

Beantwoording van de vragen over het btw-nultarief op leveringen van groente en fruit

Vragen van het lid Van Haga (Groep Van Haga) aan de minister en de staatssecretaris van Financiën en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de problemen bij het afschaffen van btw op groente en fruit. (ingezonden 30 maart 2023)

Vraag 1

Hebt u kennisgenomen van het artikel 'Afschaffing btw op groente en fruit dreigt te sneuvelen'?(1)

Antwoord op vraag 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u de voorspelde kosten, tussen de 550 en 950 miljoen euro, voor het afschaffen van de btw op groente en fruit, gespecificeerd inzichtelijk maken? Kunnen deze kosten niet gecompenseerd worden door te snijden in andere overheidsuitgaven, die niet ten goede komen aan de verbetering van de volksgezondheid en het verminderen van de sociale ongelijkheid?

Antwoord op vraag 2

Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden over het al dan niet invoeren van een btw-nultarief op groente en fruit en/of alternatieve gezondheidsmaatregelen. Besluitvorming hierover, en over de bekostiging, is aan een volgend kabinet.

De kosten voor het eventueel afschaffen van de btw op groente en fruit zijn afhankelijk van de variant die gekozen wordt. Onderstaande tabel toont voor de door SEO onderzochte varianten een inschatting van de budgettaire kosten.

Variant	Budgettaire impact (miljoen)
Variant 1 (beste aansluiting bij Schijf van Vijf)	600-650
Variant 2 (onbewerkte groente en fruit in Schijf van Vijf zonder toevoegingen)	550-600
Variant 3 (onbewerkte groente en fruit in de Schijf van Vijf, geen restricties op toevoegingen)	550-600
Variant 4 (groente en fruit in originele vorm en in de Schijf van Vijf)	500-550
Variant 5 (hoofdstuk 7 en 8 uit GN ¹)	650-700
Variant 6 (hoofdstuk 7, 8 en 20 uit GN)	900-950

Vraag 3

Waarom is het zo'n ontzettend ingewikkeld probleem om te definiëren wat valt onder de noemer 'groente en fruit'? Vindt u het niet volstrekt absurd dat de Nederlandse overheid de regulering van beleid en bestuur dusdanig ver heeft doorgevoerd dat er hele onderzoeksrapporten gewijd moeten worden aan de vraag wat groente en fruit is, hoe het 'neutraliteitsprincipe' daarop van toepassing is en of daaraan allerlei verregaande criteria, zoals de bereidingswijze, of het 'maatschappelijk spraakgebruik' ten grondslag zouden moeten liggen?

Antwoord op vraag 3

Een btw-nultarief voor groente en fruit vereist een duidelijk wettelijk en houdbaar onderscheid tussen groente en fruit enerzijds en andere voedingsmiddelen die belast zijn tegen het verlaagde btw-tarief van 9% anderzijds. Dit is van belang om te voorkomen dat steeds meer (ongezonde) voedingsmiddelen onder het nultarief gaan vallen. Als ook ongezonde producten onder het nultarief kunnen vallen zal het beoogde gezondheidseffect afnemen. Overheidsmiddelen worden dan ondoelmatig en ondoeltreffend besteed.

¹ De Gecombineerde Nomenclatuur (GN) bevat goederencodelijsten die door de Europese Commissie zijn benoemd.

Het externe onderzoek heeft dan ook niet zozeer betrekking op de vraag wat 'groente' en 'fruit' is. Voor de begrippen 'groente' en 'fruit' bestaan diverse tuinbouwkundige, plantkundige, culinaire en culturele interpretaties. Het onderzoek is met name gericht op het in kaart brengen van wat een juridisch houdbaar onderscheid zou kunnen zijn tussen producten die wel en niet bij de gezondheidsdoelstellingen van de maatregel passen. Bij deze juridische houdbaarheid speelt met name het Unierechtelijk neutraliteitsbeginsel² een rol. Uiteraard zijn daarnaast ook de effectiviteit (leidt een btw-verlaging daadwerkelijk tot een prijsverlaging en zo ja, leidt deze dan tot een toename in de consumptie van groente en fruit), uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en het budgettaire beslag van de maatregel van groot belang.

