelijke veroorzakers (de genoemde top vijf onderaan in de brief op pagina twee) betreffende het btw-nalevingsgat? Wat voor soort fraude hebben we het hoofdzakelijk over? Wat is de aard van de belastingontwijking? Wat is de aard van de belastingplanning? Wat voor soort administratieve fouten hebben we het over? Is hier een trend in te bespeuren? Wat is de genoemde onduidelijkheid rondom verlaagde tarieven en vrijstellingen? Welke tarieven? Welke specifieke vrijstellingen?

Antwoord 2

Het btw-nalevings-gat is het verschil tussen de verwachte en de daadwerkelijke inkomsten. De verdeling naar aard wordt niet vastgesteld. De oorzaak van het nalevings-gat kan zoals in de brief aangegeven diverse oorzaken hebben en ook de verdeling kan in lidstaten verschillen.

¹ Kamerstukken II 2023–2024, 32 140, nr. 181.

De fraude kan alle vormen van btw-fraude omvatten, bijvoorbeeld door minder dan de verschuldigde btw aan te geven, meer btw terug te vragen dan waarop een recht is ontstaan, zwarte omzet en carrouselfraude. Belastingontwijking en belastingplanning kunnen vormen van optimaal gebruikmaken van de btw-regelgeving betreffen. Voorbeelden daarvan in Nederland zijn de constructies waarbij via aandelenoverdracht onroerend goed wordt verkregen voor het gebruik daarvan voor van btw-vrijgestelde prestaties of door verbouwd onroerend goed eerst kort btw-belast te verhuren met het oog op aansluitende btw-vrijgestelde verhuur. In beide voorbeelden wordt de belastingdruk geoptimaliseerd. Administratieve fouten hebben betrekking op toepassing en verwerking van de btw-regels in de administratie van de ondernemer. Zulke fouten kunnen verschillend van aard zijn. Bijvoorbeeld verkeerde toepassing van tarieven, percentages of andere specifieke regelingen. Dat houdt mede verband met de complexiteit van de regelgeving en het doenvermogen van de ondernemer. In het antwoord op vraag 8 wordt nader ingegaan op bevindingen op dit vlak vanuit de MKB-steekproef.

De fouten met tarieven variëren van toepassing van een verkeerd tarief tot lastige afbakeningssituaties en samengestelde prestaties met verschillende tarieven. Nagenoeg alle vrijstellingen zijn technisch lastig door de uitzondering op de belaste prestaties qua toepassingsbereik, voorwaarden en de doorwerking die vrijstellingen hebben op de mate en berekening van aftrek van btw op aankopen ten behoeve van die van btw-vrijgestelde prestaties. De btw-vrijstellingen worden dit jaar geëvalueerd.

Vorig jaar is de evaluatie van het verlaagde btw-tarief gepubliceerd.² Deze evaluatie vloeide voort uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).³ Op 19 september heb ik uw Kamer de kabinetsreactie van de evaluatie opgestuurd.⁴ 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.⁵ In het algemeen voldoet het verlaagde btw-tarief volgens de onderzoekers verder niet aan het toetsingskader fiscale regelingen. De onderzoekers bevelen aan kritisch te evalueren of de doelen van het verlaagde btw-tarief (die vaak decennia geleden zijn vastgesteld) nog actueel en relevant zijn. Zij raden bovendien aan meer doelmatige beleidsinstrumenten te overwegen om de beoogde beleidsdoelen te bereiken.

Ingeval wordt besloten om bepaalde fiscale regelingen die zien op het verlaagd btw-tarief af te schaffen zal dit niet alleen leiden tot een verkleining van het btw-beleids-gat, maar indirect mogelijk tot gevolg hebben dat de hiervoor bij de tarieven genoemde onduidelijkheden in de wetgeving bij die tariefposten verdwijnen.

Vraag 3

Welke specifieke opvolging bent u voornemens te treffen ten aanzien van deze hierboven genoemde top vijf?

Antwoord 3

De Belastingdienst blijft altijd streven naar een juiste en volledige btw-afracht door de ondernemer. De inzet van de Belastingdienst focust zich zoals beschreven is in de werkwijze van de Belastingdienst in de brief op alle oorzaken van het btw-nalevings-gat. De volgende grote stap die gezet gaat worden hangt samen met het nu voorliggende voorstel van de Europese Commissie (Commissie) betreffende het *VAT in the digital age*-pakket (VIDA) dat vereenvoudigingen doorvoert voor ondernemers zodat zij minder geconfronteerd worden met registratie en afdrachten betreffende btw-verplichtingen over de EU-grenzen heen. Dit zal de naleving verhogen en de kans op fouten verminderen. Daarnaast zal de inning van btw verbeteren en eenvoudiger worden door de introductie van de platformfictie voor de

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/definitieve-evaluatierapport-verlaagde-btw-tarief>

³ Stcrt. 2022, 19587.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/09/19/kamerbrief-met-kabinetsreactie-op-de-evaluatie-van-het-verlaagde-btw-tarief>.

