Raad van de Europese Unie

Brussel, 26 november 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	25 november 2026
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2026) 630 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S "Mind the Gap" 2026: gezondere overheidsfinanciën door gezamenlijke inspanningen om belastingkloven te verkleinen en de naleving te verbeteren

De delegaties vinden hierbij document COM(2026) 630 final.

Bijlage: COM(2026) 630 final

EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.11.2026
COM(2026) 630 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

"Mind the Gap" 2026: gezondere overheidsfinanciën door gezamenlijke inspanningen om belastingkloven te verkleinen en de naleving te verbeteren

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} - {SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} - {SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} - {SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} - {SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} - {SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} - {SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} - {SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} - {SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} - {SWD(2026) 1228 final}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

"Mind the Gap" 2026: gezondere overheidsfinanciën door gezamenlijke inspanningen om belastingkloven te verkleinen en de naleving te verbeteren

1. Inleiding

Europa moet investeren in de versterking van zijn defensievermogens, een versnelde digitale en groene transitie en de bevordering van de productiviteit en het concurrentievermogen. In veel lidstaten staan de nationale begrotingen al onder grote druk, waardoor er weinig begrotingsruimte overblijft voor kritieke investeringen[1].

Toch wordt in de EU elk jaar meer dan 200 miljard EUR aan belastinginkomsten misgelopen vanwege niet-naleving van belastingverplichtingen (in dit document "belastingkloven als gevolg van niet-naleving" genoemd), wat overeenkomt met circa 1 % van het bbp van de EU. Alleen al voor de belasting over de toegevoegde waarde (btw) komt dit neer op een geschat verlies van ongeveer 125 miljard EUR of 9,5 % van de totale btw-verplichtingen in 2023. Voor de vennootschapsbelasting bedragen de geschatte verliezen voor elk van de lidstaten bijna 50 miljard EUR, wat overeenkomt met 9,2 % van de geïnde inkomsten uit vennootschapsbelasting[2]. Het gaat hier om bedragen die verschuldigd zijn, maar niet worden geïnd als gevolg van bepaalde vormen van belastingontduiking, belastingontwijking, administratieve tekortkomingen of onopzettelijke fouten. Belastingkloven als gevolg van niet-naleving zijn inherent lastig te kwantificeren, en de beschikbare schattingen verschillen qua dekking, methode en mate van zekerheid[3]. Ze zijn waarschijnlijk conservatief, aangezien bepaalde categorieën gederfde belastinginkomsten, bijvoorbeeld als gevolg van grensoverschrijdende agressieve belastingplanning of internationale winstverschuiving, niet in acht worden genomen. De schattingen maken duidelijk dat er aanzienlijke winst kan worden geboekt door te investeren in zowel een betere kwantificering van belastingkloven als in maatregelen om de belastingnaleving te verbeteren. Als zelfs maar een deel van deze

[1] Landspecifieke informatie, methoden en gegevens zijn opgenomen in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie SWD(2026) 1201 tot en met SWD(2026) 1228.

[2] Btw en vennootschapsbelasting worden hier genoemd als voorbeelden, omdat er in de hele EU relatief betrouwbare schattingen voor deze belastingen beschikbaar zijn. Ook bij andere belastingen, waaronder inkomstenbelasting en belastingen op individueel vermogen, kan er sprake zijn van een door niet-naleving veroorzaakte kloof, maar de beschikbare schattingen voor deze belastingen zijn meer gefragmenteerd en daarom niet opgenomen in de geaggregeerde cijfers die hier worden gepresenteerd.

[3] Bovendien hebben de meest recente schattingen die in een bepaald jaar beschikbaar zijn doorgaans betrekking op periodes van twee of drie jaar eerder, als gevolg van de termijnen voor de bekendmaking van de voor de schatting van belastingkloven gebruikte nationale datasets. De schattingen van de omvang van de verborgen economie in elke lidstaat variëren van 0,7 % tot 25 % van het bbp.

ontbrekende inkomsten zou kunnen worden geïnd, zou dat de druk op de overheidsfinanciën verlichten en extra ruimte creëren voor investeringen, zonder dat hiervoor nieuwe belastingen ingevoerd moeten worden of de bestaande belastingtarieven moeten worden verhoogd.

Vanwege de omvangrijke schaduweconomie en complexe belastingregels is het lastig, maar daarom niet minder belangrijk, om exact te bepalen welke factoren in de EU verantwoordelijk zijn voor belastingkloven als gevolg van niet-naleving. In diverse lidstaten is de omvang van de schaduweconomie aanzienlijk, met een negatief effect op de belastingnaleving. Steeds complexere belastingregelingen en grensoverschrijdende constructies kunnen de nalevingskosten verhogen, tot fouten of belastingontwijking leiden en aanzienlijke gederfde inkomsten veroorzaken. Percepties van de billijkheid en efficiëntie van het belastingstelsel en van de totale belastingdruk kunnen eveneens van invloed zijn op de belastingnaleving. De relevante factoren verschillen per land. Door middel van doeltreffende samenwerking tussen belastingdiensten en belastingplichtigen kan worden bijgedragen tot een betrouwbaar, transparant en ondersteunend klimaat, dat bevorderlijk is voor zowel de naleving als voor de werking, de integratie en het concurrentievermogen van de interne markt.

Om de risico's voor de overheidsfinanciën te kunnen beoordelen, moeten de lidstaten weten hoe groot hun belastingkloven als gevolg van niet-naleving zijn. De kwantificering van belastingkloven als gevolg van niet-naleving en hun ontwikkeling in de loop van de tijd is niet alleen een technische oefening. De autoriteiten kunnen aan de hand van deze informatie tevens de handhaving en naleving verbeteren. Deze schattingen maken het mogelijk risico's vast te stellen, gerichte interventies uit te voeren, middelen toe te wijzen en nalevingsstrategieën te verfijnen. Het analyseren van belastingkloven is dus een strategisch beheersinstrument om meer inkomsten te innen.

Belastinguitgaven leiden tot belastingkloven die het gevolg zijn van beleid. De EU-lidstaten rapporteren jaarlijks circa 750 miljard EUR aan gederfde inkomsten als gevolg van belastinguitgaven (wat overeenkomt met 4 % van het bbp van de EU in 2025). Dit cijfer moet echter met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd[4]. Belastinguitgaven omvatten bijvoorbeeld verlaagde belastingtarieven, belastingvrijstellingen voor bepaalde sectoren, belastingkredieten of andere fiscale stimulansen. Een cruciale stap is het monitoren en evalueren van deze belastinguitgaven. In tegenstelling tot directe uitgaven worden belastinguitgaven in de loop der tijd vaak verankerd in het belastingstelsel en kunnen zij een zeer zware belasting vormen voor de nationale begrotingen. Doelgerichte fiscale stimulansen daarentegen— zoals die welke in het kader van de Clean Industrial Deal of de spaar- en investeringsunie worden aanbevolen — kunnen vitale beleidsdoelstellingen zoals innovatie of de schone transitie ondersteunen. In de aanbeveling van de Commissie betreffende fiscale stimulansen ter ondersteuning van de Clean Industrial Deal zijn beginselen opgenomen voor

[4] Dit cijfer moet met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, aangezien de totalen per land betrekking hebben op verschillende jaren en niet dezelfde betekenis hebben. De reikwijdte van de verslaglegging over belastinguitgaven varieert en de benchmarks verschillen aanzienlijk: er zijn nationale autoriteiten die zelfs weigeren de gegevens op nationaal niveau te aggregeren. De schattingen van de nationale gederfde inkomsten zijn afkomstig van GTED.

een doeltreffende vormgeving van belastingkredieten en versnelde afschrijving, met inbegrip van een aanbeveling aan de lidstaten om de doeltreffendheid van de genomen maatregelen regelmatig te evalueren[5].

