

# AFSCHAFFEN VAN BTW OP GROENTE EN FRUIT

RONDE TAFELGESPREK OP 12 JUNI 2023

POSITION PAPER

**seo** • economisch onderzoek

---

## AUTEURS

WOUTER VERMEULEN EN MICHIEL BIJLSMA

## OP VERZOEK VAN

VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT VAN DE TWEEDE KAMER DER STATEN-  
GENERAAL

AMSTERDAM, 5 JUNI 2023

SEO-notitie nr. 2023-59

## Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

## Copyright © 2023 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl).

Roetersstraat 29  
1018 WB, Amsterdam

**+31 20 399 1255**  
[secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)  
[www.seo.nl](http://www.seo.nl)

# Afschaffen van btw op groente en fruit

Het neutraliteitsbeginsel in de Europese wetgeving maakt een gedifferentieerd btw-tarief ongeschikt als instrument om de consumptie van groente en fruit te stimuleren. Daarnaast verwacht de Belastingdienst dat de handhaving zelfs met een forse personele inzet onvoldoende gewaarborgd kan worden. Dit beperkt de gezondheidswinst die met dit instrument te behalen valt.

Op maandag 12 juni 2023 organiseert de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer der Staten-Generaal een rondetafelgesprek over het afschaffen van btw op groente en fruit. Het doel van dit rondetafelgesprek is om de verschillende invalshoeken te horen over het afschaffen van btw op groente en fruit en het onderzoek dat daarnaar is gedaan door SEO Economisch Onderzoek. Tijdens het gesprek wordt getracht een antwoord te krijgen op de volgende vragen:

1. Wat is het effect van het afschaffen van de btw op groente en fruit op het betaalbaarder en aantrekkelijker maken van gezond eten?
2. Welke maatschappelijke baten en lasten heeft het afschaffen van de btw op groente en fruit? En hoe kan met de lasten worden omgegaan?
3. Hoe kan het afschaffen van btw op groente en fruit het beste worden uitgevoerd?

In deze notitie geven we een korte reactie op deze vragen, op basis van het dit voorjaar verschenen SEO-rapport over het nultarief op groente en fruit.

## Het effect op het betaalbaar en aantrekkelijk houden van gezond eten

Het effect van het nultarief op groente en fruit op de prijs hangt af van de mate waarin de daling van het btw-tarief wordt doorberekend aan consumenten. De empirische literatuur wijst erop dat belastingen op drank- en voedselproducten vaak grotendeels aan consumenten worden doorgegeven.

Wel is het de vraag in hoeverre het lukt om het nultarief zo vorm te geven dat gezond eten in prijs aantrekkelijker wordt. Het SEO-onderzoek wijst op grote risico's met betrekking tot juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid van een nultarief op groente en fruit, die gevolgen hebben voor het realiseren van de doelstelling van de maatregel. De gezondheidseffecten van afbakeningen die niet juridisch houdbaar zijn kunnen bijvoorbeeld verwateren naarmate er steeds meer producten aan moeten worden toegevoegd. In veel andere landen worden alle voedingsmiddelen tegen hetzelfde (gereduceerde) tarief belast. Dit is wel juridisch houdbaar, maar maakt gezond eten niet betaalbaarder of aantrekkelijker. Een variant die niet uitvoerbaar blijkt levert uiteindelijk ook geen bijdrage aan het betaalbaar en aantrekkelijk houden van gezond eten.

## Maatschappelijke baten en lasten

Het SEO-onderzoek bevat geen volledig uitgewerkte maatschappelijke kostenbatenanalyse, maar biedt wel inzicht in een aantal maatschappelijke effecten.

Het nultarief op groente en fruit kan bijdragen aan de volksgezondheid. Dit hangt af van de mate waarin mensen als gevolg van deze maatregel gezonder gaan eten. Het effect op de consumptie van groente en fruit is naar verwachting beperkt, omdat de consumptie van groente en fruit niet erg prijsgevoelig is en de doorvertaling naar

een prijsdaling niet gegarandeerd is. Een ruwe inschatting op basis van een elasticiteit van -0,5 en een doorvertaling van negentig procent resulteert in een positief effect op de consumptie van groente en fruit van in de orde grootte van vier procent.

Hoge en lage inkomens geven ongeveer een even groot deel van hun inkomen uit aan groente en fruit. Dit betekent dat hoge inkomensgroepen in absolute termen meer van een nultarief profiteren dan lage inkomensgroepen.

