

Vergaderjaar 2023–2024

36 202

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2023)

AE

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2023

Dit demissionaire kabinet wil een gezondere voedselomgeving creëren door gezonde voedselkeuzes te stimuleren en ongezonde voedselkeuzes te ontmoedigen. Daarom is in het Coalitieakkoord vastgelegd dat wordt onderzocht hoe op termijn de btw op groente en fruit naar 0% kan worden verlaagd.¹ In dit kader heeft SEO Economisch Onderzoek (hierna: «SEO») in opdracht van het huidige kabinet onderzoek verricht naar de mogelijke afbakeningsvarianten voor een btw-nultarief op groente en fruit. SEO heeft de varianten beoordeeld op het gezondheidseffect, juridische houdbaarheid, uitvoer- en handhaafbaarheid en budgettaire gevolgen, om zo de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel vast te kunnen stellen.

Op 29 maart jl. bood het huidige kabinet uw Kamer het rapport van SEO aan, genaamd: «Een btw-nultarief op groente en fruit; voor- en nadelen van mogelijke afbakeningsvarianten».² Het huidige kabinet kondigde tevens op 14 juli jl. aan dat uw Kamer een inhoudelijke kabinetsreactie op dit rapport op Prinsjesdag ontvangt.³ Met voorliggende brief geeft het demissionaire kabinet gevolg aan deze toezegging.

Hieronder volgt een korte weergave van conclusies uit het SEO-rapport en een duiding door het demissionaire kabinet. Gezien de demissionaire status van het kabinet, is besluitvorming over het btw-nultarief voor groente en fruit aan een volgend kabinet.

¹ Coalitieakkoord 2021 – 2025, 15 december 2021, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, p. 35.

² *Kamerstukken II 2022/23*, 36 202, nr. 139.

³ *Kamerstukken II 2023/24*, 32 140, nr. 168, p. 37.

Bevindingen SEO

SEO heeft zeven afbakingsvarianten voor een btw-nultarief op groente en fruit onderzocht. Deze varianten zijn gebaseerd op de Schijf van Vijf, de douanecodes (de zogenoemde Gecombineerde Nomenclatuur) of op het spraakgebruik. De zeven varianten scoren allemaal (zeer) laag op doeltreffendheid, doelmatigheid, juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De afbakingsvarianten zijn door SEO in het beste geval als «beperkt doeltreffend» en «enigszins doelmatig» beoordeeld.

Gezondheidseffect

SEO schat in dat een btw-nultarief op groente en fruit tot een consumptiestijging in de orde van grootte van 4% leidt en dat de gezondheidseffecten van een dergelijke stijging beperkt zijn. Hoge en lage inkomensgroepen geven ongeveer een even groot deel van hun inkomen uit aan groente en fruit. Dit betekent dat hoge inkomensgroepen in absolute termen dus meer van een nultarief profiteren dan lage inkomensgroepen.

Juridische houdbaarheid

Het neutraliteitsbeginsel (dat voorschrijft dat voor producten die vanuit de modale consument gezien vergelijkbaar zijn, hetzelfde btw-tarief moet gelden) en de «eenheid-van-prestatieer» (dat tot gevolg heeft dat toevoegingen het wezenlijk karakter van het product vanuit het oogpunt van btw-regelgeving niet per se veranderen) maken de btw ten principale ongeschikt als instrument om de consumptie van groente en fruit te stimuleren. Geen enkele variant is juridisch goed houdbaar en het aantal rechtszaken dat kan worden aangespannen over de reikwijdte van het tarief kan aanzienlijk blijken.

Uitvoerbaarheid & handhaafbaarheid

De Belastingdienst schat in dat alle varianten forse risico's met zich brengen voor de uitvoerbaarheid voor zowel ondernemers als de Belastingdienst. De varianten kunnen zelfs met forse personele inzet nauwelijks gehandhaafd worden.