Moderne, datagestuurde belastingdiensten zijn essentieel om belastingkloven te verkleinen en de naleving te verbeteren. Veel lidstaten worden geconfronteerd met een verminderde naleving, een stijgende belastingschuld, gefragmenteerde digitale systemen en steeds complexere grensoverschrijdende transacties. Om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, moeten belastingdiensten toekomstbestendig zijn, gegevens optimaal benutten en in staat zijn niet-naleving in een vroeg stadium op te sporen, vrijwillige naleving te bevorderen en een tijdige invordering van uitstaande belastingverplichtingen te waarborgen. Investeringen in digitale hulpmiddelen, geïntegreerde systemen, directe gegevensverwerking, een grotere capaciteit om belasting te innen en in te vorderen, en samenwerking tussen autoriteiten zijn cruciaal.

De mededeling "Mind the Gap" en de bijbehorende 27 landenfiches vormen een strategisch instrument om de belastingstelsels en belastingnaleving in de hele EU te verbeteren. Uiteindelijk wordt met het initiatief beoogd de lidstaten te helpen belastingkloven als gevolg van niet-naleving te dichten, de belastinginning te optimaliseren en belastinguitgaven selectiever toe te passen. Ook wordt er bij de lidstaten op aangedrongen dat ze regelmatig verslag uitbrengen over door beleid veroorzaakte belastingkloven en deze te evalueren en rationaliseren, met name wanneer belastinguitgaven niet het beoogde rendement opleveren. Dit initiatief helpt de lidstaten niet alleen om belastingkloven te evalueren en verkleinen en de wijze waarop belastingen worden geïnd te moderniseren, maar stelt hen ook in staat de vruchten van administratieve samenwerking te plukken door resultaten collectief te vergelijken en beste praktijken uit te wisselen met het oog op een toekomstgerichte hervormingsagenda.

In de mededeling worden de uitdagingen in verband met belastingkloven beoordeeld en maatregelen vastgesteld om deze aan te pakken. Ten eerste worden de uitdagingen geanalyseerd waarmee de lidstaten worden geconfronteerd bij het kwantificeren, monitoren en evalueren van belastingkloven. Het is de bedoeling dat de belastingdiensten de hieruit voortvloeiende inzichten vervolgens benutten voor hun inspanningen in het kader van digitalisering en het verbeteren van hun invorderingsactiviteiten. Zodoende wordt een reeks maatregelen voorgesteld om deze uitdagingen op EU- en lidstaatniveau en, in voorkomend geval, op subnationaal niveau aan te pakken[6]. Uiteindelijk kunnen gecoördineerde acties en nauwe samenwerking op alle niveaus leiden tot hogere nalevingsniveaus, een doeltreffender

[5] Aanbeveling van de Commissie betreffende fiscale stimulansen ter ondersteuning van de Clean Industrial Deal en in het licht van het staatssteunkader voor de Clean Industrial Deal (C(2025) 4319 final), https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf.

[6] In diverse lidstaten worden belastingen ook geheven, beheerd en geïnd, en worden belastingvoordelen ook toegekend door deelstaten, regio's of lokale overheden.

belastingbeleid en een betere inning van inkomsten, zodat de begrotingsruimte kan worden gecreëerd die nodig is voor strategische investeringen.

2. Van kwantificering naar integratie: een beoordeling op Unie- en lidstaatniveau

2.1 Kwantificeren: belastingkloven als gevolg van niet-naleving beter kwantificeren

Om hardnekkige belastingkloven als gevolg van niet-naleving aan te pakken, moet meer worden geïnvesteerd in kennis, gegevens en analytische capaciteiten. Hoewel steeds meer lidstaten schattingen maken van hun belastingkloven als gevolg van niet-naleving, beschikt slechts een beperkt aantal over uitgebreide programma's voor het schatten van de kloof voor verschillende soorten belastingen[7]. Denemarken, Zweden, Italië en Nederland voeren analyses van belastingkloven uit om nalevingsrisico's te beheersen, en gebruiken de resultaten van deze analyses om hun begrotingsbeleid te staven, nalevingsrisico's in kaart te brengen, gerichte interventies uit te voeren, middelen toe te wijzen en de doeltreffendheid van nalevingsstrategieën te beoordelen. Andere lidstaten, zoals onder meer Frankrijk, Polen en Estland, doen dit pas sinds kort of schatten de belastingkloven als gevolg van niet-naleving nog niet stelselmatig.

Uit de ervaring van de lidstaten blijkt dat intensievere inspanningen om de belastingkloof te schatten positief bijdragen aan de naleving. In de lidstaten die al sinds lange tijd goed ontwikkelde programma's hebben voor het schatten van belastingkloven, zoals Denemarken, Italië, Zweden en Nederland[8], zijn de belastingkloven als gevolg van niet-naleving over het algemeen kleiner of in de loop van de tijd afgenomen. Zo heeft Nederland zijn analytische instrumentarium bijvoorbeeld uitgebreid door auditbewijs te combineren met gedragsonderzoek. Aan de hand van de inzichten uit deze analyses kan de belastingdienst gerichte preventieve maatregelen ontwerpen en de vrijwillige naleving verbeteren. Denemarken heeft een geavanceerd programma ontwikkeld om de belastingnaleving te meten aan de hand van uitgebreide auditgegevens die helpen de oorzaken van niet-naleving in verschillende sectoren vast te stellen. Een belangrijk kenmerk van de programma's in Zweden en andere lidstaten is dat systematisch willekeurige en risicogebaseerde audits worden uitgevoerd bij verschillende groepen belastingplichtigen[9]. De resultaten tonen dan wel

[7] OESO (2024), Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Parijs, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

[8] Nederland maakt gebruik van een combinatie van vragenlijsten voor auditeurs en auditgegevens om een beter inzicht te krijgen in de oorzaken van niet-naleving, waaronder de rol van complexiteit, een gebrek aan kennis en onjuist advies. Denemarken gebruikt gegevens van audits op sectorniveau en willekeurige audits om de naleving te beoordelen. In beide gevallen helpen deze inzichten om inspanningen op het gebied van naleving doelgerichter te maken en vrijwillige naleving te bevorderen.

[9] Willekeurige audits verschaffen statistisch representatieve informatie over de prevalentie en aard van niet-naleving. Risicogebaseerde audits worden gebruikt om belastingplichtigen met een verhoogd risico op niet-naleving op te sporen en te onderzoeken. Belangrijk is dat de resultaten van willekeurige audits ook worden

geen direct oorzakelijk verband aan, maar laten wel zien dat een regelmatige schatting van belastingkloven als gevolg van niet-naleving gerichtere strategieën voor belastingnaleving mogelijk maakt en belastingdiensten kan helpen risico's in een vroeg stadium te detecteren.

De Commissie heeft aanzienlijke investeringen in de schatting van belastingkloven als gevolg van niet-naleving voor indirecte en directe belastingen, op zowel nationaal als EU-niveau, ontwikkeld, ondersteund en gecoördineerd. Dit is met name relevant in het kader van directe belastingen, waarvoor in nationale schattingen vaak gebruik wordt gemaakt van verschillende definities, methoden, gegevensbronnen en verslagperioden en andere groepen belastingplichtigen worden meegenomen, hetgeen vergelijkingen bemoeilijkt maar tegelijkertijd mogelijkheden creëert voor uitwisselingen van methodologische informatie. Sinds 2021 werkt een door de EU gefinancierde Fiscalis-projectgroep aan de totstandbrenging van een gemeenschappelijk kader voor het schatten van belastingkloven als gevolg van niet-naleving[10], [11]. Daarnaast hebben sommige lidstaten, zoals Polen[12] en Slovenië[13], het instrument voor technische ondersteuning gebruikt om de door niet-naleving veroorzaakte kloof voor vennootschapsbelasting beter te kunnen schatten.

Wat indirecte belastingen betreft, heeft de samenwerking op EU-niveau al geleid tot een gemeenschappelijke methode voor het schatten van de btw-kloof als gevolg van niet-naleving, waarvoor alle lidstaten hebben deelgenomen aan een EU-brede oefening. In 2023 werd de btw-kloof als gevolg van niet-naleving in de EU geschat op 9,5 % van de totale verschuldigde btw, met aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. Diverse landen vertoonden in de loop van de tijd verbeteringen[14]. De analyse van de veranderingen in de loop van de tijd dient niet alleen om de huidige omvang van de kloof te bepalen, maar ook om te evalueren in welke mate landen zich hebben ingespannen om de naleving te verbeteren. Daarnaast kunnen autoriteiten aan de hand van deze analyse de doeltreffendheid van de genomen maatregelen beoordelen. Met digitale aangiften, online kasregisters, vooraf ingevulde btw-

gebruikt om op risico gebaseerde selectiemodellen te valideren en zo nodig aan te passen. Programma's voor de schatting van belastingkloven verschaffen dus input voor andere aspecten van het beheer van belastinginkomsten zodat de belastinginning efficiënter kan worden gemaakt.