Het realiseren van deze baten is ook afhankelijk van de uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid van de maatregel. De risico's op dit vlak zullen zich daarnaast vertalen in hoge uitvoeringslasten en kosten van het voeren van juridische processen. De Belastingdienst verwacht dat zelfs met een forse personele inzet de handhaving onvoldoende gewaarborgd kan worden.

De budgettaire kosten van invoeren van een nultarief liggen, afhankelijk van de gekozen variant, tussen de 550 en de 950 mln. euro per jaar. Het gaat hier om een overdracht van het overheidsbudget naar consumenten, niet om een maatschappelijke kostenpost.

### Hoe kan het afschaffen van btw op groente en fruit het beste worden uitgevoerd?

Het SEO-rapport scoort zeven varianten op de criteria gezondheid, juridische houdbaarheid, uitvoerbaarheid, budgettaire impact en begrijpelijkheid. 1.1.1 Tabel 1 bevat per variant een korte omschrijving.

Tabel 1 Afbakeningsvarianten

Variant	Omschrijving
1	Beste aansluiting bij Schijf van Vijf
2	Onbewerkte groente en fruit in de Schijf van Vijf zonder toevoegingen
3	Onbewerkte groente en fruit in de Schijf van Vijf, geen restricties op toevoegingen
4	Groente en fruit in originele vorm en in de Schijf van Vijf
5	Hoofdstuk 7 (groente) en 8 (fruit) uit de Gecombineerde Nomenclatuur
6	Hoofdstuk 7, 8 en 20 (bereidingen van groente en fruit) uit de Gecombineerde Nomenclatuur
7	Groente en fruit naar spraakgebruik

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Alle varianten zijn in meer of mindere mate juridisch kwetsbaar vanwege mogelijke schendingen van het neutraliteitsbeginsel in de Europese wetgeving. Het neutraliteitsbeginsel schrijft voor dat producten die voor de gemiddelde consument vergelijkbaar zijn onder hetzelfde btw-tarief moeten vallen. Dit beginsel maakt een gedifferentieerd btw-tarief ongeschikt als instrument om de consumptie van groente en fruit te stimuleren. De grenzen tussen producten en productgroepen van groenten en fruit zijn vanuit de consument bezien namelijk vaak onduidelijk, in die zin dat er bij elke afbakening wel producten buiten de gekozen afbakening vallen die voor de consument gelijksoortig zijn aan producten die erbinnen vallen. De reden is dat bewerkingen, toevoegingen of samenstellingen vaak niet tot een product leiden dat in de ogen van de consument wezenlijk anders is.

De Belastingdienst ziet bij alle varianten forse risico's met betrekking tot de uitvoering en handhaving. De eerste vier varianten beoordeelt de Belastingdienst als het meest risicovol met het oog op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De koppeling aan GN-hoofdstukken maakt Varianten 5 en 6 iets minder kwetsbaar wat betreft

de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Variant 7 geeft ondernemers en de Belastingdienst geen duidelijkheid over de producten die onder het nultarief vallen en kent daarmee ook zeer grote uitvoeringsrisico's.

Het risico op schending van het neutraliteitsbeginsel speelt het sterkst bij Variant 4, omdat het waarschijnlijk vaak voorkomt dat producten die uitgesloten bewerkingen zoals schillen of snijden hebben ondergaan voor consumenten soortgelijk zijn. Het uitsluiten van toevoegingen in Variant 1, 2 en 5 is niet alleen juridisch kwetsbaar vanwege het neutraliteitsbeginsel, maar ook omdat deze varianten strijdig zijn met de eenheid-van-prestatieleer die stelt dat toevoegingen zoals suiker of zout meegaan in de fiscale kwalificatie van het hoofdproduct. Variant 3 en 6 zijn juridisch het minst kwetsbaar. Bij Variant 7 leidt het gebrek aan duidelijkheid en hierdoor aan rechtszekerheid tot grote juridische risico's - ondernemers vragen uitdrukkelijk om een duidelijke afbakening.

Op basis van uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid kleven er dus aan alle varianten grote tot zeer grote risico's. De varianten die op deze twee criteria het minst ongunstig scoren zijn Variant 5 en 6. Variant 5 scoort van deze twee varianten het gunstigst op gezondheid, hoewel beide varianten ongezonde producten insluiten. Variant 5 heeft met een derving van belastinginkomsten van tussen de -700 en -650 miljoen euro ook een kleinere budgettaire impact dan Variant 6, die uitkomt om tussen de -950 en 900 euro. Vanwege het uitsluiten van bewerkte groente en fruit is Variant 5 mogelijk wel minder goed voor consumenten te begrijpen, hoewel het insluiten van meer ongezonde producten in Variant 6 ook tot onbegrip kan leiden.