

Vergaderjaar 2023–2024

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 181

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2024

Op 24 oktober 2023 werd het rapport «*VAT Gap in the EU, report 2023*» 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 2021 en tracht het in grote lijnen te bepalen of de genomen btw-maatregelen op zowel EU- als lidstaatsniveau doeltreffend zijn. Het rapport maakt een onderscheid tussen twee categorieën btw-gaten: het btw-nalevings-gat en het btw-beleids-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. Het btw-beleids-gat betreft de misgelopen btw-inkomsten als gevolg van verlaagde btw-tarieven (inclusief het nultarief) en vrijstellingen.

Deze brief behandelt de bevindingen van het rapport met betrekking tot zowel de EU als Nederland, de werkwijze van de Belastingdienst in Nederland, en werpt een blik op toekomstige ontwikkelingen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het btw-nalevings-gat en het btw-beleids-gat. Vorig jaar is eenzelfde brief geschreven over het rapport uit 2022.²

Conclusie

Het btw-nalevings-gat is in 2021 in de EU (60,6 miljard euro) en Nederland (–0,1 miljard euro) wederom sterk gedaald. Hoewel het btw-nalevings-gat in de EU al geruime tijd gestaag afneemt, is de daling in 2021 (en 2020) omkleedt met grotere onzekerheden door de inconsistente behandeling van uitgestelde betalingen en lagere kwaliteit van de aangeleverde data door lidstaten door de turbulente tijd rondom de covid-19 pandemie. Het Nederlandse btw-nalevings-gat van –0,2% kan daarnaast mede veroor-

¹ VAT Gap – European Commission (europa.eu).

² Kamerstukken II 2022–2023, 32 140, nr. 147.

zaakt zijn doordat niet alle benodigde data bij de Commissie aangeleverd kon worden door een wijziging in de benodigde datastromen.

Wat betreft het btw-nalevings-gat doet Nederland het vrij goed. Hoewel het btw-nalevings-gat van $-0,2\%$ in 2021 een vertekend beeld geeft van de werkelijkheid, zal bij het gebruik van de juiste data en modellen waarschijnlijk duidelijk worden dat het btw-nalevings-gat ruim onder het Europees gemiddelde ligt. De Commissie schat namelijk in dat het btw-nalevings-gat in Nederland in 2022 $4,9\%$ zal zijn. Ondanks het relatief lage btw-nalevings-gat in Nederland blijft het een gezamenlijke EU-opgave om het btw-nalevings-gat terug te dringen. Het btw-nalevings-gat zal echter nooit helemaal verdwijnen, doordat bepaalde oorzaken (bijv. faillissementen) niet voorkomen kunnen worden.

Het btw-beleids-gat is aanzienlijk groter dan het btw-nalevings-gat en werd voor de gehele EU in 2021 geschat op $44,9\%$ (1.127 miljard euro). Dit betreft procentueel een lichte daling ten opzichte van 2020, toen het btw-beleids-gat werd geschat op $45,2\%$ (1.051 miljard euro). In absolute bedragen is het btw-beleids-gat echter met 77 miljard euro gestegen. Deze stijging is voornamelijk veroorzaakt door de inflatie. In 2021 bedroeg het btw-beleids-gat in Nederland $49,10\%$ (62,9 miljard euro). Hiervan werd $8,62\%$ (11 miljard euro) veroorzaakt door verlaagde of 0% btw-tarieven en $40,48\%$ (51,9 miljard euro) door vrijstellingen. Het deel van het Nederlandse btw-beleids-gat veroorzaakt door optionele vrijstellingen lag met $2,21\%$ (2,8 miljard euro) juist onder het Europees gemiddelde. Vorig jaar is de evaluatie van het verlaagde btw-tarief gepubliceerd.³ 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.⁴ Daarom is middels het belastingplan 2024 en de fiscale verzamelwet 2024 geregeld dat met ingang van 1 januari 2025 het algemene btw-tarief geldt op agrarische goederen en -diensten. Met betrekking tot de overige verlaagde btw-tarieven is het kabinet van oordeel dat het aan een volgend kabinet is om te besluiten welke vervolgstappen naar aanleiding van de evaluatie worden genomen.