[10] Zie voor aanvullende informatie: Europese Commissie, directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie (2025), Towards a common approach to tax gap estimation in the EU: Fiscalis Project Group 008 - Final report, Bureau voor publicaties van de Europese Unie. https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] In 2026 is de tweede cyclus van het project van start gegaan. Onder meer de volgende lidstaten namen deel aan de eerste en/of tweede cyclus: BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK en SE voor de subgroep voor inkomstenbelasting; CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK en SE voor de subgroep voor vennootschapsbelasting; EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK en SE voor de subgroep voor intracommunautaire ploffraude; en BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK en SE voor de subgroep voor e-commerce. Georgië heeft zich voor de tweede cyclus van het project ook aangesloten bij de subgroepen voor inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting.

[12] Via het instrument voor technische ondersteuning gefinancierd project (2023): "Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy", 2024-2026.

[13] Via het instrument voor technische ondersteuning gefinancierd project (2021): "Improving the administration of corporate income tax in Slovenia", 2022-2023.

[14] Zie Europese Commissie, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. et al., *VAT gap in Europe – Report 2025*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemborg, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

aangiften en andere digitale hulpmiddelen kunnen de traceerbaarheid en naleving worden verbeterd. Tevens ontwikkelt, test en onderzoekt de Commissie haar methoden voor het schatten van accijnskloven, waarbij zij wordt geholpen door een speciale groep van deskundigen uit meer dan twintig lidstaten die is opgezet om ervaringen op methodologisch gebied uit te wisselen en te evalueren hoe schattingen beter kunnen worden benut voor operationele werkzaamheden (zie ook punt 3.1).

In de context van een evoluerend vennootschapsbelastinglandschap worden verdere inspanningen geleverd op het gebied van capaciteitsopbouw om de door niet-naleving veroorzaakte kloof voor vennootschapsbelasting in de EU in te schatten. De Commissie heeft een nieuwe macro-economische methode ontwikkeld om de omvang van de door niet-naleving veroorzaakte kloof voor vennootschapsbelasting vast te stellen aan de hand van gegevens uit de nationale rekeningen en door de nationale bureaus voor de statistiek opgestelde schattingen van de onzichtbare economie. Deze methode verschaft een gemeenschappelijk kader voor de schatting van deze kloof in de lidstaten. Volgens de meest recente schattingen zou de gemiddelde kloof in 25 lidstaten ongeveer 9,2 % van de geïnde inkomsten uit vennootschapsbelasting bedragen. Het percentage verschilt per land echter aanzienlijk en veranderingen op jaarbasis moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De methode houdt echter geen rekening met eventuele inkomstenderving als gevolg van grensoverschrijdende agressieve belastingplanning of internationale winstverschuiving, aangezien winsten over het algemeen pas na grensoverschrijdende winsttoewijzing in nationale rekeningen worden opgenomen. Voor het analyseren van dergelijke inkomstenderving zijn aanvullende gegevens en methoden vereist, en moet onder meer werk worden verzet op het gebied van grondslaguitholling en winstverschuiving[15]. Nu het panorama van de vennootschapsbelasting verandert als gevolg van de uitvoering van de Pijler 2-regels van de OESO — die zal worden gevolgd door de uitvoering van de omnibus inzake belastingen en van de herschikking van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking — moeten de beoordelingsinstrumenten worden bijgewerkt, onder meer door het toepassingsgebied van de schattingen van de kloof voor vennootschapsbelasting uit te breiden tot andere gebieden dan de onzichtbare economie.

2.2 Monitoren: verbetering van de kwaliteit van de verslaglegging over belastinguitgaven

Belastinguitgaven zijn bijzondere regelingen in de belastingwet die bedoeld zijn om bepaalde activiteiten te stimuleren of bepaalde groepen te begunstigen, en die een opzettelijke verminderingen van de belastinginkomsten van de overheid tot gevolg hebben. In plaats van steun te verlenen via directe uitgaven, kan de overheid ervoor kiezen burgers of bedrijven indirecte financiële steun te verlenen door hun belastingdruk te verlagen.

[15] Zie voor een gedetailleerde bespreking van de JRC-methode voor het schatten van de door niet-naleving veroorzaakte kloof voor vennootschapsbelasting en de aannames en beperkingen van de methode: Europese Commissie, directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie (2025), The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues.

Belastinguitgaven zijn dus afwijkingen van het reguliere belastingstelsel op grond waarvan specifieke belastingplichtigen, sectoren of activiteiten een voorkeursbehandeling genieten. Ze kunnen onder meer de vorm aannemen van lagere tarieven of vrijstellingen.

Om een inherent tekort aan transparantie aan te pakken, is het van groot belang dat verslag wordt uitgebracht over deze belastinguitgaven, in overeenstemming met het EU-kader voor begrotingsbeheer. Anders dan het geval is bij programma's voor directe uitgaven als subsidies of toelagen, is voor belastinguitgaven doorgaans geen jaarlijkse parlementaire goedkeuring vereist. Wanneer ze bij wet zijn vastgesteld, blijven belastinguitgaven bestaan, tenzij ze actief worden ingetrokken of herroepen op grond van een vervalbepaling. Door middel van verslaglegging over belastinguitgaven kan deze asymmetrie worden gecorrigeerd en kan het niveau van transparantie en verantwoording worden verbeterd. Om een volledig beeld van nationale begrotingsuitgaven te krijgen, verplicht het EU-kader voor begrotingsbeheer de lidstaten om gedetailleerd verslag uit te brengen over de gevolgen van belastinguitgaven voor hun inkomsten[16].

De inhoud, het niveau van detail en de kwaliteit van de nationale verslagen van de EU-lidstaten lopen sterk uiteen. Sommige lidstaten presenteren in een bijlage bij de begroting één tabel met een schatting van de gederfde inkomsten uit belastinguitgaven zonder aanvullende contextinformatie. Andere lidstaten publiceren verslagen over de belastinguitgaven met gedetailleerde informatie over alle relevante belastingregelingen en meerjarige schattingen van de gederfde inkomsten.

Een groot aantal belastinguitgavenregelingen kan tot extra fiscale complexiteit leiden. Griekenland gaf aan meer dan 1 000 belastinguitgavenregelingen te hebben. Portugal meldde meer dan 700, Italië meer dan 600 en Frankrijk en Polen elk meer dan 400 belastingregelingen.

Belastinguitgaven kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor overheidsbegrotingen. Als gevolg van verschillen in zowel de belastingstelsels als de verslagleggingsmethoden variëren de gederfde inkomsten uit belastinguitgaven van 0,4 % van het bbp in Ierland tot 14 % van het bbp in Nederland. Een hoog niveau van gederfde inkomsten uit belastinguitgaven betekent niet noodzakelijkerwijs dat de maatregelen buitensporig of ondoeltreffend zijn. De gederfde inkomsten kunnen ook relatief hoog zijn omdat het reguliere belastingtarief hoog is of omdat er zeer breed verslag wordt uitgebracht over belastinguitgaven[17].

Met het aggregeren en vergelijken van schattingen van de belastinguitgaven tussen categorieën, lidstaten en perioden zijn aanzienlijke methodologische uitdagingen gemoeid. Hoewel de totaalcijfers kunnen worden berekend door de afzonderlijke regelingen eenvoudigweg bij elkaar op te tellen, moet de nodige voorzichtigheid worden betracht bij de interpretatie van deze schattingen. Ten eerste worden potentiële positieve effecten vaak

[16] Op grond van artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2011/85 van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024, moet verslag worden gedaan over de belastinguitgaven.

[17] Het komt voor dat dure belastingregelingen als structureel worden beschouwd en daarom niet in de verslaglegging worden opgenomen. Idealiter worden in de verslaglegging over belastinguitgaven ook structurele regelingen opgenomen. Nederland brengt verslag uit over alle fiscaal relevante regelingen.

overschat, omdat bij simpele aggregatie het risico bestaat dat overlappende regelingen dubbel worden geteld. Schattingen houden ook geen rekening met gedragsmatige reacties die leiden tot lagere inningsniveaus. Daarnaast kan een aanzienlijk deel van de belastinguitgavenregelingen niet worden gekwantificeerd[18]. Tot slot verschilt de verslaglegging sterk naar gelang de definitie van belastinguitgaven die de lidstaat hanteert[19].

2.3 Evalueren: waarborgen dat belastinguitgaven kosteneffectief zijn

Fiscale stimulansen kunnen overheden op effectieve wijze helpen allerlei beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, maar op de langere termijn zijn het mogelijk niet altijd de meest kosteneffectieve instrumenten. Er moet zorgvuldig worden geanalyseerd of fiscale stimulansen een nuttige bijdrage leveren aan de verwezenlijking van een bepaalde beleidsdoelstelling. De kosten, baten en risico's die zijn gemoeid met belastinguitgaven, moeten routinematig worden geëvalueerd. In de aanbeveling van de Commissie betreffende fiscale stimulansen ter ondersteuning van de Clean Industrial Deal zijn beginselen opgenomen voor een doeltreffende vormgeving van belastingkredieten en versnelde afschrijving voor schone investeringen, die moeten worden toegepast in overeenstemming met de staatssteunregels van de EU. De lidstaten worden verzocht de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die ze nemen en het wordt hun aangeraden de doeltreffendheid van deze maatregelen regelmatig te evalueren en beste praktijken uit te wisselen[20]. In het kader van een efficiëntere verwezenlijking van de klimaat- en milieudoelstellingen van de EU, houdt de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt meer in het algemeen ook in dat belastinguitgaven die mogelijk schadelijk zijn voor het milieu en vervuilers de verkeerde stimulansen geven, moeten worden herzien.

Het is cruciaal dat wordt bepaald of bestaande belastinguitgaven bijdragen tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen waarvoor ze in het leven zijn geroepen. De kosteneffectiviteit van bestaande maatregelen moet regelmatig worden geëvalueerd. Dit kan de weg vrijmaken voor hervormingen. Zo moet de Nederlandse regering belastinguitgaven waarvan is vastgesteld dat ze ondoeltreffend zijn, op grond van de begrotingsregels verplicht afschaffen, afbouwen of rechtvaardigen.

---

[18] Er kan bewust voor worden gekozen de effecten van belastinguitgavenregelingen niet te kwantificeren en in sommige gevallen is een dergelijke schatting niet mogelijk. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat de effecten van regelingen niet worden gekwantificeerd omdat de regelingen klein, technisch of van structurele aard zijn, of omdat ze door de EU verplicht zijn gesteld. Voor sommige regelingen is schatting niet mogelijk omdat er geen gegevens beschikbaar zijn. Ook kan het voorkomen dat er in beginsel wel gegevens beschikbaar zijn, maar dat het te duur is om deze te verzamelen voor een bepaalde regeling. Zo zijn er bijvoorbeeld geen gegevens beschikbaar over de belastingvrijstelling van inkomsten uit bepaalde activiteiten. Aangezien geen aangifte wordt gedaan van deze inkomsten, is het niet mogelijk het niveau aan gederfde inkomsten te schatten.

[19] Zo worden verlaagde btw-tarieven soms gedefinieerd als onderdeel van de benchmark en soms als afwijking ervan, en worden de basisinkomensaftrek en de voorwaartse verrekening van bedrijfsverliezen in sommige gevallen aangemerkt als belastinguitgaven, terwijl deze in de meeste landen worden beschouwd als structurele regelingen.

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_nl.

Hoe hoger de hoeveelheid gederfde inkomsten, hoe groter de noodzaak om de doeltreffendheid van belastinguitgaven te evalueren. Hoewel de kwantificering van belastinguitgaven in de eerste plaats een monitoringactiviteit is, moet de informatie vervolgens dienen als essentiële input voor de evaluatie van belastinguitgaven, zodat kan worden bepaald of de regelingen hun doel dienen en kosteneffectief zijn. Microsimulatiemodellen zoals EUROMOD [21] kunnen een nuttig hulpmiddel zijn voor de evaluatie van beleidsalternatieven.

2.4 Integreren: modernisering van de processen van belastingdiensten

Veel lidstaten hebben aanzienlijk geïnvesteerd in de uitrol van digitale hulpmiddelen en zijn begonnen met de invoering van AI voor zowel front- als back-endactiviteiten. De digitale transformatie van belastingdiensten vormt in de hele EU echter nog een uitdaging. Verouderde IT-systemen en processen belemmeren de vooruitgang. De belangrijkste uitdaging is de te grote afhankelijkheid van vrijwillige naleving, die een zware administratieve last voor belastingplichtigen met zich meebrengt. De lidstaten moeten de beginselen "naleving door ontwerp" (compliance by design) en "frictieloze belastingheffing" (seamless taxation) integreren in processen om de naleving te vereenvoudigen en de lasten voor belastingplichtigen te verminderen ([22]).

Een andere significante uitdaging voor de lidstaten houdt verband met de beschikbaarheid van voldoende, nauwkeurige en hoogwaardige gegevens zodat belastingdiensten hun werk doeltreffend kunnen doen. Als de kwaliteit van gegevens laag is, heeft dat negatieve consequenties voor nalevingsbeoordelingen, de prioritering van risico's en de handhaving. Daarnaast leidt de toenemende digitalisering van belastingdiensten tot nieuwe behoeften, aangezien voor moderne digitale systemen en kaders voor directe aangifte gestructureerde, gestandaardiseerde en betrouwbare gegevens nodig zijn. Als de beschikbare gegevens ontoereikend zijn, is het moeilijker om integratie, efficiënte verwerking en tijdige outputs te waarborgen. Belastingdiensten ondervinden ook moeilijkheden om de steeds grotere hoeveelheden gegevens doeltreffend te verwerken, waardoor ze minder goed in staat zijn ten volle te profiteren van administratieve samenwerking[23]. In het algemeen verminderen een slechte gegevenskwaliteit en grote hoeveelheden gegevens de transparantie van belastingverplichtingen en het inzicht in de bredere impact ervan op de bedrijfsactiviteiten, waardoor belastingdiensten minder goed in staat zijn weloverwogen strategische en beleidsbeslissingen te nemen.

[21] HOME | EUROMOD.

[22] Zie de methodologische bijlage voor aanvullende uitleg.

[23] Verslag van de Commissie over de evaluatie van het EU-kader voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw, COM (2025) 686 final van 14 november 2025 en Verslag van de Commissie over de evaluatie van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad over de evaluatie van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van directe belastingen, COM (2025) 695 final van 19 november 2025.

Nu de Europese economie sterker geïntegreerd is, kunnen de verschillen tussen nationale belastingstelsels worden misbruikt voor fraude, ontduiking of ontwijking. Grensoverschrijdende activiteiten spelen een belangrijke rol bij belastingcriminaliteit, met name bij btw-fraude. Intracommunautaire ploffraude is een typische vorm van btw-fraude die verband houdt met grensoverschrijdende transacties en waarbij vaak georganiseerde misdaadgroepen of -netwerken betrokken zijn. Dit soort fraude kan worden bestreden door middel van nauwere coördinatie tussen de lidstaten en geïntegreerde instrumenten voor het monitoren van transacties en gegevens, een gebied waaraan aandacht wordt besteed in het in 2025 aangenomen pakket btw in het digitale tijdperk. Nauwere samenwerking tussen belastingdiensten en integratie van de gegevensstromen waarop belastinginning wordt gebaseerd, kunnen daarom bijdragen tot een vermindering van de risico's en van de mogelijkheden voor fraude of andere vormen van fiscaal misbruik. Het versterken van de samenwerking tussen de lidstaten en fraudebestrijdingsactoren in de EU is ook een prioriteit van de Commissie in het kader van de lopende herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur, waarmee wordt beoogd lacunes aan te pakken die de financiële belangen van de EU kunnen schaden.