⁵ Overigens zijn na invoering aan verlaagde btw-tarieven toegeschreven doelen, zoals duurzaamheid niet onderzocht.

sectoren waar niet altijd zicht op is. Ook zal sneller geacteerd kunnen worden op de carrouselfraude door de snelle data-rapportage van transacties tussen ondernemers in verschillende EU-landen gekoppeld aan data-analyse. Betreffende de onder 2 genoemde voorbeelden van belastingontwijking en -planning is recent via het Belastingplan 2024 regelgeving aangepast die ziet op structuren met vastgoedaandelentransacties. Voor de aanpassing van de btw-herzieningsregels betreffende verbouwingdiensten staat tot en met 2 april 2024 een internetconsultatie uit.

Voor het zoveel mogelijk voorkomen van fouten wordt gewerkt aan het versterken van de zogenaamde administratieve keten. Het aanleveren en verzamelen van gegevens voor de belastingheffing is een administratief proces dat een hele keten doorloopt. In iedere fase van de administratieve keten en bij elk(e) overdrachtsmoment of ketenpartner kunnen fouten worden gemaakt. Softwareprogramma's kunnen ondernemers ondersteunen en sturen hen bij het doorlopen van die administratieve keten. In het jaarplan 2024 van de Belastingdienst is aangekondigd dat dit jaar analyse plaatsvindt welke aangiftefouten met software kunnen worden voorkomen, zodat softwareontwikkelaars hun programma's nog effectiever kunnen maken.⁶ Tot slot merk ik op dat het btw-nalevings-gat nooit helemaal zal verdwijnen. Bepaalde oorzaken, zoals faillissementen en het maken van vergissingen, kunnen niet voorkomen worden.

Vraag 4

Wat gaat u doen met de constatering dat de Europese Commissie inschatte dat een kwart van het btw-gat in de Europese Unie (EU) te wijten is aan btw-fraude?

Antwoord 4

Welk deel van het btw-nalevings-gat is toe te rekenen aan btw-fraude is vanwege het verhullende karakter van fraude voor niemand bekend of niet anders dan bij deze grove inschatting te becijferen. Op basis van een inmiddels oude inschatting door de Europese Commissie wordt een kwart van het btw-gat toegerekend aan btw-fraude (waaronder btw-carrouselfraude) en driekwart aan andere oorzaken zoals belastingoptimalisatie, administratieve fouten of faillissementen.

Sindsdien hebben de Commissie en de lidstaten veel maatregelen doorgevoerd, waaronder de oprichting en uitbreiding van *Eurofisc*, de inzet van *Transaction Network analysis* (TNA) de oprichting van het *Central Electronic System of Payment information* (CESOP), het verbeteren van de samenwerking tussen belastingdiensten en aangescherpte regelgeving op het gebied van fraude.

Zoals in mijn antwoord onder vraag 3 toegelicht, is de volgende stap via het VIDA-pakket onder andere gericht op vereenvoudiging van naleving van de btw-verplichtingen en snellere detectie van btw-relevante transacties. Dit pakket aan maatregelen heeft mogelijk net als de eerdere invoering van de regels voor e-commerce en de uitbreiding van de *One-Stop-Shop* een breder bereik dan btw-fraude alleen, zodat ook de overige oorzaken van het btw-nalevings-gat worden aangepakt.

Vraag 5

Wat zijn de verklaringen achter het «succes» dat grote dalingen hebben plaatsgevonden ten aanzien het btw-nalevingsgat in Italië, Cyprus, Polen, et cetera?

Antwoord 5

Het is lastig om een volledige verklaring te geven van dalingen of stijgingen in het btw-nalevings-gat, zeker in andere lidstaten. Het rapport geeft aan dat positieve veranderingen in de naleving voor de EU als geheel veroorzaakt kunnen zijn door steunmaatregelen tijdens de covid-19 pandemie, welke ook bijdroegen aan het verminderen van de frequentie van faillissementen. Een andere oorzaak van de geconstateerde daling van het btw-nalevings-gat kan verband houden met veranderingen in de structuur van de consumptie van huishoudens naar categorieën en kanalen waar de naleving doorgaans hoger

⁶ Kamerstukken II 2023–2024, 31 066, nr. 1338.

is (bv. online winkelen) en het toegenomen aandeel van niet-contante betalingen. Verder geeft het rapport voor de lidstaten afzonderlijk verschillende verklaringen.

Het rapport geeft aan dat de daling van het btw-nalevings-gat in Italië van 11,1% over de periode 2019–2021 door Italië zelf wordt ingeschat op 9%. Het grootste deel van deze daling lijkt toe te schrijven aan een permanente verhoging van de naleving door belastingbetalers. De achterliggende reden(en) van deze verhoging wordt in het rapport niet benoemd.