Om tot zorgvuldige besluitvorming te komen heeft het kabinet er dan ook voor gekozen om niet één afbakeningsvariant in kaart te brengen maar een aantal en die op de genoemde aspecten te beoordelen.³

Vraag 4

Waarom spelen de belangen van producenten en de vrees voor 'juridisch getouwtrek' zo'n grote rol? Vindt u niet dat de politiek leidend zou moeten zijn in de besluitvorming over een dergelijke beleidsbepaling en dat de angst voor rechtszaken van commerciële partijen daarin geen rol zou moeten spelen?

Antwoord op vraag 4

Een niet-juridisch houdbare maatregel vergroot het risico op onbedoelde verruiming van de reikwijdte van de maatregel, doordat steeds meer ongezonde voedingsmiddelen onder het btw-nultarief kunnen gaan vallen. Dit doet af aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel, heeft tot gevolg dat het budgettaire beslag van de maatregel steeds verder toeneemt en zorgt voor rechtsonzekerheid bij ondernemers. Dit laatste heeft mede tot gevolg dat ondernemers procedures kunnen starten over het neutraliteitsbeginsel. Deze procedures zijn naar verwachting niet eenmalig, maar zullen zich blijven voortzetten omdat door elke procedure de afbakening van 'groente en fruit' verandert. De bereidheid bij belastingplichtigen om te procederen wordt versterkt door het directe financiële voordeel dat zij bij een gewonnen procedure behalen. Dit zorgt voor sterk verhoogde uitvoeringslasten voor de Belastingdienst en belast de rechterlijke macht. De juridische houdbaarheid van deze maatregel heeft dus brede gevolgen en gaat niet alleen over het belang van commerciële partijen. Daarom is het een belangrijk aspect om in kaart te brengen ten behoeve van de besluitvorming.

Vraag 5

Bent u niet van mening dat het heffen van btw op primaire voedingsmiddelen zoals groente en fruit überhaupt vreemd is?

Antwoord op vraag 5

De Europese BTW-richtlijn 2006 heeft als uitgangspunt dat alle goederen en diensten in de heffing worden betrokken. (Super)verlaagde btw-tarieven en vrijstellingen worden beperkt toegepast omdat ze het systeem complexer maken en (daarmee) verstoringen werken. Voor bepaalde primaire levensbehoeften als voedingsmiddelen wordt sinds jaar en dag het verlaagde btw-tarief (op dit moment 9%) toegepast.

Vraag 6

Kunt u de conclusie uit het onderzoeksrapport² dat het afschaffen van btw op groente en fruit slechts een 'beperkt effect' heeft op de eetgewoonten van mensen rijmen met het feit dat meermaals is aangetoond dat de leefstijl binnen bevolkingsgroepen met lagere inkomens slechter is, omdat gezond eten voor deze populatie vaak te duur is en dat dit grote gevolgen heeft voor de

² Het Unierechtelijke neutraliteitsbeginsel in de btw brengt mee dat op goederen en diensten die in de ogen van de 'gemiddelde consument' met elkaar concurreren hetzelfde btw-tarief moet worden toegepast.

³ Zie verder ook brief 'Plan van aanpak prijsmaatregelen voeding brief' van 5 juli 2022 (Kamerstukken II 2011-2022, 31 532, nr. 275) en de brief 'Btw-nultarief groente en fruit & alcohol- en tabaksaccijns' van 12 oktober 2022 (kenmerk: 2022Z19322).

gezondheid van deze mensen en daarmee samenhangend met de sociale en economische positie van deze groepen in de samenleving? Vindt u dit niet contrasterend?

Antwoord op vraag 6

Nee, beide conclusies kunnen tegelijkertijd juist zijn: dat gezond eten relatief duurder is, maar dat het geschatte effect van een btw-nultarief op groente en fruit een gemiddelde toename van 4% aan groente- en fruitconsumptie is. Volgens SEO zal de impact beperkt zijn omdat de vraag naar groente en fruit relatief ongevoelig is voor prijsveranderingen en omdat doorvertaling naar lagere prijzen niet gegarandeerd is. Daarbij komt dat de maatregel ongericht is voor ondersteuning van de lagere inkomensgroepen omdat, aangenomen dat een btw-verlaging wordt doorberekend in de prijs, iedereen van een verlaging profiteert, dus ook de hogere inkomens die relatief meer fruit eten. Als je specifiek lagere inkomensgroepen wilt ondersteunen moet worden nagedacht over een meer gerichte maatregel.