Sommige lidstaten worstelen nog steeds met grote openstaande bedragen aan niet-geïnde belastingschulden. De invordering van belastingschulden blijft een kritiek zwak punt; veel overheidsdiensten slagen er niet in uitstaande verplichtingen te innen. Gezien de hoge uitstaande belastingschulden in verschillende lidstaten is er een aanzienlijk potentieel om de inning van inkomsten te verbeteren door deze bedragen in te vorderen voordat ze oninbaar worden. De prestaties van de EU-lidstaten op dit gebied lopen uiteen vanwege verschillen in de wettelijke en administratieve kaders. Uit een EU-enquête uit 2025, in combinatie met feedback van nationale overheden, blijkt dat zowel binnenlandse als grensoverschrijdende invorderingsmechanismen dringend moeten worden versterkt om het toenemende aantal verzoeken te kunnen verwerken.

3. Optreden: beleidsmaatregelen vaststellen

Uit de uitdagingen blijkt duidelijk dat afzonderlijke nationale inspanningen niet genoeg zijn om vooruitgang te boeken op de hierboven beschreven terreinen. De relevante actoren verschillen per lidstaat en ook binnen de lidstaten, als gevolg van de institutionele diversiteit. Hoewel actie op nationaal niveau onontbeerlijk blijft, kan door middel van nauwere samenwerking op EU-niveau sneller vooruitgang worden geboekt. Door ervaringen te bundelen en goede praktijken uit te wisselen, kunnen de lidstaten vorderingen maken bij het verkleinen van de belastingkloven en het verbeteren van de naleving.

Om van samenwerking over te gaan tot actie zijn wederzijds vertrouwen en constante betrokkenheid nodig. Geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen belastingdiensten vergroot het vertrouwen. Politieke betrokkenheid is essentieel om gemeenschappelijke prioriteiten vast te stellen en de vaart in het proces te houden, en via administratieve en technische samenwerking kunnen de lidstaten ervaringen uitwisselen, gegevens delen en gezamenlijk praktische oplossingen ontwikkelen voor gemeenschappelijke uitdagingen.

De Commissie staat klaar om dit proces te ondersteunen. Dit doet zij onder meer door een gestructureerde dialoog en wederzijds leren te bevorderen, en de lidstaten te helpen bij het vaststellen en verspreiden van goede praktijken. De hieronder beschreven maatregelen kunnen tevens bijdragen aan een doeltreffende opvolging van landspecifieke aanbevelingen en aanbevelingen voor de eurozone in het kader van de beleidscoördinatiecyclus van het Europees Semester.

3.1 Collectieve capaciteit opbouwen om belastingkloven als gevolg van niet-naleving te schatten aan de hand van robuuste methoden en de vergelijkbaarheid van methoden bevorderen

Hoewel de lidstaten de afgelopen jaren vooruitgang hebben geboekt bij het schatten van hun belastingkloven als gevolg van niet-naleving, zijn aanzienlijk meer inspanningen vereist om de diagnostiek en instrumenten te verbeteren en de belastinginning uiteindelijk doeltreffender te maken. Om belastingkloven als gevolg van niet-naleving aan te pakken en de efficiëntie van hun activiteiten te vergroten, moeten overheden — in voorkomend geval ook op subnationaal niveau — grondigere analyses van die kloven uitvoeren, onder meer om hun omvang en de onderliggende oorzaken en relevante factoren vast te stellen. Als de bevindingen van deze analyses van de belastingkloven worden geïntegreerd in de cyclus voor de beheersing van de nalevingsrisico's — bijvoorbeeld door risicovolle belastingplichtigen in kaart te brengen, gerichte interventies uit te voeren en de verkregen informatie te benutten als input voor besluiten inzake personeel — kan belastingnaleving beter worden bevorderd. Om de belastingkloven als gevolg van niet-naleving te verkleinen, is een strategische aanpak met doelstellingen voor de middellange en lange termijn nodig.

Om het belastingbeleid en de werkzaamheden van de belastingdienst empirisch te kunnen onderbouwen, moeten de methoden, de gegevenskwaliteit en de vergelijkbaarheid van de schattingen van de belastingkloven als gevolg van niet-naleving van de lidstaten worden verbeterd. Met betere methoden kan zowel de robuustheid als de validiteit van schattingen van de belastingkloven als gevolg van niet-naleving worden verbeterd. Vergelijkbare schattingen stellen de lidstaten in staat hun prestaties naast die van gelijksoortige landen te leggen, te bepalen op welke terreinen ze het relatief goed of juist minder goed doen en tegelijkertijd de uitwisseling van goede praktijken te bevorderen. Dit soort schattingen verschaft beleidsmakers ook een robuustere basis voor de beoordeling van nalevingsrisico's en de prioritering van hervormingsgebieden.

Uit de ervaring met schattingen van de btw-kloof als gevolg van niet-naleving zijn de voordelen van een geharmoniseerde aanpak gebleken. Ook voor accijnzen wordt nu zo'n aanpak ontwikkeld. De Europese Commissie heeft de ontwikkeling en constante verfijning bevorderd van een gemeenschappelijke methode voor het schatten van de btw-kloof als gevolg van niet-naleving in alle lidstaten. De methode, waarbinnen uniforme definities, gegevensbronnen, aannames en schattingsprocedures worden toegepast, levert zinvolle vergelijkingen tussen de lidstaten en verschillende perioden op. De daaruit voortvloeiende

schattingen zijn inmiddels een waardevol instrument voor het monitoren van nalevingstrends, het evalueren van beleidsmaatregelen en het aanwijzen van gebieden waarop mogelijk aanvullende verbeteringen nodig zijn. Accijnzen zijn een andere vorm van belasting waarvoor uniforme definities, gegevensbronnen en aannamen zouden kunnen worden toegepast, maar om de resultaten te kunnen interpreteren is aanvullende landspecifieke informatie nodig.

Aangezien directe belastingen heterogener van aard zijn dan indirecte belastingen, is het aanzienlijk moeilijker om landen in dit opzicht te vergelijken. De Commissie ondersteunt de lidstaten sinds 2021 bij hun inspanningen om de methoden en de vergelijkbaarheid van resultaten te verbeteren. Op nationaal niveau stellen sommige lidstaten alleen schattingen op voor specifieke componenten van niet-naleving, terwijl andere ernaar streven de volledige belastingkloof als gevolg van niet-naleving in kaart te brengen. Er kunnen echter instrumenten en methoden worden geanalyseerd waarvoor geen geharmoniseerde belastingregels nodig zijn.

EU-initiatieven ter verbetering van de capaciteit om belastingkloven als gevolg van niet-naleving te schatten en ter bevordering van methodologische consistentie, leggen een solide basis voor versnelde capaciteitsopbouw. Dankzij de gezamenlijke inspanningen die zijn geleverd sinds 2021, zijn goede vorderingen gemaakt met de werkzaamheden voor de vaststelling en uitvoering van een gemeenschappelijk kader voor het schatten van belastingkloven als gevolg van niet-naleving. Deskundigen kunnen een breed scala aan uitdagingen (op het gebied van inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, btw — met name intracommunautaire ploffraude en e-handel — en accijnzen) gezamenlijk aanpakken door ervaringen uit te wisselen, van elkaar te leren en mogelijkheden voor een hoger niveau van overdraagbaarheid en vergelijkbaarheid te onderzoeken.

Maatregel 1 (lidstaten): capaciteit ontwikkelen en vergroten om de kloven als gevolg van niet-naleving voor alle soorten belasting te schatten, en deze schattingen aanwenden voor het strategische beheer van belastingdiensten. *De lidstaten moeten waar nodig investeren in specifiek(e) expertise, personeel en vaardigheden op het gebied van belastingkloven, en relevante actoren bij ministeries van Financiën, belastingdiensten, douanediensten en bureaus voor de statistiek met elkaar in contact brengen. In dit kader moet bijzondere aandacht worden besteed aan gebieden waarop de kwantificering nog minder goed ontwikkeld is, zoals de kloven voor directe belasting, met name voor inkomstenbelasting. Accijnskloven voor productcategorieën waarvoor de nationale nalevingsrisico's aanzienlijk zijn, moeten ook worden gekwantificeerd en gemonitord. Met name als een volledige kwantificering van accijnskloven nog niet haalbaar is, moeten de lidstaten de belangrijkste oorzaken van inkomstenderving en fraude vaststellen en deze in de loop van de tijd monitoren.*

Maatregel 2 (lidstaten): de nationale gegevens en methodologische grondslagen voor de schatting van belastingkloven verbeteren. *De lidstaten moeten de aanwijzing, beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens die worden gebruikt voor de schatting van belastingkloven verbeteren en de voor hun schattingen gebruikte methoden en gegevensbronnen en de beperkingen van hun schattingen documenteren. Zo kunnen robuustere nationale*

schattingen worden opgesteld en kan de uitwisseling en vergelijkbaarheid van methoden op EU-niveau worden bevorderd.