Budgettaire gevolgen

De budgettaire kosten van invoeren van een nultarief liggen, afhankelijk van de gekozen variant, tussen de € 550 miljoen en de € 950 miljoen.

Toetsingskader fiscale regelingen

SEO heeft het toetsingskader fiscale regelingen ingevuld en als bijlage aan het eindrapport toegevoegd. Daaruit blijkt dat niet is aangetoond dat een fiscale subsidie effectiever is dan een directe subsidie of heffing.

Kabinetsreactie

Het kabinet uit zijn waardering voor de grondige analyse die SEO heeft verricht. Het rapport schetst een duidelijk beeld van de gevolgen van een btw-nultarief op groente en fruit. Het onderzoeksbureau concludeert dat een gedifferentieerd btw-tarief ten principale ongeschikt is om de consumptie van groente en fruit te stimuleren.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De conclusies over de doelmatigheid en doeltreffendheid van een verlaagd btw-tarief (zoals een nultarief) staan niet op zichzelf, maar worden gesteund door een reeks aan onderzoeken die gedaan zijn naar verlaagde btw-tarieven.

Het CPB concludeert in zijn beleidsbrief dat het verlaagde btw-tarief in bredere zin een ondoelmatig beleidsinstrument is:

«Het verlaagde tarief is niet doelmatig. Het is bedoeld als instrument om de belastingdruk van lagere inkomensgroepen te verminderen. De belastingderving is hierdoor groot, maar de bereikte herverdeling is klein. In absolute bedragen hebben hogere inkomensgroepen veel meer voordeel van het verlaagde tarief dan lagere inkomensgroepen omdat zij meer goederen en diensten consumeren die belast zijn met het verlaagde tarief.»⁴

Dit beeld wordt bevestigd in de evaluatie van de bestaande verlaagde btw-tarieven door Dialogic & Significant Public, die op 11 april jl. aan uw Kamer is aangeboden, en in het rapport van de Europese parlementaire onderzoeksdienst ten behoeve van het Europees Parlement.⁵

De Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: «RvS») heeft er in zijn advies inzake het Wetsontwerp betaalbare boodschappen op gewezen dat voedingsmiddelen een geringe prijselasticiteit bezitten en dat een btw-verlaging op zijn best een beperkt effect zal hebben op de hoogte van de consumentenprijzen. De RvS constateert dat in zowel het Verenigd Koninkrijk als in Spanje btw-verlagingen weinig effect sorteren en dat de maatregelen hoofdzakelijk zorgden voor betere bedrijfsresultaten van ondernemers. In het bijzonder constateert de RvS dat in Spanje de btw-verlaging over het algemeen niet heeft geleid tot een verlaging van de consumentenprijzen. In tegendeel zelfs, de consumentenprijzen zijn in veel gevallen zelfs gestegen. Zelfs als een btw-verlaging volledig wordt doorberekend in de consumentenprijzen, leidt dit tot ondoelmatige inzet van overheidsmiddelen, zo concludeert de RvS. Een btw-verlaging is namelijk generiek en komt ook terecht bij degenen waar de btw-verlaging niet op gericht is.⁶ Het demissionaire kabinet constateert dat dit ook het geval zou zijn bij een btw-nultarief op groente en fruit. De fiscale subsidie vloeit in dat geval ook naar degenen die al voldoende groente en fruit consumeren en geen prijsstimulans nodig hebben.

SEO merkt ten slotte op dat de afbakening van het nultarief in de loop der tijd kan veranderen als gevolg van juridische procedures. Wijzigingen in de afbakening hebben dan ook invloed op de mate waarin het nultarief doeltreffend en doelmatig is. Dit betekent dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel – die reeds laag zijn beoordeeld – op den duur nog verder zou kunnen afnemen, doordat steeds meer ongezonde producten onder het btw-nultarief worden gerangschikt.