Overigens is prijs niet de enige factor die aankoopgedrag bepaalt. Ook in welke mate mensen als gewoonte hebben groente en fruit te kopen, bereiden en eten speelt bijvoorbeeld een rol.

Vraag 7

Denkt u niet dat het beperkte effect dat het afschaffen van de btw op groente en fruit misschien heeft op de korte termijn, naar alle waarschijnlijkheid steeds groter wordt op de langere termijn, aangezien het niet alleen gaat om bestedingspatronen en financiële keuzes van mensen, maar vooral ook om een cultuuromslag in het leef- en eetpatroon, die tijd nodig heeft?

Antwoord op vraag 7

Nee, uit het onderzoek blijkt dat een juridisch houdbare afbakening niet mogelijk is en naar verwachting zal de categorie producten waar het btw-nultarief voor geldt steeds verder uitbreiden. Mogelijkerwijs zal het nultarief dan ook gelden voor producten die niet vallen onder de Schijf van Vijf. Bovendien is het, ook gezien de beantwoording op vraag 6, de vraag of het effect van een btw-verlaging sterk genoeg is om – ook door het kabinet – een gewenste cultuuromslag tot stand te brengen.

Vraag 8

Denkt u niet dat de positieve gevolgen van zo'n cultuuromslag, bijvoorbeeld doordat volgende generaties opgroeien met gezondere voeding omdat hun ouders gaandeweg 'geleerd' hebben dat dit voor hen financieel beschikbaar is en gezondheidswinst oplevert, op de langere termijn dusdanig positieve gevolgen heeft voor de algemene volksgezondheid, dat het effect van deze maatregelen steeds groter wordt en de kosten die voor de initiële afschaffing van de btw gemaakt zullen moeten worden, ruimschoots zullen worden terugverdiend, onder andere door een vermindering van de zorgkosten door mensen met obesitas, diabetes, kanker en andere leefstijlgerelateerde aandoeningen?

Antwoord op vraag 8

Nee, verwezen wordt naar het antwoord op vraag 7.

Vraag 9

Kunt u, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, een schatting doen van de gezondheidswinst op de langere termijn die de in het onderzoek genoemde initiële vier procent stijging van groente en fruit zal opleveren? Hoeveel kinderen groeien hierdoor gezonder op? Hoeveel ziektelast en zorgkosten voor de maatschappij zal dit schelen? Indien u hiervan geen analyse kunt maken, bent u dan bereid om dit in kaart te gaan brengen?

Antwoord op vraag 9

Een schatting van de gezondheidswinst op langere termijn is niet onderzocht. Wel constateert SEO dat de gezondheidseffecten onder meer kunnen verwateren als de afbakening niet juridisch houdbaar is en als daardoor steeds meer producten aan de afbakening worden toegevoegd.⁴ Het is

⁴ Zie hoofdstuk 9 "Integrale afweging en synthese" van het onderzoeksrapport.

aan een volgend kabinet om besluiten te nemen over nadere vervolgacties omtrent het btw-nultarief op groente en fruit. In het verleden is echter wel reeds in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverweging een berekening gemaakt naar de verwachte daling in ziektekosten en de verhouding tot de budgettaire derving bij een btw-verlaging van 9% naar 5% op leveringen van groente en fruit.⁵

Vraag 10

Wat vindt u ervan dat de uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst inmiddels zorgen voor de frustratie van verschillende beleidsmaatregelen, die kunnen bijdragen aan de financiële, economische en sociaalmaatschappelijke gezondheid van ons land? Hoe lang mag het tekortschieten van deze overheidsinstantie nog een excuus zijn voor het niet doorvoeren van noodzakelijk beleid en het tegenhouden van goed bestuur van ons land?

Antwoord op vraag 10

Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden over het al dan niet invoeren van een btw-nultarief op groente en fruit en/of alternatieve gezondheidsmaatregelen. Besluitvorming hierover is aan een volgend kabinet. Hierop kan niet vooruit worden gelopen. Dat geldt ook voor wat betreft de reden(en) waarom de maatregel al dan niet wordt genomen. De maatregel is op verzoek van het demissionaire kabinet uitdrukkelijk niet alleen beoordeeld op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar ook op diverse andere belangrijke aspecten.

De Belastingdienst heeft zorgen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de maatregel. Het beeld dat deze zorgen ongegrond zijn, doet het kabinet nadrukkelijk van de hand. De risico's die de Belastingdienst ziet, hangen samen met de beperkte juridische houdbaarheid van de maatregel.

Overigens heeft hetgeen dat in dit onderzoek naar voren is gekomen over de uitvoerbaarheid geen betrekking op de uitdagingen waarvoor de Belastingdienst zich, met name op ICT-gebied, gesteld ziet. Het uitbreiden van het btw-nultarief naar groente en fruit is ICT-technisch mogelijk, maar stuit op de andere, reeds genoemde, uitvoeringsbezwaren. Die bezwaren hangen samen met de maatregel zelf, niet met de stand van de ICT-voorzieningen van de Belastingdienst.

Vraag 11

Bent u het eens met de stelling van het onderzoek dat andere maatregelen, zoals bijvoorbeeld het invoeren van een suikertaks, geschikter zijn voor het ontmoedigen van ongezond eten? Zo ja, denkt u niet dat dergelijke vormen van overheidsbetutteling en dwang en drang juist aversie oproepen bij mensen en bovendien de burger laten opdraaien voor het feit dat de overheid zelf jarenlang heeft verzaakt om goed voor de bevolking en de volksgezondheid te zorgen, door niet eerder in te zetten op leefstijlverbetering, preventie en educatie, met betrekking tot gezond eten en leven?

Antwoord op vraag 11

SEO heeft geconcludeerd dat er alternatieve instrumenten zijn om burgers aan te zetten tot een gezonder voedingspatroon. SEO heeft echter niet onderzocht of deze instrumenten inderdaad effectiever en efficiënter zijn. Het is aan een volgend kabinet om te beoordelen of nader onderzoek naar deze maatregelen nodig is. Het ontmoedigen van ongezond eten en het stimuleren van gezond eten vraagt een pakket aan maatregelen.⁶ Met de brief van 9 december jl. heeft het kabinet haar pakket van maatregelen aangekondigd op het gebied van leefstijl, overgewicht en voeding.

Vraag 12

Wat heeft het onderzoek naar het afschaffen van de btw op groente en fruit gekost?

Antwoord op vraag 12

⁵ Brede Maatschappelijke Heroverweging: Bewegen naar een duurzaam voedsel systeem, 20 april 2020, p. 80 en 81.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 32793, nr. 647

Het onderzoek is na aanbesteding door SEO uitgevoerd voor € 110.322 exclusief btw.

(1 RTL Nieuws, 29 maart 2023.

(2 SEO Economisch Onderzoek, Eindrapport 'Een btw-nultarief voor groente en fruit' (2023D13025).

Vragen van het lid Van Esch (PvdD) aan de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Financiën en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de effectiviteit van het afschaffen van de btw op groente en fruit in landen waar dit al is toegepast. (ingezonden 8 mei 2023)

Vraag 1

Kent u de berichten 'Nul btw op groente en fruit is haalbaar én effectief' en '0% VAT for essentials'?(1(2

Antwoord op vraag 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u aangeven waarom in andere EU-lidstaten de btw op onder andere groente en fruit wel verlaagd kan worden tot het nultarief, maar hierover in Nederland kennelijk getwijfeld wordt?

Antwoord op vraag 2

Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden over het al dan niet invoeren van een btw-nultarief op groente en fruit en/of alternatieve gezondheidsmaatregelen. Besluitvorming hierover is aan een volgend kabinet. Hierop kan niet vooruit worden gelopen. Dat geldt ook voor wat betreft de reden(en) waarom eventueel van de maatregel wordt afgezien.

SEO heeft in het onderzoeksrapport op verzoek van het demissionaire kabinet een vergelijking gemaakt van het btw-tarief op (onder meer) groente en fruit in andere EU-lidstaten en Nederland.⁷ Daarbij moet worden opgemerkt dat geconstateerd is dat beperkte informatie beschikbaar is over de beleidsdoeleinden van specifieke tarieven voor groenten en fruit in andere lidstaten, de precieze vormgeving van de afbakening daarvan, de effectiviteit van deze maatregelen en eventuele juridische discussies.⁸ Dat maakt het lastig om de vergelijking met andere lidstaten te maken en om vast te stellen wat het effect is (geweest) van maatregelen in andere lidstaten.

Vraag 3

Deelt u de mening dat het belangrijk is om te weten wat de effectiviteit is van het afschaffen/verlagen van de btw op groente en fruit in landen waar dit al is toegepast, in ieder geval voor wat betreft de gezondheid en de koopkracht van de bevolking in deze landen? Zo ja, bent u op de hoogte van deze effectiviteit, uitgesplitst per land? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 3

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 2.

Vraag 4

Bent u bereid om de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) opdracht te geven tot een vergelijkend onderzoek naar de effectiviteit van het afschaffen/verlagen van de btw op groente en fruit in landen waar dit al is toegepast, waarbij in ieder geval de effecten op de volksgezondheid en de koopkracht worden meegenomen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 4

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 2. Aanvullend dient opgemerkt te worden dat andere landen, die geen onderdeel uitmaken van de Europese Unie maar wel van de OESO, andere btw-systemen hebben, zodat in deze landen andere regels gelden en het Unierechtelijke neutraliteitsbeginsel bijvoorbeeld geen rol speelt. Bovendien heeft de OESO al specifiek ten aanzien van Nederland geconcludeerd dat het systeem van verlaagde btw-tarieven te complex is. De OESO

⁷ Zie hoofdstuk vier "Internationale vergelijking" van het onderzoeksrapport.

⁸ Zie verder ook de antwoorden van de staatssecretarissen van Financiën en Volksgezondheid, Welzijn en Sport op Kamervragen over dit onderwerp van leden Van Esch en Omtzigt van 12 oktober 2022.

raadt Nederland aan om de verlaagde tarieven in brede zin af te schaffen en een geüniformeerd btw-tarief te introduceren.⁹

Vraag 5

Bent u het ermee eens dat het afschaffen van btw op groente en fruit niet is bedoeld om de vermogensongelijkheid op te lossen en dit daarom geen steekhoudend argument is om af te zien van de btw-verlaging? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 5

Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden over het al dan niet invoeren van een btw-nultarief op groente en fruit en/of alternatieve gezondheidsmaatregelen. Besluitvorming hierover is aan een volgend kabinet. Hierop kan niet vooruit worden gelopen. Dat geldt ook voor wat betreft de reden(en) waarom eventueel van de maatregel zal worden afgezien.

Over de effectiviteit van btw-tariefdifferentiatie als middel om minder draagkrachtigen te ondersteunen in algemene zin, wordt verwezen naar de bevindingen van Dialogic en Significant Public in het evaluatierapport over het verlaagde btw-tarief dat op 11 april 2023 aan uw Kamer is aangeboden.¹⁰

Vraag 6

Als u onverhoopt niet bereid bent om de btw op groente en fruit af te schaffen, hoe gaat u er dan voor zorgen dat groente en fruit betaalbaarder wordt voor iedereen? Hoe gaat u ervoor zorgen dat de consumptie van verse groente en fruit dan gestimuleerd wordt?

Antwoord op vraag 6

In de kabinetsreactie op het onderzoeksrapport van SEO, dat eveneens op Prinsjesdag aan de Kamer is gestuurd, gaat het demissionaire kabinet nader in op een aantal alternatieve beleidsopties die een volgend kabinet naast invoering van een btw-nultarief op groente en fruit in overweging kan nemen.

(1 Foodwatch, 14 april 2023, 'Nul btw op groente en fruit is haalbaar én effectief' (<https://www.foodwatch.org/nl/current-nieuws/2023/nul-btw-op-groente-en-fruit-is-haalbaar-en-effectief/>)).

(2 The Portugal News, 24 maart 2023, '0% VAT for essentials' (<https://www.theportugalnews.com/news/2023-03-24/0-vat-for-essentials/76027>)).

⁹ OECD Economic Surveys Netherlands, June 2023, p. 14 en 32.

¹⁰ Kamerbrief 11 april 2023, met kenmerk 2023-0000092424.

Vragen van het lid Inge van Dijk (CDA) aan de staatssecretaris van Financiën over het bericht 'Beleidsmakers en wetenschappers: afschaffen btw op groente en fruit is 'effectief en uitvoerbaar'' (ingezonden 7 april 2023)

Vraag 1

Hoe rijmt u de conclusies van het SEO-onderzoek dat het effect op de verkoop van groente en fruit minimaal zal zijn (4%) na btw-verlaging, met de oproep van een groep beleidsmakers, artsen, wetenschappers en organisaties met kennis van de materie, dat de btw-afschaffing op groente en fruit wel degelijk hard nodig is en een groter effect tot gevolg zal hebben?(1)

Antwoord op vraag 1

Het demissionaire kabinet is net als beleidsmakers, artsen en wetenschappers van mening dat gezond eten belangrijk is en streeft ernaar om de dit te bevorderen. Aandacht voor een gezonde levensstijl is van belang. De doelen van het Nationaal Preventieakkoord voor 2040 staan, met als doel een gezonder Nederland in 2040. Juist daarom vindt het kabinet het belangrijk dat het meest geschikte instrument wordt ingezet om deze doelen te bereiken. 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. Vanwege de demissionaire status van het kabinet, is besluitvorming over invoering of voortzetting van deze maatregelen aan een volgend kabinet.

Vraag 2

Kunt u het verschil van inzicht toelichten, dat volgens ondertekenaars de btw-verlaging uitvoerbaar is, terwijl die volgens het onderzoek van SEO veel juridisch gesteggel met zich mee zal brengen?

Antwoord op vraag 2

De belanghebbenden die bij de uitvoerbaarheid van een eventuele btw-verlaging op groente en fruit betrokken zijn, zijn ondernemers, burgers, de Belastingdienst en de Douane. Deze belanghebbenden zijn door het onderzoeksbureau geconsulteerd. SEO heeft daarmee breed geconsulteerd en de juridische houdbaarheid van de maatregel naar de mening van het kabinet goed onderzocht.

Vraag 3

Bent u in gesprek met de groep ondertekenaars om hun inzichten op te halen?

Antwoord op vraag 3

Uiteraard zijn wij constant in gesprek met de sector. Zoals opgemerkt verschilt het kabinet niet met de auteurs van mening over het belang van stimulering van de volksgezondheid. Voor wat betreft het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen ziet het kabinet geen aanleiding om de bevindingen van SEO in twijfel te trekken, zie tevens het antwoord op vraag 2.

Vraag 4

Bent u van mening dat een bundeling van kennis en ideeën kan leiden tot versnelling in de invoering?

Antwoord op vraag 4

Besluitvorming over het al dan niet invoeren van een btw-nultarief op groente en fruit, alsmede over de eventuele invoeringsdatum daarvan, laat het kabinet gezien haar demissionaire status aan een volgend kabinet. SEO heeft een gedegen onderzoek verricht en daarvoor de gebundelde kennis en inzichten van uiteenlopende stakeholders gebruikt. Gezien de conclusies van het SEO-rapport over de juridische houdbaarheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en de budgettaire impact van invoering van een btw-nultarief, is het kabinet wel van mening dat het relevant is om de maatregel af te wegen tegen alternatieve gezondheidsbevorderende maatregelen

(1 De Volkskrant, 4 april 2023 (<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/beleidsmakers-en-wetenschappers-afschaffen-btw-opgroente-en-fruit-is-effectief-en-uitvoerbaar~bf6cbaf9/>))

Vragen van de leden Grinwis (ChristenUnie) en Romke de Jong (D66) aan de staatssecretaris van Financiën en de minister-president over het bericht 'Afschaffing btw op groente en fruit dreigt te sneuvelen'. (ingezonden 30 maart 2023)

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel "Afschaffing btw op groente en fruit dreigt te sneuvelen"?

Antwoord op vraag 1

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend met de uitspraak van de minister-president in de Eerste Kamer dat "het niet zo is dat de Belastingdienst een nultarief niet zou kunnen uitvoeren door ICT-problemen", maar dat het probleem zit in het "vormgeven en afbakenen van wat groente en fruit is"?

Antwoord op vraag 2

Ja.

Vraag 3

Waarom twijfelt u dan over het introduceren van een nultarief voor groente en fruit, terwijl er blijkens de afspraak in het coalitieakkoord en uitspraken van de Kamer breed politiek draagvlak is voor de introductie van een nultarief in de btw op groente en fruit, én de Belastingdienst - zoals blijkt uit de uitspraken van de minister-president - het nultarief kan uitvoeren?