Maatregel 3 (EU): de inspanningen op EU-niveau voortzetten om de nauwkeurigheid en vergelijkbaarheid van nationale methoden te verbeteren, en tegelijkertijd verdere inspanningen op EU-niveau te leveren voor het kwantificeren van de kloven voor de accijnzen op tabak, alcohol en brandstof in de lidstaten. *Door middel van EU-steun en technische samenwerking tussen de lidstaten zal de robuustheid van de methoden worden versterkt, wederzijds leren worden bevorderd en een doeltreffende verspreiding van goede praktijken voor de schatting van belastingkloven als gevolg van niet-naleving worden gefaciliteerd. Via de Fiscalis-groep voor inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en btw, die al vijf jaar bestaat, moet op dit gebied verdere vooruitgang worden geboekt, met name met betrekking tot de belastingkloof als gevolg van niet-naleving in verband met intracommunautaire ploffraude en voor e-commerce. De lidstaten moeten ook blijven werken aan de ontwikkeling van ramingen van de accijnskloof. De Commissie werkt aan ramingen van de accijnskloof en haar methoden dienen als basis voor technische besprekingen met de lidstaten. Deze methoden moeten door de analyseteams van de lidstaten worden onderzocht. Tegen eind 2027 zal de Commissie, samen met de lidstaten, tevens evalueren of het mogelijk is bottom-upmethoden te ontwikkelen en de analytische werkzaamheden op dit gebied uit te breiden om de basis te leggen voor een robuuste en integrale schatting van accijnskloven.*

3.2 Belastinguitgaven regelmatig en uitgebreid monitoren en er transparant verslag over uitbrengen

De frequentie, informatiewaarde en algehele transparantie van de verslaglegging over belastinguitgaven lopen sterk uiteen tussen de lidstaten. Diverse lidstaten hebben een zeer groot aantal belastinguitgaven, en de hieruit voortvloeiende gederfde inkomsten kunnen dan ook aanzienlijk zijn en wezenlijke gevolgen hebben voor zowel de overheidsfinanciën als de fiscale complexiteit. In dit verband is regelmatige, alomvattende, systematische, openbaar toegankelijke verslaglegging essentieel.

Hiertoe moeten de lidstaten voldoende informatie verstrekken om drie fundamentele vragen te beantwoorden over elke gemelde belastinguitgave: i) hoeveel kost het, ii) wie profiteert ervan, en iii) wordt het beoogde doel ermee bereikt[24]? In deze informatie moeten de op het moment van vaststelling van de belastinguitgave genoemde beleidsdoelstelling, het toepasselijke mechanisme (vrijstelling, verlaagd tarief enz.), de begunstigden en het bedrag aan jaarlijkse gederfde inkomsten worden vermeld. Idealiter moet ook een beschrijving worden opgenomen van de benchmark, evenals een link naar gelijkwaardige programma's voor directe uitgaven. Om begrotingstransparantie te waarborgen, moeten structurele bepalingen met uitzonderlijk grote gevolgen voor de inkomsten, gezien hun relevantie, worden opgenomen in de verslagen over belastinguitgaven.

[24] Dit cijfer moet echter met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, aangezien de vergelijkbaarheid van de door de lidstaten gerapporteerde gederfde inkomsten vanwege verschillen in nationale belastingbenchmarks en schattingsmethoden beperkt is. Zie ook voetnoot 1.

Maatregel 4 (lidstaten): de beschikbaarheid en kwaliteit verbeteren van gegevens die worden gebruikt voor schattingen van belastinguitgaven en jaarlijks gedetailleerde verslagen over belastinguitgaven publiceren. *In veel gevallen staat een gebrek aan gegevens een passende kwantificering van de belastinguitgaven in de weg. Deze verslagen moeten dan ook zo volledig mogelijk zijn en gedetailleerde informatie bevatten voor elke regeling. Waar mogelijk moeten de gederfde inkomsten worden gekwantificeerd, en als dit niet is gebeurd, moet daarvoor een rechtvaardiging worden verschaft. Integratie in het begrotingsproces is wenselijk.*

Maatregel 5 (EU): richtsnoeren ontwikkelen voor de verslaglegging over belastinguitgaven. *Indien wordt voortgebouwd op goede praktijken, zou dit bijdragen tot de operationalisering van de wettelijke verplichting uit hoofde van de richtlijn tot vaststelling van voorschriften voor begrotingskaders van de lidstaten*[25] *om verslag uit te brengen over belastinguitgaven.*

3.3 Regelmatig toetsen en evalueren of belastinguitgaven aansluiten op de beleidsprioriteiten

De kosteneffectiviteit van belastinguitgaven wordt vaak niet systematisch geëvalueerd. Belastinguitgaven kunnen gebaseerd zijn op legitieme beleidsdoelstellingen. In tegenstelling tot directe uitgaven, waarvoor parlementaire toestemming vereist is en prestatiedoelstellingen moeten worden gepubliceerd, en die worden onderworpen aan periodieke audits, is bij de overgrote meerderheid van de belastinguitgaven geen sprake van dergelijke verantwoordingsmechanismen. De meeste lidstaten brengen verslag uit over de geschatte gederfde inkomsten als gevolg van belastinguitgaven, maar deze vorm van verslaglegging werpt geen licht op de vraag of een bestaande regeling de bijbehorende doelstelling op een kosteneffectieve manier verwezenlijkt. Hierdoor ontstaat een structureel bestuursprobleem: overheidsmiddelen waarvan de omvang vergelijkbaar is met die van grote uitgavenprogramma's worden toegewezen zonder dat er een systematische procedure wordt doorlopen om te beoordelen of de doelstellingen van de regeling ermee worden bereikt en of de regeling rendement oplevert. In een tijdperk waarin de roep om begrotingsconsolidatie steeds sterker wordt en doelstellingen moeten concurreren om begrotingsmiddelen, is dit niet alleen zorgwekkend met het oog op de transparantie, maar ook problematisch voor het begrotingsbeleid.

Een geïnstitutionaliseerd evaluatieproces voor belastinguitgaven is wenselijk[26]. Bij evaluaties moeten voor elke regeling twee vragen worden beantwoord: i) wordt de genoemde doelstelling verwezenlijkt en ii) zijn de kosten evenredig? Een trapsgewijze aanpak, zoals in het Ierse L1/L2/L3-kader en het Nederlandse Toetsingskader, is een praktisch toepasbaar model[27].

---

[25] Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024.

[26] Het platform voor samenwerking op belastinggebied heeft onlangs zes beginselen voor fiscale stimulansen gepubliceerd. In beginsel 6.3 wordt bepaald dat stimuleringswetgeving gepaard moet gaan met een programma voor periodieke, geloofwaardige en openbare evaluatie.

[27] De Ierse benadering wordt beschreven in Tax Expenditures Evaluations – Updated Guidelines (2024). De Nederlandse aanpak wordt toegelicht op de speciale website over nationale begrotingsregels (model 4.55).

De onderliggende logica en doelgerichtheid van elke regeling worden beoordeeld in een gestructureerde kwalitatieve evaluatie, en boven een bepaald bedrag aan begrotingsmiddelen worden geleidelijk grondigere kwantitatieve analyses toegepast. De instrumenten voor dergelijke analyses bestaan al en worden breed toegepast. Er is alleen politieke inzet vereist om ze in alle lidstaten systematisch toe te passen.