Btw-nalevings-gat

Oorzaken van het btw-nalevings-gat

De term «btw-gat» in berichtgeving verwijst doorgaans naar het btw-nalevings-gat. Dit gat ontstaat hoofdzakelijk door 1) fraude en belastingontduiking, 2) belastingontwijking en -planning, 3) insolventie en faillissementen, 4) administratieve fouten en 5) onduidelijkheden in de wetgeving, met name met betrekking tot de toepassing van verlaagde btw-tarieven en vrijstellingen. Daarnaast wordt de omvang van het btw-nalevings-gat beïnvloed door economische factoren binnen een lidstaat, het institutionele klimaat, de economische structuur en het functioneren van de Belastingdienst. De samenstelling van het btw-nalevings-gat varieert 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.⁵

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/definitieve-evaluatierapport-verlaagde-btw-tarief>.

⁴ Overigens zijn na invoering aan verlaagde btw-tarieven toegeschreven doelen, zoals duurzaamheid niet onderzocht.

⁵ Q&A: VAT Gap 2022 report (europa.eu)

Het btw-nalevings-gat in de EU

Voor de gehele EU werd het btw-nalevings-gat in 2021 geschat op 5,3% (60,6 miljard euro), wat een aanzienlijke daling is ten opzichte van 2020, toen het werd geschat op 9,6% (99,3 miljard euro). De grootste dalingen hebben plaatsgevonden in Italië (-10,7%), Cyprus (-9,2%), Polen (-7,8%), België (-6,7%) en Ierland (-6%). Het grootste btw-nalevings-gat bevindt zich in Roemenië (36,7%), gevolgd door Hongarije (25,7%), Griekenland (17,8%) en Litouwen (14,5%). In absolute bedragen heeft Italië ondanks een forse daling nog steeds het grootste btw-nalevings-gat (14,6 miljard euro). Nederland had met -0,2% (-146 miljoen euro) het kleinste btw-nalevings-gat van de EU, gevolgd door Finland (0,4%), Spanje (0,8%) en Estland (1,4%). Hoewel het btw-nalevings-gat in de EU al geruime tijd gestaag afneemt, is de grote daling in 2021 (en 2020) omkleedt met grotere onzekerheden door de inconsistente behandeling van uitgestelde betalingen en lagere kwaliteit van de aangeleverde data door lidstaten door de turbulente tijd rondom de covid-19 pandemie. Dit wordt door de Commissie ook opgemerkt bij enkele lidstaten met grote dalingen, zoals Cyprus, België, Spanje en Nederland. De volgende rapporten zullen waarschijnlijk een completer beeld geven van de werkelijke btw-nalevings-gaten in de EU over 2020 en 2021.

Tabel 1

| EU | 2017 | 2018 | 2019 ¹ | 2020 ¹ | 2021 |
|------------------------------------|-------|-------|-------------------|-------------------|-------|
| Verwachte btw-inkomsten (mld) | 1.049 | 1.086 | 1.127 | 1.031 | 1.136 |
| Daadwerkelijke btw-inkomsten (mld) | 924 | 963 | 1000 | 932 | 1.076 |
| Btw-gat (mld) | 126 | 123 | 127 | 99,3 | 60,6 |
| % totaal btw-nalevings-gat | 11,9 | 11,2 | 10,7 | 9,6 | 5,3 |

¹ Omdat sommige data over een bepaald jaar pas later bekend of aangeleverd wordt kan het voorkomen dat de cijfers van eerdere jaren worden geüpdatet in de nieuwste versie van het rapport.

Het negatieve btw-nalevings-gat in Nederland

Het rapport geeft aan dat negatieve schattingen zoals in Nederland natuurlijk niet mogelijk zijn, maar in lidstaten waar de niet-naleving al zeer laag is, voor kunnen komen als gevolg van statistische en meetfouten. De eerder genoemde onzekerheid rond de ramingen voor 2021 draagt hieraan bij. Het Nederlandse btw-nalevings-gat kan daarnaast mede veroorzaakt zijn doordat niet alle benodigde data bij de Commissie aangeleverd kon worden door een wijziging in de benodigde datastromen. Dit zorgde ervoor dat alleen de algemene data naar de Commissie is opgestuurd. Inmiddels wordt er hard gewerkt om de missende informatie dit jaar via andere datastromen bij de Commissie aan te leveren.

Indien de ontbrekende data zou zijn meegenomen door de Commissie in het huidige rapport zou het btw-nalevings-gat van Nederland naar alle waarschijnlijkheid niet veel verschillen van het dit jaar gepubliceerde cijfer. Dit komt doordat de modellen van de Commissie niet geheel zijn ingericht op uitzonderlijke omstandigheden, zoals de betalingsregelingen die tijdens de covid-19 pandemie zijn opgezet. Een andere oorzaak welke mogelijk bijdraagt aan het vertekende cijfer betreft de afwijkende economische ontwikkeling als gevolg van de covid-19 pandemie welke niet goed is verwerkt in de modellen van de Commissie.

De Commissie schat in dat het btw-nalevings-gat in Nederland in 2022 4,9% zal zijn. Dit ligt dicht bij het cijfer uit 2020 en lijkt meer in lijn met het stabiele en relatieve lage btw-nalevings-gat dat Nederland de afgelopen jaren heeft gehad.

Tabel 2

| Nederland | 2017 | 2018 | 2019 ¹ | 2020 ¹ | 2021 | 2022 ² |
|------------------------------------|------|------|-------------------|-------------------|-------|-------------------------|
| Verwachte btw-inkomsten (mld) | 53 | 56,7 | 62,5 | 61,4 | 65,3 | 73,5 |
| Daadwerkelijke btw-inkomsten (mld) | 49,8 | 52,7 | 58,1 | 59 | 65,4 | 69,9 |
| Btw-gat (mld) | 3,2 | 4 | 4,4 | 2,4 | - 0,1 | <i>Geen inschatting</i> |
| % totaal btw-nalevings-gat | 6,0 | 7,1 | 7,0 | 4,0 | - 0,2 | 4,9 |

¹ Omdat sommige data over een bepaald jaar pas later bekend of aangeleverd wordt kan het voorkomen dat de cijfers van eerdere jaren worden geüpdatet in de nieuwste versie van het rapport.

² Dit jaar betreft een inschatting van de Commissie. De volledige data over 2022 moet nog door de Commissie worden uitgevraagd.

Werkwijze Belastingdienst

Wat betreft het btw-nalevings-gat doet Nederland het vrij goed. Hoewel het btw-nalevings-gat van -0,2% een vertekend beeld geeft van de werkelijkheid, zal bij het gebruik van de juiste data en modellen waarschijnlijk duidelijk worden dat het btw-nalevings-gat ruim onder het Europees gemiddelde ligt. Zo is het btw-nalevings-gat over 2020 in dit rapport gecorrigeerd van 2,8% naar 4%, waarmee Nederland nog steeds tot de best presterende lidstaten behoort. De Commissie schat in dat het btw-nalevings-gat in Nederland in 2022 4,9% zal zijn. Dit ligt dicht bij het cijfer uit 2020 en is meer in lijn met het stabiele en relatieve lage btw-nalevings-gat dat Nederland de afgelopen jaren heeft gehad.

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.

Het is complex om een volledige verklaring te geven voor het lage btw-nalevings-gat in Nederland, maar de aanpak van de Belastingdienst speelt zeker een rol in de daling van de afgelopen jaren. De fiscale toezichtstrategie van de Belastingdienst is de afgelopen jaren ontwikkeld met een focus op burgers en bedrijven. Hierbij ligt de nadruk op het stimuleren van vrijwillige naleving van fiscale regels, zonder zware en kostbare maatregelen van de Belastingdienst. Dit betekent dat de Belastingdienst de voorkeur geeft aan preventieve handhavingsinstrumenten boven corrigerende acties achteraf. De aanpak van (niet-)naleving, zoals bij het btw-nalevings-gat, bepaalt welke mix van handhavingsinstrumenten wordt ingezet, waarbij fraudebestrijding een belangrijke rol speelt. Dit resulteert in verschillende maatregelen waarmee de Belastingdienst het btw-nalevings-gat verkleint, waaronder:

- Horizontaal toezicht, waarbij grote ondernemingen hun btw-risico's beter beheren en delen met de Belastingdienst om fouten te voorkomen en belastingontwijking tegen te gaan.
- Het verstrekken van aangiftesoftware en voorlichting aan kleinere MKB-ondernemingen, evenals samenwerking met fiscale dienstverleners in het MKB om de kwaliteit van de aangifte vooraf te waarborgen en fouten te voorkomen.
- De invoering van de Pilot automatisch ingevulde btw/winstaangifte in samenwerking met fiscale dienstverleners in het MKB om het indienen van aangiften te vereenvoudigen.
- Het vergemakkelijken van betalingen via iDEAL.
- 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.
- Toezicht achteraf op zaken zoals de aftrek van voorbelasting.
- Een nauwe samenwerking met de FIOD bij de bestrijding van btw-carrouselfraude.

Europese aanpak van het btw-nalevings-gat

Op Europees niveau wordt actief gewerkt aan het aanpakken van het btw-nalevings-gat door middel van toenemende samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de Belastingdiensten binnen de EU. Zo wordt er op dinsdag 12 maart 2024 het 2^e Benelux colloquium «VAT GAP» georganiseerd. Op dit evenement wordt door sprekers uit verschillende lidstaten besproken hoe het btw-nalevings-gat verkleind kan worden. Dit ziet niet alleen op fraude, maar beslaat ook onderwerpen als e-factoreren en databeheer.

De Europese samenwerking is gebaseerd op de Verordening administratieve samenwerking en btw-fraudebestrijding.⁶ 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. Daarnaast is de genoemde verordening recentelijk aangepast, waardoor er meer mogelijkheden zijn ontstaan voor gerichte en intensieve samenwerking. 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 VIES⁷ te gebruiken, wat helpt om deelnemers in de carousel-fraudenetwerken te identificeren.

Op 8 december 2022 heeft de Europese Commissie een pakket met btw-regels voor het digitale tijdperk gepubliceerd.⁸ Uw Kamer heeft op 3 februari 2023 een BNC-fiche met de beoordeling van dit pakket ontvangen.⁹ 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-factoratie, 2) een platformfictie voor kortlopende verhuur en vervoersdiensten en 3) één btw-registratie in de EU en aanpassingen van e-commerce. Nederland is in beginsel positief over het pakket en zet tijdens de onderhandelingen in op harmonisatie bij alle drie de onderdelen, zodat de doelen van het pakket behaald worden. Het Belgische voorzitterschap van de EU heeft het dossier als prioritair bestempeld en streeft naar een akkoord op de Ecofin in mei 2024.

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

⁶ 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).

⁷ Gegevens over intracommunautaire transacties worden uitgewisseld in het VAT Information Exchange System (VIES).

⁸ VAT in the Digital Age – European Commission (europa.eu).

⁹ Kamerstukken II 2022–2023, 21 112, nr. 3599.

Btw-beleids-gat

Oorzaken van het btw-beleids-gat

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 vrijstellingen.

Het btw-beleids-gat in de EU en Nederland

Het btw-beleids-gat is aanzienlijk groter dan het btw-nalevings-gat en werd voor de gehele EU in 2021 geschat op 44,9% (1.127 miljard euro). Dit betreft percentageel een lichte daling ten opzichte van 2020, toen het btw-beleids-gat werd geschat op 45,2% (1.051 miljard euro). In absolute bedragen is het btw-beleids-gat echter met 77 miljard euro gestegen. Deze stijging is voornamelijk veroorzaakt door de inflatie.

In 2021 werd ongeveer 10,4% (247 miljard euro) van het btw-beleids-gat binnen de EU veroorzaakt door verlaagde of 0% btw-tarieven, terwijl 34,5% (880 miljard euro) werd toegeschreven aan vrijstellingen. Het merendeel van deze vrijstellingen betreft echter diensten die volgens de (Europese) regelgeving niet onderhevig mogen zijn aan btw, zoals de levering van publieke goederen en diensten (handelen als overheid) (19,8%), huurwaarde van eigen onroerend goed (8,01%) en financiële diensten (1,46%).

Het btw-beleids-gat dat wordt veroorzaakt door optionele vrijstellingen – waarover lidstaten zelf mogen beslissen om ze toe te passen en nationale goedkeuringen te verkrijgen – bedroeg 5,26% (132 miljard euro).

Tabel 3

| EU | 2017 | 2018 | 2019 ¹ | 2020 ¹ | 2021 |
|--------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------|
| Btw-beleids-gat (mld) | 1.004 | 1.035 | 1.055 | 1.051 | 1.127 |
| Verlaagde of 0% tarieven (mld) | 228 | 239 | 246 | 232 | 247 |
| Vrijstellingen (mld) | 776 | 796 | 809 | 819 | 880 |
| % totaal btw-beleids-gat | 44,5 ² | 44,4 ² | 44,5 ² | 45,2 | 44,9 |

¹ Omdat sommige data over een bepaald jaar pas later bekend of aangeleverd wordt kan het voorkomen dat de cijfers van eerdere jaren worden geüpdatet in de nieuwste versie van het rapport.

² Cijfers uit eerdere rapporten overgenomen i.v.m. het ontbreken van de cijfers in het huidige rapport.

In 2021 bedroeg het btw-beleids-gat in Nederland 49,10% (62,9 miljard euro). Hiervan werd 8,62% (11 miljard euro) veroorzaakt door verlaagde of 0% btw-tarieven en 40,48% (51,9 miljard euro) door vrijstellingen. Nederland kent verschillende sectoren, zoals de publieke en financiële sector, waarin er grotendeels sprake is van onbelastbare of vrijgestelde prestaties, wat resulteert in een relatief groot btw-beleids-gat veroorzaakt door vrijstellingen ten opzichte van het Europese gemiddelde. Het betreft hier echter vrijstellingen die vanuit de btw-regelgeving als onbelastbaar of verplicht zijn vastgesteld.

Het deel van het Nederlandse btw-beleids-gat veroorzaakt door optionele vrijstellingen lag met 2,21% (2,8 miljard euro) juist onder het Europees gemiddelde. De totale omvang van het btw-beleids-gat vertoonde de afgelopen jaren in Nederland een dalende trend, waarbij met name in 2019 een aanzienlijke daling plaatsvond als gevolg van de verhoging van het verlaagde btw-tarief van 6% naar 9%. Deze verhoging bracht het verlaagde tarief dicht bij het algemene btw-tarief, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 4

| Nederland | 2017 | 2018 ¹ | 2019 ¹ | 2020 ¹ | 2021 |
|--------------------------------|------|-------------------|-------------------|-------------------|------|
| Btw-beleids-gat (mld) | 56,6 | 58,6 | 58,3 | 57,6 | 62,9 |
| Verlaagde of 0% tarieven (mld) | 12,4 | 13 | 11 | 10,3 | 11 |
| Vrijstellingen (mld) | 44,1 | 45,6 | 47,3 | 47,3 | 51,9 |
| % totaal btw-beleids-gat | 51,6 | 50,8 | 48,3 | 48,4 | 49,1 |

¹ Omdat sommige data over een bepaald jaar pas later bekend of aangeleverd wordt kan het voorkomen dat de cijfers van eerdere jaren worden geüpdatet in de nieuwste versie van het rapport.

Invulling Btw-richtlijn 2006 door Nederland en de EU

De Btw-richtlijn 2006 heeft als basisprincipe dat alle leveringen van goederen en diensten onderhevig zijn aan het algemene btw-tarief. Bepaalde goederenleveringen en diensten, vermeld in bijlage III van de Btw-richtlijn 2006, kunnen echter door lidstaten worden belast tegen een verlaagd tarief. Lidstaten hebben de vrijheid om te beslissen of zij dit verlaagde btw-tarief toepassen op deze specifieke leveringen en diensten, binnen de grenzen die zijn vastgesteld in de Btw-richtlijn.

Op 6 april 2022 is de Btw-tarievenrichtlijn van kracht geworden, die wijzigingen heeft aangebracht in de Btw-richtlijn 2006 en meer beleidsvrijheid heeft geboden aan lidstaten en de EU bij het vaststellen van verlaagde btw-tarieven.¹⁰ Op 3 juni 2022 heb ik uw Kamer geïnformeerd over deze beleidsvrijheid en aangegeven hoe het Kabinet hiermee omgaat.¹¹ Nederland maakt ruim gebruik van de mogelijkheid om een verlaagd tarief toe te passen. Veel van de leveringen van goederen en diensten waarop een verlaagd tarief wordt toegepast, zoals voedingsmiddelen, vielen reeds onder het verlaagde tarief volgens de voorganger van de huidige Wet op de Omzetbelasting uit 1968¹², en zijn om die reden gehandhaafd gebleven.

Er zijn lidstaten die ervoor hebben gekozen om het verlaagde of 0% tarief beperkt toe te passen. Denemarken kent zelfs geen verlaagd btw-tarief. Op bijna alle goederen en diensten is het normale btw-tarief (25%) van toepassing en slechts op enkele goederen en diensten wordt het 0% tarief toegepast. Dit zorgt ervoor dat het btw-beleids-gat dat wordt veroorzaakt door verlaagde of 0% tarieven slechts 0,69% is. Andere lidstaten met een relatief laag btw-beleids-gat veroorzaakt door verlaagde of 0% tarieven betreffen Estland (2,46%), Slowakije (3,22%), Letland (3,38%) en Bulgarije (3,47%). Daar tegenover staan Oostenrijk (18,26%), Luxemburg (17,71%), Ierland (15,76%) en Polen (15,38%).

¹⁰ Richtlijn (EU) 2022/542 van de Raad van 5 april 2022 tot wijziging van Richtlijnen 2006/112/EG.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 32 140, nr. 119.

¹² De Wet op de Omzetbelasting 1954.

Evaluatie verlaagde btw-tarief

Vorig jaar is de evaluatie van het verlaagde btw-tarief gepubliceerd.¹³ Deze evaluatie vloeide voort uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).¹⁴ Op 19 september heb ik uw Kamer de kabinetsreactie van de evaluatie opgestuurd.¹⁵ 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.¹⁶ 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. Naar aanleiding van deze evaluatie is onder regie van het Ministerie van Financiën, in samenwerking met de andere betrokken departementen, ambtelijk zoveel mogelijk geïnventariseerd wat de impact van de verschillende in de evaluatie genoemde beleidsopties is. De resultaten van deze inventarisatie is opgenomen in de ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief.¹⁷

Naar aanleiding van de evaluatie is een voorstel aangenomen in het Belastingplan 2024 en de fiscale verzamelwet 2024 om met ingang van 1 januari 2025 het algemene btw-tarief toe te passen op agrarische goederen en -diensten.¹⁸ Het oorspronkelijke beleidsdoel van dat verlaagde tarief (voorkomen cumulatie) is – door het afschaffen van de zogenoemde landbouwregeling in 2018 – komen te vervallen. Met betrekking tot de overige verlaagde btw-tarieven is het kabinet van oordeel dat het aan een volgend kabinet is om te besluiten welke vervolgstappen naar aanleiding van de evaluatie worden genomen.

Optionele vrijstellingen, waarover Nederland zelf kan beslissen, zijn niet meegenomen in het periodiek evaluatieonderzoek van het verlaagde btw-tarief.

Deze vrijstellingen zullen in 2024 worden geëvalueerd op onder andere doeltreffendheid en doelmatigheid.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/definitieve-evaluatierapport-verlaagde-btw-tarief>

¹⁴ Stcrt. 2022, 19587.

¹⁵ Kamerstuk 32 140, nr. 174

¹⁶ Overigens zijn na invoering aan verlaagde btw-tarieven toegeschreven doelen, zoals duurzaamheid niet onderzocht.

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/ambtsberichten/2023/09/15/ambtelijke-fichebundel-naar-aanleiding-van-de-evaluatie-van-het-verlaagde-btw-tarief>.

¹⁸ Kamerstuk 36 418