Antwoord op vraag 3

Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden over het al dan niet invoeren van een btw-nultarief op groente en fruit en/of alternatieve gezondheidsmaatregelen. Besluitvorming hierover is aan een volgend kabinet. Hierop kan niet vooruit worden gelopen. Dat geldt ook voor wat betreft de reden(en) waarom eventueel van de maatregel zal worden afgezien.

Vraag 4

Klopt het dat de oorzaak van deze twijfel ligt in de gedachte dat dit voor de Belastingdienst "leidt tot veel juridisch getouwtrek van producenten die vinden dat ze ook onder het nultarief moeten vallen"?

Antwoord op vraag 4

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 3.

Vraag 5

Waarom zijn dergelijke juridische procedures een probleem voor de Belastingdienst? Is de Belastingdienst inmiddels niet buitengewoon bedreven in het voeren van dit soort procedures? Is het niet zo dat in het verleden, bijvoorbeeld bij de differentiatie tussen het hoge en het lage btw-tarief, ook sprake was van "juridisch getouwtrek"? Zo ja, waarom was dit destijds geen bezwaar om tot invoering over te gaan, maar nu bij het nultarief op de btw op groente en fruit wel?

Antwoord op vraag 5

In tegenstelling tot de andere producten waarvoor het verlaagde btw-tarief geldt, zoals geneesmiddelen, is voor groente en fruit geen afbakening op basis van bestaande wetgeving 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 nog altijd 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 eerder aan de orde is.

Indien sprake is van een niet juridisch-houdbare definitie levert dit niet alleen problemen op voor de Belastingdienst. Een btw-nultarief voor groente en fruit vraagt om een wettelijk onderscheid tussen groente en fruit enerzijds en andere voedingsmiddelen anderzijds. Voor andere voedingsmiddelen dan groente en fruit geldt het verlaagde btw-tarief van 9%. Het Unierechtelijke neutraliteitsbeginsel in de btw brengt mee dat op goederen en diensten die in de ogen van de 'modale consument' met elkaar concurreren hetzelfde btw-tarief moet worden toegepast. Verschillen in btw-tarieven mogen, met andere woorden, geen concurrentievervalsing teweegbrengen. Als niet onder het nultarief vallende producten door de modale consument potentieel als vergelijkbaar worden gezien met producten die als groente en fruit zijn aangemerkt, kunnen verkopers van die producten ervoor kiezen om een juridische procedure te starten. Als de rechter ze gelijk geeft, zal dan op de door hen verkochte producten ook het nultarief kunnen worden toegepast. Deze producten concurreren op hun beurt weer met andere producten, die dan ook weer onder het nultarief zouden kunnen gaan vallen. Deze procedures zijn niet eenmalig, maar zullen zich blijven voortzetten omdat door elke procedure de afbakening van 'groente en fruit' verandert. Dit levert rechtsonzekerheid op voor ondernemers. Er ontstaat dan bovendien olievlakwerking, waardoor er steeds meer ongezonde producten onder het btw-nultarief gaan vallen, waardoor het doel van het nultarief steeds meer verloren gaat, de maatregel ondoelmatiger wordt en de kosten van de maatregel steeds verder oplopen.

Verder verwacht de Belastingdienst juridische procedures over de toepassing van de zogeheten 'eenheid-van-prestatie-leer'. Deze leer bepaalt welk btw-tarief van toepassing is wanneer groente en fruit worden gecombineerd met andere prestaties (zoals toevoegingen aan groenten en fruit en samenstellingen van groente en fruit met andere voedingsmiddelen).

De bereidheid bij belastingplichtigen om te procederen wordt versterkt door het directe financiële voordeel dat zij bij een gewonnen procedure 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 aan de consument door te geven. Dit voordeel is met name aanzienlijk bij grootwinkelbedrijven en loopt op met het verstrijken van de tijd. Procederen is in feite een loterij zonder nieten, omdat bij verlies geen extra heffing plaatsvindt en de consument de btw al heeft betaald.

Vraag 6

Klopt het dat het afschaffen van de btw op groenten en fruit, afhankelijk van de vormgeving en afbakening waar de minister-president aan refereerde, tussen de 550 en 950 miljoen euro kost? Welke dekkingsopties hebt u hierbij in gedachten?