Om evaluaties van belastinguitgaven te institutionaliseren, moeten diverse kritieke ontwerpkeuzes worden gemaakt. In de wet verankerde evaluatiemandaten zijn duurzamer dan vrijblijvende politieke toezeggingen. Bovendien is gecentraliseerd toezicht op een niveau dicht bij het ministerie van Financiën objectiever dan wanneer dit wordt overgelaten aan vakministeries die er belang bij hebben specifieke bepalingen te handhaven. De resultaten van de evaluaties moeten afdwingbare consequenties hebben.

Maatregel 6 (lidstaten): een wettelijk of administratief kader tot stand brengen dat een periodieke evaluatie van belastinguitgaven op voortschrijdende basis vereist, het onafhankelijke toezicht versterken en samenwerking tussen nationale instanties bevorderen. *Door een institutioneel evaluatiekader tot stand te brengen, kan een regelmatige evaluatie van de belastinguitgaven worden gewaarborgd, het democratisch toezicht worden versterkt en worden gewaarborgd dat de relevante doelstellingen met de maatregelen op kosteneffectieve wijze verwezenlijken. Evaluaties kunnen ook worden opgenomen in of gekoppeld aan algemene uitgaventoetsingen. De verdere ontwikkeling van methoden en de herziening van de verslaglegging over en evaluatie van belastinguitgaven kunnen worden geïntegreerd het begrotingsproces, bijvoorbeeld door onafhankelijke begrotingsinstellingen of hoge auditinstanties. Samenwerking (bijvoorbeeld in een permanente werkgroep) tussen relevante nationale actoren (bv. het ministerie van Financiën, de belastingdienst en het bureau voor de statistiek) zou positief kunnen bijdragen aan deze inspanningen.*

3.4 De digitale transformatie verdiepen

Voortbouwend op de recente vooruitgang bij de digitalisering van belastingdiensten is verdere digitale transformatie essentieel om structurele zwakke punten weg te nemen en hardnekkige belastingkloven te verkleinen. Traditionele belastingstelsels zijn afhankelijk van belastingplichtigen die hun belastingen vrijwillig en nauwkeurig aangeven, berekenen en betalen. De complexiteit van sommige belastingstelsels kan tot gevolg hebben dat belastingplichtigen fouten maken en het kan de nalevingslasten verhogen. Door middel van een verschuiving naar naleving door ontwerp kan worden gewaarborgd dat fiscale processen beter aansluiten op de natuurlijke (bedrijfs)processen van belastingplichtigen, zodat de kans op fouten en fraude tot een minimum wordt beperkt. Op bedrijfsvoorheffing gebaseerde stelsels — waarin werkgevers belastingen inhouden — verlagen bijvoorbeeld de kans op fouten en de frauderisico's. Over het algemeen is met de tot dusver geleverde inspanningen op het gebied van digitalisering een grote stap in de goede richting gezet. Ze volstaan echter niet om frictieloze belastingstelsels tot stand te brengen. Om de voordelen van de digitale transformatie optimaal te benutten, moeten benaderingen op basis van de beginselen "naleving door ontwerp" en "frictieloze belastingheffing" volledig worden omarmd om

administratieve processen te moderniseren en de inspanningen op de hieronder genoemde terreinen op te voeren.

Maatregel 7 (lidstaten en EU): nationale processen optimaliseren en digitale systemen in de EU onderling integreren: *Alvorens te digitaliseren, moeten de lidstaten hun operationele werkprocessen opnieuw vormgeven en vereenvoudigen. De processen moeten bij voorkeur worden ingebed in de systemen van belastingplichtigen, zodat deze actief deelnemen aan de belastingadministratie. De lidstaten moeten gefragmenteerde IT-systemen vervangen door geïntegreerde digitale platforms waarop alle kerntaken van belastingadministratie kunnen worden uitgevoerd. Dit zal tevens de consistentie van de gegevens verbeteren, duplicatie verminderen en handmatige werkzaamheden verminderen. In de loop van de tijd heeft de EU uit hoofde van verschillende belastingwetten achtereenvolgens diverse onafhankelijke digitale systemen ingevoerd. Als deze op AI en andere sleuteltechnologieën gebaseerde systemen worden geïntegreerd, zou dat de kosten voor zowel de EU als de lidstaten verlagen, de gegevensverwerking doeltreffender maken en de administratieve lasten voor belastingplichtigen verminderen.*

3.5 Gegevensverwerking en -gebruik optimaliseren

Het optimaliseren van de verwerking en het gebruik van gegevens is een steeds grotere uitdaging voor belastingdiensten. Hoogwaardige gegevens zijn cruciaal voor risicobeoordelingen en om belastingplichtigen te identificeren. Hoe sneller en nauwkeuriger belastingdiensten kunnen bepalen hoeveel belasting een bepaalde belastingplichtige verschuldigd is, hoe beter ze in staat zullen zijn uitdagingen op het gebied van naleving snel het hoofd te bieden. De volgende acties zullen helpen om uitdagingen op nalevingsgebied aan te pakken die verband houden met gegevens:

Maatregel 8 (lidstaten en EU): een uniform, door AI gestuurd kader voor belastinggegevens en risicoanalyse tot stand brengen. *De lidstaten moeten geïntegreerde, op AI gebaseerde systemen voor belastinggegevens opzetten waarin informatie over directe en indirecte belastingen aan elkaar wordt gekoppeld om kruiscontroles, directe risicoanalyses en een snellere opsporing van belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking mogelijk te maken. Geautomatiseerde processen moeten handmatige werkprocessen steeds meer gaan vervangen, zodat systemen risico's kunnen signaleren, binnenkomende gegevens kunnen verwerken en een tijdige respons kunnen waarborgen. Eveneens moet ervoor worden gezorgd dat de toegang tot gegevens doelspecifiek, rechtmatig en evenredig is, en plaatsvindt onder doeltreffend menselijk toezicht. Op EU-niveau moet een meer gecentraliseerde architectuur worden opgezet die is gebaseerd op gestandaardiseerd gegevensgebruik en wordt geoptimaliseerd door middel van structurele upgrades, onder meer in het kader van de DAC-herschikking, teneinde fragmentatie en inconsistenties tussen nationale systemen aan te pakken. Voortbouwend op instrumenten als Cesop en de transactienetwerkanalyse (TNA) van Eurofisc, moeten oplossingen voor het delen van gegevens de kwaliteit van gezamenlijke risicoanalyses verhogen en belastingautoriteiten in staat stellen inlichtingen uit te wisselen en de handhaving doeltreffender te coördineren. Ten slotte moeten verbeterde mechanismen voor de verificatie van belastingidentificatienummers en feedbackmechanismen de identificatie van belastingplichtigen en de kwaliteit van gegevens*

verbeteren. Een dergelijke aanpak zou een proactievere opsporing van fiscaal misbruik mogelijk maken, audits stroomlijnen en de samenwerking tussen belastingautoriteiten in de hele EU versterken.

3.6 De inning en invordering van belastingen verbeteren

In veel lidstaten wordt belasting niet efficiënt geïnd, met hoge niveaus van niet-geïnde belastingschulden tot gevolg (zie punt 2.4). Daarom is het cruciaal dat de invordering van belastingschulden wordt verbeterd. De lidstaten moeten — door middel van efficiënte procedures, digitale instrumenten en AI (met de nodige waarborgen) — prioriteit toekennen aan de verbetering van de belastinginning om belastingkloven als gevolg van niet-naleving te dichten en uitstaande inkomsten in te vorderen.

Op grond van de EU-wetgeving[28] beschikken de lidstaten over mogelijkheden om elkaar bij te staan door middel van de uitwisseling van inlichtingen, notificatie van documenten en de invordering van belastingvorderingen namens een andere lidstaat. Invorderingsbijstand tussen lidstaten in het kader van Richtlijn (EU) 2010/24 (en tussen een lidstaat en een derde land in het kader van de desbetreffende internationale overeenkomst) mag alleen worden gebruikt als laatste redmiddel, d.w.z. nadat alle binnenlandse mogelijkheden zijn uitgeput of is aangetoond dat de uitvoering ervan onevenredig moeilijk is. Dit houdt in dat verzoeken om invorderingsbijstand doorgaans betrekking hebben op complexe, lastige situaties waarin belastingschulden al gedurende lange tijd moeilijk te innen zijn. Zo kan bijvoorbeeld om invorderingsbijstand wordt verzocht als er geen toegankelijke vermogensbestanddelen zijn of in situaties van insolventie of geschillen.