In 2019 betrof het btw-nalevings-gat in Cyprus 12%, in 2020 17,5% en in 2021 8,3%. Deze volatiliteit in de cijfers suggereert volgens het rapport dat de modellen van de Commissie niet goed rekening konden houden met de regelingen voor uitgestelde betalingen die in 2020 en 2021 zijn genomen in reactie op de covid-19 pandemie. Vandaar dat de Commissie bij Cyprus geen inschatting kon maken voor 2022.

Polen wordt in het rapport als één van de succesverhalen benoemd door de grote daling van het btw-nalevings-gat tussen 2013 en 2021. Polen heeft grote vooruitgang geboekt bij het terugdringen van de niet-naleving door zijn rapportageverplichtingen uit te breiden, toezicht uit te oefenen en maatregelen te nemen tegen grootschalige intracommunautaire btw-fraude. Polen heeft in 2016 een nationale versie van de door de OESO ontwikkelde *Standard Audit File for Tax* (SAF-T) ingevoerd. Aanvankelijk werd de rapportageplicht ingevoerd voor grote ondernemingen, maar de reikwijdte werd geleidelijk uitgebreid, wat leidde tot een wijdverbreid gebruik door alle 1,6 miljoen belastingbetalers. Tegen oktober 2020 had het de reguliere maandelijkse btw-aangifte volledig vervangen. De overige maatregelen die Polen heeft genomen staan opgesomd in het rapport.

Volgens het rapport is de sterke daling in België mogelijk toe te schrijven aan de uitgestelde betalingen in het kader van de covid-19 pandemie. Het rapport schat in dat het btw-nalevings-gat in 2022 (11,6%) weer meer in lijn zal zijn met die van de periode 2017–2020 (gemiddeld 12,5%).

Ook bij Ierland gaat het rapport ervan uit dat de grote daling het gevolg is van de getroffen betalingsregelingen tijdens de covid-19 pandemie. In 2021 is het btw-gat met 6,7% weer meer in lijn met de periode 2017–2019 (gemiddeld 6,9%). 2020 lijkt met 12,7% de uitschieter.

Vraag 6

Hoe worden landen als Roemenië en Hongarije gewezen op het terugdringen van hun respectievelijke btw-nalevingsgaten?

Antwoord 6

Lidstaten dragen een eigen verantwoordelijkheid om het btw-nalevings-gat te verkleinen. Natuurlijk wordt er in de EU samengewerkt waar het kan. Het VIDA-pakket, *Eurofiscen* TNA zijn daar goede voorbeelden van. Hierbij werken belastingdiensten met elkaar samen om fraude op te sporen. Daarnaast dienen lidstaten de Commissie in kennis te stellen van de door hen toegepaste procedures betreffende de registratie van belastingplichtigen en de bepaling en invordering van de btw, alsmede van de voorschriften en resultaten van hun controlestelsels op het gebied van de btw. De Commissie gaat in samenwerking met de afzonderlijke betrokken lidstaten na of er eventueel verbeteringen in de procedures kunnen worden voorgesteld ter verhoging van de doeltreffendheid. Ook stelt de Commissie om de drie jaar een verslag op over de in de lidstaten toegepaste procedures en over de eventuele daarin aangebrachte verbeteringen.

Vraag 7

Wat zijn de gevolgen voor de afdrachten aan de EU indien landen relatief grote btw-nalevingsgaten laten zien? Klopt het dat landen met betere naleving relatief meer afdragen aan de EU dan landen met slechtere cijfers?

Antwoord 7

Er zijn verschillende manieren waarop lidstaten afdragen aan de EU-begroting, waaronder op basis van de btw-afdracht. De btw-afdracht wordt vastgesteld op basis van een uniform afdrachtenpercentage (0,3 procent) van de geharmoniseerde btw-grondslag. Omdat afzonderlijke lidstaten verschillende btw-tarieven hanteren, wordt afgedragen op basis van een gewogen gemiddelde tarief (GGT). Er wordt bij de berekening van de

btw-grondslag geen rekening gehouden met de naleving in lidstaten. Daarom kan een minder hoge naleving van een lidstaat leiden tot een kleinere grondslag en daarmee een lagere afdracht op basis van de btw aan de EU-begroting. Het «gat» wat daardoor ontstaat wordt vervolgens door alle lidstaten gezamenlijk gedekt via de afdracht op basis van het bni. Andere lidstaten hebben er dus belang bij dat de naleving wordt verbeterd.

Vraag 8

Wat tonen de steekproeven bij de Belastingdienst (pagina vier van de brief) aan als «andere oorzaken dan fraude»?

Antwoord 8

Uit de steekproef omzetbelasting naar oorzaken van het btw-gat kwam het onderstaande resultaat naar voren.

Oorzaak onjuistheid Omzetbelasting	Percentage van gecorrigeerde OB aangiften
(Doel)bewust	8,3%
Grenzen van de wet opzoeken	5,8%
Slordigheid of gemakzucht	33,2%
Onwetendheid / gebrek aan kennis	37,8%
Administratie slecht op orde	10,2%
Ingewikkelde / onduidelijke regelgeving	6,2%
Persoonlijke of financiële problemen	4,5%
Pleitbaar standpunt	3,0%
Foutje; vergissing	25,8%
Anders	6,2%

Vraag 9

Waarom wordt in het lijstje van maatregelen (pagina vier van de brief) het doen van boekenonderzoeken niet genoemd? Wat is thans de controledichtheid btw ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf en het grootbedrijf? Wat zijn de resultaten hiervan?

Antwoord 9

Boekenonderzoeken zijn niet afzonderlijk in de brief genoemd, maar maken deel uit van de activiteiten voor «toezicht achteraf» zoals vermeld in het overzicht van activiteiten. Over de ontwikkelingen met betrekking tot boekenonderzoeken en fraudebestrijdingsinitiatieven is de Tweede Kamer in mei 2023 bij de jaarrapportage over het Jaarplan Belastingdienst geïnformeerd over de in de motie Idsinga gevraagde gegevens en resultaten voor 2022.⁷ Dit jaar zal hierover in de jaarrapportage 2023 worden gerapporteerd.

Vraag 10

Wat is uw inzet op het gebied van e-factureren en databeheer, zowel in de EU als op nationaal gebied?

Antwoord 10

Deze onderwerpen maken een belangrijk deel uit van het in mijn antwoord onder 3 genoemde VIDA-pakket. Mijn inzet op het gebied van e-facturatie en databeheer is in het BNC-fiche weergegeven voor het deel van VIDA dat ziet op de digitale rapportageverplichtingen in samenhang met de verplichte e-facturatie⁸. Daarin is de inzet uitgebreid beschreven alsmede in mijn daarop volgende brief van 20 april 2023 met de beantwoording van de gestelde vragen tijdens het schriftelijke overleg inzake voorgenoemde BNC-fiche⁹. Korthedshalve verwijs ik hier naar die stukken.

Vraag 11

Wat is uw inzet ten aanzien van het btw-gat op de Ecofin in mei 2024?

⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1230.

⁸ Kamerstukken II 2022–2023, 22 112, nr. 3599.

⁹ Kamerstukken II 2022–2023, 22 112, nr. 3658.

Antwoord 11

Het Belgische voorzitterschap is voornemens het VIDA-pakket te agenderen tijdens de Ecofin van mei en hoopt tot een akkoord te komen op het hele pakket. Nederland is positief over het voorstel en zet bij de onderhandelingen en bij de Ecofin in op zoveel mogelijk harmonisatie tussen lidstaten. De doelen van het voorstel – het tegengaan van fraude en administratieve lastenverlichting – moeten niet uit het oog worden verloren. Dit pakket zal naar verwachting de naleving verhogen en de kans op fouten verminderen. Hierdoor zal het btw-gat in Nederland en de EU naar verwachting ook afnemen. Gezien het pakket – zeker ten aanzien van de digitale rapportage verplichtingen – grote IT wijzigingen vereist, zet Nederland ook in op voldoende implementatietijd voor ondernemers en de Belastingdienst.

Vraag 12

Wordt in het btw-beleidsgat (pagina 6 en verder van de brief) ook het btw-nultarief voor grensoverschrijdende transacties meegewogen? Zo ja, hoe zou het beleidsgat eruitzien als dat niet gedaan zou worden?

Antwoord 12

Nee, dit ziet alleen op 0% btw-belaste goederen en diensten genoemd in bijlage III van de btw-richtlijn. Voor Nederland betreft dat de toepassing van post 10quater van deze bijlage dat ziet op levering en installatie van zonnepanelen. Gezien dit geen element betreft in de bepaling van het btw-beleids-gat heeft het daar geen effect op. Het 0%-tarief dat wordt aangewend voor grensoverschrijdende transacties als intracommunautaire prestaties of export, is van technische aard en ziet niet op de uiteindelijke btw die in de prijs is begrepen voor het goed of de dienst aan de consument. Deze 0% is eigenlijk een btw-vrijstelling met aftrek van voorbelasting dat erin voorziet dat de prestatie wordt ontdaan van btw-druk en de prestatie op die manier in het land van bestemming tegen de daar geldende btw-regelgeving en tarief op het product aan de eindconsument wordt geleverd.

Vraag 13

Kunt u de vragen beantwoorden vóór het aanstaande commissiedebat Internationale fiscaliteit?

Antwoord 13

Ja.