Antwoord op vraag 6

Ja, dat klopt. Besluitvorming over eventuele invoering van deze maatregel en/of alternatieve gezondheidsmaatregelen, alsmede de dekking daarvoor, is aan een volgend kabinet.

Vraag 7

Is het nog steeds mogelijk om de btw op groenten en fruit per 1 januari 2024 af te schaffen?

Antwoord op vraag 7

De Belastingdienst is ICT-technisch in staat om het btw-nultarief in te voeren, maar gelet op het feit dat afbakeningen juridisch onhoudbaar zijn is invoering per 1 januari 2024 niet verstandig voor zowel de handhaving als het bedrijfsleven. Besluitvorming door het demissionaire kabinet lijkt bovendien niet realistisch, gezien de datum van de verkiezingen.

(1 <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5374623/schrappen-btw-groenten-fruit-losse-schroeven>).

(2 'ICT van Belastingdienst kan verlaging btw groenten en fruit wél aan' (fd.nl)).

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 13 februari 2023¹ inzake de beantwoording van de nadere vragen over de motie-Koffeman c.s. over het afschaffen van btw op groente en fruit. De leden van de PvdD-fractie hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen en opmerkingen. (ingezonden 29 maart 2023)

Vraag 1

De leden van de PvdD-fractie danken u voor de antwoorden op hun eerdere vragen. Ze zijn verheugd dat het systeem bij de Belastingdienst geen belemmering vormt voor het uitvoeren van de motie. Het valt hen op dat u in uw brief van 13 februari jl. spreekt over "een mogelijke verlaging" van de btw op groente en fruit, hoewel de Eerste Kamer met de motie om een verlaging vraagt zonder voorbehoud, en de minister-president de motie "oordeel Kamer" liet. Ook schrijft u "als besloten zou worden een nultarief voor groente en fruit in te voeren....". Deze leden verzoeken u te bevestigen dat u bereid bent de motie onverkort en onverwijld uit te voeren.

Antwoord op vraag 1

Gelet op de demissionaire status van het kabinet is besluitvorming over eventuele invoering van deze maatregel en/of alternatieve gezondheidsmaatregelen aan een volgend kabinet.

Vraag 2

Voorts geeft u in uw beantwoording aan dat voor de uitvoering een werkbare en juridisch houdbare definitie voor groente en fruit nodig is. Deze leden wijzen erop dat er in meerdere Europese landen sprake is van btw-differentiatie van voedingsmiddelen, waarbij groente en fruit een lager tarief kennen. In Italië bestaat deze tariefdifferentiatie al geruime tijd, in Spanje geldt sinds dit jaar een nultarief op fruit, groenten, peulvruchten, knollen en granen. Bent u daarvan op de hoogte?

Antwoord op vraag 2

Ja, zie in dit verband ook hoofdstuk 4 van het onderzoeksrapport van SEO.

Vraag 3

Bent u voorts bereid de daar geldende definitie over te nemen? Zo nee, waarom niet? Welke expliciete aanleiding is er om dat niet te doen? Zo ja, op welke termijn en wijze? Bent u bereid, zo vragen deze leden, om elke vorm van verder uitstel actief te ontmoedigen?

Antwoord op vraag 3

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 1.

Vraag 4

Ziet u mogelijkheden voor verdergaande tariefdifferentiatie, waarmee ook bijvoorbeeld biologische producten onder het btw-nultarief gebracht kunnen worden? De leden van de PvdD-fractie vernemen op dit punt graag een toelichting.

Antwoord op vraag 4

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 1.

Daarbij zij opgemerkt dat het neutraliteitsbeginsel (op producten die vanuit het oogpunt van de modale consument met elkaar concurreren moet hetzelfde btw-tarief worden toegepast), een belemmering kan vormen. Ook kan het neutraliteitsbeginsel tot gevolg kan hebben dat steeds meer niet-biologische producten onbedoeld onder het nultarief gaan vallen.

Voor algemene inzichten in de doelmatigheid en doeltreffendheid van tariefdifferentiatie binnen de btw, wordt verwezen naar het evaluatierapport over het verlaagde btw-tarief van Dialogic en Significant Public dat op 11 april 2023 aan uw Kamer is aangeboden.¹¹

¹¹ Kamerbrief 11 april 2023, met kenmerk 2023-0000092424.