Maatregel 9 (lidstaten): de invordering van belastingschulden verbeteren door middel van centralisatie, samenwerking en efficiënt beheer. *Om de invordering van belastingschulden te verbeteren met het oog op een doeltreffender beheer van belastingschulden, moeten de lidstaten hun invorderingsdiensten centraliseren en integreren en ervoor zorgen dat autoriteiten volledige toegang hebben tot de gegevens van belastingplichtigen. Door middel van nauwere samenwerking met overheidsdiensten die een rol spelen bij insolventie en rechtbanken — met name in fraudezaken — kunnen belastingschulden doeltreffender worden ingevorderd. Als beoordelingen en geschillen kunnen worden versneld door eenvoudigere regels, snellere onderzoeken en gestroomlijnde gerechtelijke procedures, kunnen betere resultaten worden behaald op het gebied van invorderingen. Tevens is het van groot belang dat de EU-brede wederzijdse bijstand wordt versterkt. De lidstaten moeten snel reageren op invorderingsverzoeken, de grensoverschrijdende opsporing van vermogensbestanddelen verbeteren door middel van directe toegang tot gegevens, en operationele kloven overbruggen tussen belastingdiensten en andere overheidsdiensten die een rol spelen bij insolventie. Aan de hand van deze maatregelen kan de inning efficiënter worden gemaakt, kunnen verliezen als gevolg van insolventie worden verminderd en kan een billijkere handhaving in de hele EU worden gewaarborgd.*

[28] Richtlijn 2010/24/EU betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van belastingen, rechten en andere maatregelen.

4. Conclusie

Europa kan het zich niet veroorloven belastingkloven te negeren. Elk jaar gaat in de EU meer dan 200 miljard EUR aan belastinginkomsten verloren vanwege belastingkloven die het gevolg zijn van niet-naleving. Elke euro die niet wordt geïnd, is een euro die niet kan worden geïnvesteerd in concurrentievermogen, veerkracht en de groene en de digitale transitie.

Het verkleinen van de belastingkloof als gevolg van niet-naleving is een slimme en doeltreffende manier om de overheidsfinanciën te verbeteren. Door de belastingkloof als gevolg van niet-naleving te kwantificeren en de oorzaken van niet-naleving vast te stellen, kunnen de lidstaten namelijk meer belastinginkomsten innen zonder de belastingtarieven te verhogen. Hiervoor moeten de lidstaten wel hun capaciteit verbeteren om belastingkloven als gevolg van niet-naleving te kwantificeren en de resultaten aanwenden als input voor strategieën voor belastingnaleving. Op EU-niveau staat de Commissie klaar om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van vergelijkbare methoden en intercollegiaal leren mogelijk te maken. Als belastingkloven als gevolg van niet-naleving worden verkleind, neemt de druk op de begroting af, ontstaat er meer ruimte voor investeringen en wordt het vertrouwen in de billijkheid van belastingstelsels groter.

De lidstaten moeten belastinguitgaven, zoals verlaagde belastingtarieven, belastingvrijstellingen voor bepaalde sectoren, belastingkredieten en andere fiscale stimulansen, selectiever toepassen. In de hele EU lopen de lidstaten als gevolg van de door hen gerapporteerde belastinguitgaven jaarlijks circa 750 miljard EUR aan inkomsten mis. Als ze goed worden vormgegeven, kunnen instrumenten als belastingkredieten en andere fiscale stimulansen — zoals degene die worden aanbevolen in het kader van de Clean Industrial Deal en de spaar- en investeringsunie — positief bijdragen aan de verwezenlijking van strategische prioriteiten als innovatie en de schone transitie. Zonder toereikende controles zullen ze echter verveelvoudigen en naar verloop van tijd mogelijk niet kostenefficiënt meer zijn. Aan de hand van regelmatige rapportage en evaluatie kan licht worden geworpen op de vraag of belastinguitgaven nog steeds hun doel dienen en voldoende rendement opleveren. Als dat niet het geval is, moet de politieke wil bestaan om ze af te bouwen. Het doel is niet om doeltreffende stimulansen af te schaffen, maar om te waarborgen dat vrijstellingen, verlaagde tarieven en kredieten gerechtvaardigd en gericht zijn, en zijn afgestemd op de beleidsprioriteiten. Zo kunnen de nationale begrotingen worden beschermd en kan de doeltreffendheid van beleid worden gewaarborgd.

In de toekomst moeten belastingdiensten meer geïntegreerd en meer gegevensgestuurd werken, en beschikken over doeltreffende innings- en invorderingsmechanismen. Te veel lidstaten hebben nog steeds te kampen met uitdagingen op het gebied van de kwaliteit en het gebruik van gegevens, belastinginning en -invordering, en een hardnekkige hoeveelheid niet-geïnde schulden. Daarom is het zaak dat de lidstaten de digitale transformatie van hun belastingdiensten versnellen en de gegevenskwaliteit, risicoanalyses en invordering van belastingschulden verbeteren. Aan de hand van beter geïntegreerde IT-systemen, een slimmer gebruik van gegevens en AI, intensievere grensoverschrijdende samenwerking en

doeltreffendere invorderingsprocedures kan de inning van verschuldigde belastingen worden verbeterd en kunnen tegelijkertijd de lasten worden verminderd voor belastingplichtigen die wel aan hun verplichtingen voldoen. Dit is met name van belang aangezien grensoverschrijdende activiteiten een belangrijke rollen spelen bij belastingcriminaliteit, met name btw-fraude. Intracommunautaire ploffraude alleen al was in de periode 2010-2023 goed voor naar schatting 1-3 % van de gederfde btw-inkomsten, een bedrag tussen 12,5 en 32,5 miljard EUR[29]. Het ViDA-initiatief is een geslaagd voorbeeld van de manier waarop met intelligente digitalisering en nauwere samenwerking tussen belastingautoriteiten processen kunnen worden vereenvoudigd en risico's en mogelijkheden voor fraude en andere vormen van fiscaal misbruik kunnen worden beperkt.

Als Europa veerkrachtiger wil worden en overheidsmiddelen doeltreffender wil aanwenden, moet het meer aandacht besteden aan de manieren waarop inkomsten worden gegenereerd en maatregelen nemen om deze te verbeteren. In deze mededeling, waaraan een uitgebreide analyse van elk land ten grondslag ligt, wordt een praktisch uitvoerbare koers uitgestippeld voor de lidstaten om hun belastingstelsels en -administratie te versterken en voor de Commissie om ervoor te zorgen dat de capaciteit wordt vergroot zodat synergieën tot stand kunnen worden gebracht. De mededeling geeft een politieke impuls aan het initiatief "Mind the Gap" en stelt ontwikkelaars van belastingbeleid en belastingdiensten in staat te reageren, aanpassingen door te voeren, de vooruitgang regelmatig te monitoren en lessen te trekken.

Het initiatief is gericht op resultaten en uitvoering. Het vormt een praktische brug tussen beleidsdiagnoses en ondersteuning bij de uitvoering. Veel van de voorgestelde maatregelen kunnen als leidraad voor de lidstaten dienen bij de uitvoering van beleid en goede praktijken opleveren die kunnen worden benut door middel van technische ondersteuning, capaciteitsopbouw en intercollegiaal leren.

Met het "Mind the Gap"-initiatief wordt de doelstelling van vereenvoudiging in de praktijk nagestreefd. Beginselen als "naleving door ontwerp" en "frictieloze belastingheffing" houden in dat belastingnaleving wordt geïntegreerd in normale bedrijfsprocessen, waardoor de administratieve lasten afnemen. Dit leidt tot lagere nalevingskosten voor bedrijven, wat met name relevant is voor kmo's, en stimuleert grensoverschrijdende groei. Evenzo kunnen belastingstelsels door middel van een betere monitoring, evaluatie en rationalisering van belastinguitgaven eenvoudiger en transparanter worden gemaakt en kunnen de nalevingskosten worden verlaagd.

[29] Zie Europese Commissie, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A. en Skowronek, A., VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud — Final Report Phase II, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.