



W.O. Gelezen 16/5/2025

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris - Fiscaliteit, Belastingdienst & Douane

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Algemene
Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

AFP Kamerbrief appreciatie btw-gat rapport 2024

Datum

15 mei 2025

Notanummer

2025-0000135683

Bijlagen

3

Aanleiding

Op 18 december jl. is het jaarlijkse 'VAT Gap in the EU, report 2024' (hierna: rapport) door de Europese Commissie (hierna: Commissie) gepubliceerd, zie bijlagen 1 en 2. U hebt op 17 april jl. uw akkoord gegeven op het schrijven van een Kamerbrief, zie bijlage 3.

Beslispunten

Graag uw akkoord voor verzending van bijgevoegde Kamerbrief over het btw-gat in de EU en Nederland aan de Tweede Kamer. Indien u akkoord gaat, verzoeken wij u de brief te ondertekenen.

Akkoord

Graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota en achterliggende nota's, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Akkoord.

Kernpunten

- In de nota van 17 april jl. bent u uitgebreid geïnformeerd over de bevindingen van het rapport. Veel van deze informatie komt terug in de Kamerbrief.
- In de Kamerbrief wordt verwezen naar het, op korte termijn te verschijnen, ambtelijk rapport Aanpak Fiscale Regelingen.

Toelichting

N.v.t.

Communicatie

N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

Het versturen van de brief over het rapport heeft de afgelopen jaren geleid tot Kamervragen over de werkwijze van de Belastingdienst en vergelijkingen met andere lidstaten.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TVB: Gelezen 22/4/2025

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris – Fiscaliteit, Belastingdienst & Douane

**Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Algemene
Fiscale Politiek**

Persoonsgegevens

nota

Appreciatie Vat gap report 2024

Datum

17 april 2025

Notanummer

2025-0000087984

Bijlagen

2

Aanleiding

Op 18 december jl. is het jaarlijkse 'VAT Gap in the EU, report 2024' (hierna: rapport) door de Europese Commissie (hierna: Commissie) gepubliceerd, zie bijlagen 1 en 2. Volgens het rapport is het Nederlandse btw-gat in 2022 gegroeid en zijn de cijfers van enkele eerdere jaren naar boven bijgesteld. De afgelopen twee jaar is een brief met een appreciatie van het rapport naar de Kamer gestuurd.

Beslispunten

Gaat u akkoord met het sturen van een Kamerbrief over het rapport? Wij raden u aan de Kamer te informeren. Indien u akkoord gaat zullen wij u een Kamerbrief ter akkoord voorleggen.

Akkoord

Kernpunten

- De afgelopen jaren krijgt het btw-gat politieke aandacht. Daarom adviseren wij u om naar aanleiding van het rapport wederom een brief aan de Kamer te sturen.
- Het rapport gaat in op het btw-nalevings-gat en btw-beleids-gat in de EU en individuele lidstaten.
- Volgens het rapport heeft Nederland in 2022 (het meest recente jaar) een btw-nalevings-gat van 7,9% en een btw-beleids-gat van 48,8%.
- De Nederlandse cijfers voor 2018-2021 zijn naar boven bijgesteld door de vijfjaarlijkse grote revisie van de Nationale Rekeningen door het CBS en mogelijk door correcties volgend uit de coronaperiode.
- De berekeningen in het rapport zijn gedaan op basis van geaggregeerde gegevens. Het CBS beschikt over gegevens op een gedetailleerder niveau. Op basis van een eigen analyse van deze cijfers voor de periode 2009-2021 blijkt dat het btw-nalevings-gat in Nederland lager is dan in het rapport en vrij stabiel.
- Door het verschil tussen de cijfers van de Commissie en de eigen cijfers zal er met het *Study Team* gesproken worden. Het *Study Team* heeft het rapport in opdracht van de Commissie opgesteld.

Toelichting

Achtergrond rapport

- De Commissie publiceert sinds 2009 jaarlijks een rapport over het btw-gat in de EU. Het rapport kwantificeert en analyseert het btw-gat in de EU en individuele lidstaten. Met het rapport probeert de Commissie een basis te leggen voor het monitoren van de effectiviteit van de btw-inning in de EU.
- Het *Study Team* van de Commissie dat het rapport opstelt werkt met data uit 27 verschillende lidstaten. Om een consistent rapport te maken gebruiken zij een methodologie die niet alle eigenaardigheden van iedere lidstaat kan meenemen. Het resultaat is een rapport dat over de jaren heen goed bepaalde trends in kaart kan brengen, maar bij specifieke lidstaten kan afwijken van de werkelijke situatie.
- Het is wenselijk om met het *Study Team* van de Commissie in gesprek te gaan om twee redenen:
 - Het *Study Team* heeft Nederland verzocht om additionele data, zodat het Nederlandse btw-nalevings-gat beter in beeld kan worden gebracht.
 - Vanuit de Belastingdienst en DGFZ zijn er vragen over de methodologie die het *Study Team* gebruikt bij het opstellen van het rapport.

Btw-nalevings-gat

- Het btw-nalevings-gat verwijst naar het verschil tussen de belastingopbrengsten die zouden worden gegenereerd bij volledige naleving van de wet- en regelgeving, en de daadwerkelijke opbrengsten. Dit gat ontstaat hoofdzakelijk door 1) administratieve fouten, 2) onduidelijkheden in de wetgeving, 3) insolventie, 4) fraude en belastingontduiking, en 5) belastingontwijking en -planning.

Europese btw-nalevings-gat

- Het gemiddelde nalevings-gat in de EU is volgens de cijfers in het rapport afgenomen tussen 2018 en 2022 van 11,2% (121mld euro) naar 7,0% (89mld euro).

2018	2019	2020	2021	2022
11,2%	11,0%	9,9%	6,6%	7,0%
121mld	124mld	102mld	76mld	89mld

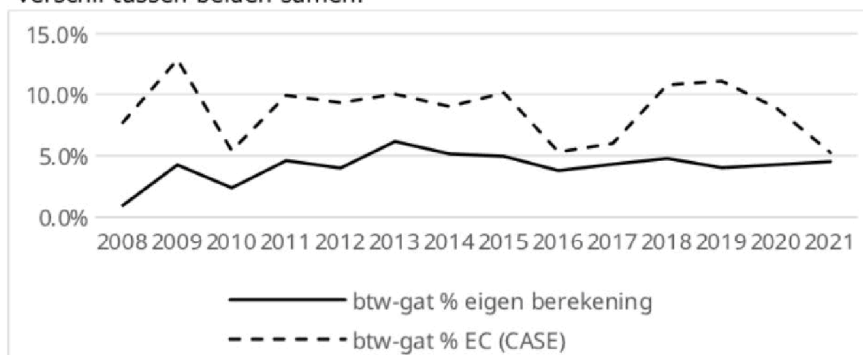
- De cijfers uit 2021 en 2020 zijn met grotere onzekerheden omkleed door de inconsistente behandeling van uitgestelde betalingen en lagere kwaliteit van de aangeleverde data. Het nieuwe rapport geeft een completer beeld van de werkelijke btw-nalevings-gaten tijdens de covid-19-pandemie periode. Dit is terug te zien in de Nederlandse cijfers hieronder, die weer dichter in de buurt komen bij het btw-nalevings-gat dat Nederland voor de covid-19-pandemie had.
- Door het uitfaseren van de coronasteun is volgens het rapport in 2022 het aantal faillissementen met 18% toegenomen. Dit resulteert in misgelopen btw-inkomsten en daarmee een vergroting van het btw-nalevings-gat.

Nederlandse btw-nalevings-gat

- Het Nederlandse btw-nalevings-gat is volgens de cijfers van het rapport afgenomen tussen 2018 en 2022 van 10,7% (6,3mld euro) naar 7,9% (5,9mld euro).

2018	2019	2020	2021	2022
10,7%	11,1%	8,9%	5,3%	7,9%
6,3mld	7,2mld	5,7mld	3,6mld	5,9mld

- Het rapport geeft aan dat de Nederlandse cijfers met bijna 5% omhoog zijn bijgesteld door de revisie van de nationale rekeningen door het CBS. Deze revisie ziet ook op de cijfers van eerdere jaren. De nationale rekeningen zijn macro-economische statistieken van Nederland en worden door het *study team* 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 btw-inkomsten bij perfecte naleving gestegen, maar de feitelijke inkomsten niet, waardoor het gat groter is geworden.
- Volgens onze eigen berekeningen ligt het Nederlandse btw-nalevings-gat op basis van 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.



sectoren in kaart te brengen. Naar aanleiding van een bespreking met u op 20 maart jl. over de btw-ramingen in relatie tot invoer (e-commerce) wordt onderzoek gedaan naar specifieke sectoren.

- De exacte samenstelling van het btw-nalevings-gat 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-nalevings-gat 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 onder andere ziet 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.

Btw-beleids-gat

- Het btw-beleids-gat betreft de misgelopen btw-inkomsten als gevolg van verlaagde btw-tarieven en vrijstellingen.
- Het btw-beleids-gat 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-beleids-gat 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 0% tarief) en het deel dat wordt toegeschreven aan de (optionele) vrijstellingen.

Europese btw-beleids-gat

- Volgens het rapport bedroeg het Europese btw-beleids-gat in 2022 49,6%.

Jaartal	2018	2019	2020	2021	2022
Beleids-gat	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-beleids-gat wordt veroorzaakt door vrijstellingen die lidstaten volgens de Btw-Richtlijn 2006 verplicht moeten toepassen. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde de vrijstellingen voor financiële diensten publieke zaken als gezondheidszorg en onderwijs.
- Lidstaten hebben wel invloed op de grootte van het btw-beleids-gat 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-beleids-gat in Denemarken dat wordt veroorzaakt door optionele vrijstellingen en verlaagde tarieven respectievelijk 1% en 2% is.

Nederlandse btw-beleids-gat

- Volgens het rapport bedraagt het Nederlandse btw-beleids-gat in Nederland in 2022 48,7% (72,4mld euro). Hiervan werd 9,8% (14,5mld euro) veroorzaakt door verlaagde of 0% btw-tarieven¹, 34,8% (51,6mld euro) door verplichte vrijstellingen en 4,3% (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 cijfers uit het rapport door verschillende berekeningsmethoden (14,2 mld euro).

¹ Hierin wordt het nultarief bij uitvoer niet meegerekend.

- Het btw-beleids-gat 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.

Jaartal	2018	2019	2020	2021	2022
Beleids-gat	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%

- De vrijgestelde publieke en financiële sector zijn relatief groot in Nederland. Dat verklaart mede het relatief grote btw-beleids-gat 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 de ambtelijke fichebundel.²
- De resultaten van die inventarisatie zijn betrokken en verder uitgewerkt in het traject dat leidt tot het, binnenkort te verschijnen, ambtelijk rapport "Kansen voor lagere tarieven en beter beleid - Aanpak Fiscale Regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel". Daarin worden opties geschetst om het op minder goederen en diensten het verlaagde btw-tarief toe te passen. Bovendien heeft u in de Tweede Kamer aangegeven voor de langere termijn te streven naar een eenvoudiger en moderner btw-stelsel, mogelijk met een uniform btw-tarief.
- 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

Communicatie
N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

Het versturen van de brief over het rapport heeft de afgelopen jaren altijd geleid tot Kamervragen over de werkwijze van de Belastingdienst en vergelijkingen met andere lidstaten.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

² [Ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief | Ambtsbericht | Rijksoverheid.nl](#).