Juridische houdbaarheid

Het demissionaire kabinet heeft landsadvocaat Pels Rijcken & Droogleeuwer Fortuijn verzocht de juridische houdbaarheid van de afbakeningsvarianten nogmaals te beoordelen. De landsadvocaat onderschrijft de conclusies

⁴ L. Bettendorf, en S. Cossen, «Bouwstenen voor een moderne btw», *CPB Policy Brief* 2014/02.

⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 32 140, nr. 151; EPRS, VAT gap, reduced VAT rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers, September 2021.

⁶ *Kamerstuk II 2022–2023*, 36 315, 2023D17277 (Advies Raad van State).

van SEO met betrekking tot juridische houdbaarheid. De landsadvocaat merkt wel op dat het aantal te verwachten rechtszaken en de uitkomsten hiervan niet goed voorspelbaar zijn. Het advies van de landsadvocaat is als bijlage bij deze brief gevoegd.

De landsadvocaat onderschrijft de constatering dat de bereidheid bij belastingplichtigen om te procederen wordt versterkt door het directe financiële voordeel dat zij bij een gewonnen procedure kunnen behalen. De door de consument betaalde btw hoeven zij dan niet af te dragen (of krijgen zij terug van de Belastingdienst) en is direct winst, omdat er geen plicht is om dit voordeel (alsnog) aan de consument door te geven. Bij verlies vindt geen extra heffing plaatst; de door de consument betaalde btw is immers al afgedragen.

In tegenstelling tot de andere producten waarvoor het verlaagde btw-tarief geldt, zoals geneesmiddelen, is voor groente en fruit geen scherpe afbakening mogelijk. Het verlaagde btw-tarief op geneesmiddelen is bijvoorbeeld slechts van toepassing op geneesmiddelen waarvoor een handelsvergunning is verleend op grond van de Geneesmiddelenwet. Desondanks worden op dit moment tientallen procedures gevoerd waarbij ook deze scherpe afbakening wordt aangevochten op basis van het neutraliteitsbeginsel. Bij een btw-nultarief op groente en fruit is een dergelijke wettelijke verankering niet mogelijk waardoor ondergraving door toepassing van het neutraliteitsbeginsel nog meer aan de orde zou zijn.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In het SEO-rapport staat de inschatting van de Belastingdienst over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een btw-nultarief op groente en fruit. De conclusie is dat varianten zelfs met forse personele inzet nauwelijks gehandhaafd kunnen worden. De discussies over het btw-nultarief op groente en fruit kunnen zich onder meer uiten in verzoeken tot vooroverleg, bezwaren tegen eigen belastingaangiften van ondernemers en procedures bij de rechter. Deze procedures zijn niet eenmalig, maar kunnen zich blijven voortzetten in het geval dat door procedures de afbakening van de definitie van «groente en fruit» steeds weer verandert.

Vervolg

Aandacht voor een gezonde levensstijl blijft van belang. De doelen van het Nationaal Preventieakkoord voor 2040 staan, met als doel een gezonder Nederland in 2040.

Gezien de conclusies van het SEO-rapport en de budgettaire impact van invoering van een btw-nultarief, is het relevant om de maatregel af te wegen tegen alternatieve gezondheidsbevorderende maatregelen. Zo kan er, gezien de ambitie uit het Nationaal Preventieakkoord, gedacht worden aan subsidies die een gezonde leefstijl bevorderen, zoals het (breder) gratis verstrekken van groente en fruit of het aanbieden van schoolmaaltijden voor een bepaalde groep schoolgaande kinderen. Het kabinet heeft besloten om ook in 2024 schoolmaaltijden te verstrekken. Uw Kamer zal door de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, de Minister voor Armoedebeleid, Pensioenen en Participatie en de Staatssecretaris van VWS separaat hierover worden geïnformeerd.

Vanwege de demissionaire status van het kabinet is besluitvorming over de invoering van een btw-nultarief aan een volgend kabinet, evenals

besluitvorming over de structurele voortzetting van de schoolmaaltijden en/of van andere gezondheidsbevorderende maatregelen en de budgettaire effecten daarvan.

De Staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen