

Position Paper van mr. drs. A.J.A. Overwater ten behoeve van:

- Rondetafelgesprek over het afschaffen van btw op groente en fruit;
- Vaste Commissie voor VWS van de Tweede Kamer
- 12 juni Blok II : fiscalisten (14.35-15.20)

In dit position paper wordt aandacht gegeven aan fiscale en financiële bevindingen in het SEO-rapport genaamd *'Een btw-nultarief voor groente en fruit'*, dat gaat over het kabinetsvoornemen om het btw-tarief voor verse en onbewerkte groente en fruit te verlagen naar 0%.

De volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Wordt het voordeel van een tariefsverlaging wel doorgegeven aan de eindgebruiker?
2. Hoe zit het met de uitvoering door de belastingdienst?
3. Hoe zit het met de (fiscaal-) juridische houdbaarheid?
4. Hoe reëel is de angst voor een 'aanzienlijk aantal' procedures?

Ad1 Position: Het voordeel van een tariefsverlaging zal nagenoeg geheel worden doorgegeven.

In de samenvatting van het SEO rapport wordt gemeld dat doorvertaling naar een prijsdaling *'niet gegarandeerd'* is. Theoretisch klopt dat maar in het recentelijk verschenen rapport dd 23 april 2023 genaamd *'Evaluatie van het verlaagde btw-tarief'* opgemaakt door Dialogic in opdracht van het Ministerie van Financiën staat op pagina 79 dat de tariefsverlagingen als deze doorgaans geheel of grotendeels worden doorgegeven. Één voorbeeld ging specifiek over groente en fruit.

'In Tabel 7, op pagina 73 zijn vier internationale voorbeelden gegeven waarin is gekeken naar het effect van een verlaging van het btw-tarief op voedsel (al dan niet een specifieke subgroep van voedsel). In twee van de vier gevallen was er sprake van een (bijna) volledige doorgifte, in één geval een onvolledige doorgifte (88%) op de korte termijn en in één geval was er sprake van geen doorgifte. Bij dit laatste geval ging het om de situatie waarbij het btw-percentages werd verlaagd van 7% naar 5%, bij de andere drie gevallen was er sprake van een daling van het btw-tarief met 12 tot 22 procentpunt.'

Ongeacht wat in de verwarrende samenvatting van het SEO-rapport staat (doorgifte *'niet gegarandeerd'*) concludeert het SEO daarentegen in de hoofdtekst op pagina 19 *'dat een nultarief op groente en fruit bijna volledig zal worden doorberekend'*, en houdt daarvoor een doorgifte van 90% aan. Daar valt weinig op af te dingen gelet op dezelfde uitkomst in het rapport van Dialogic. Het voordeel wordt dus nagenoeg doorgegeven.

Ad2 Position: De Belastingdienst heeft er niet of nauwelijks meer werk aan.

BTW is een aangiftebelasting. En bij aangiftebelastingen doen de ondernemers uit zichzelf aangifte, rekenen de verschuldigde belasting zelf uit en dragen het eigener beweging af. De Belastingdienst hoeft, even gechargeerd, alleen een bankrekening open te houden waar de afdrachten op kunnen worden gestort. Een ICT-probleem is er dit keer niet. Premier Rutte heeft immers al tijdens het debat van 15 februari 2022 naar aanleiding van de regeringsverklaring van 18 januari 2022 verklaard: *'Het klopt overigens niet dat de Belastingdienst een nultarief niet zou kunnen uitvoeren door ict-problemen. Een nultarief is niet nieuw; bepaalde goederen en diensten vallen nu ook onder het nultarief. Het is dus mogelijk om producten daarin onder te brengen.'*

Ook het controleren en handhaven van een 0%-tarief is geen enkel probleem, want er is geen financieel belang om te controleren en handhaven bij een 0%-tarief. Een probleem zou kunnen zijn dat detaillisten in de verleiding zouden kunnen komen om producten in de rafelrand van een definitie onder het 0%-tarief te brengen. Daar moet dus wel op gecontroleerd en gehandhaafd worden. Maar dat gebeurt al. Want detaillisten verkopen al goederen tegen verschillende tarieven waarop gecontroleerd wordt. Er komt alleen een extra 'rafelrand-controleregel' bij voor 0%, maar daar staat tegenover dat een deel van de controle en handhaving over 9% vervalt, namelijk de groente en fruit die naar 0% gaan. Per saldo geen of nauwelijks extra werk, wellicht met uitzondering in de overgangsfase.

Ad3 Position: Afbakening zoals het kabinet dat initieel voor ogen had is juridisch houdbaar

De risico's inzake de juridische houdbaarheid die in het SEO-rapport worden beschreven bestaan uit een tweetal leerstukken in de omzetbelasting. Het zijn de 'eenheid van prestatieleer' en het neutraliteitsbeginsel.

De 'eenheid van prestatieleer' wordt opgevoerd omdat het juridisch niet haalbaar lijkt om groente en fruit met bepaalde toevoegingen (zoals suiker, zout, vetten en oliën) uit te sluiten van de toepassing van het nultarief, iets wat wel het kabinetsvoornemen is. De veronderstelling van het SEO is namelijk dat genoemde

toevoegingen 'als bijkomstig niet relevant zijn'. Er wordt vanuit gegaan dat de modale consument een verse hele ongeschilde komkommer inwisselbaar vindt met een gewassen, geschilde, gesneden en van toevoegingen voorziene komkommer in een plastic bakje. Daar gaat de redenering mank want zo'n mening is nauwelijks voorstelbaar bij de modale consument. Met die toevoegingen is immers het oorspronkelijk product, ook vanuit het perspectief van de consument, geheel verloren gegaan. Door de toevoegingen (zout, suiker, olie of vetten) is smaak, textuur en houdbaarheid gewijzigd. Het zijn met name de toevoegingen die maken dat het product een bepaald niet geringe transformatie ondergaat. Je kunt de komkommer daarna immers niet meer bereiden zoals je dat wilt of gewend bent te doen. En bovendien, de komkommer in het bakje is tot wel twee tot vijf keer zo duur geworden als een verse onbewerkte komkommer. Er is dan ook een nieuw product ontstaan met een eigen maatschappelijke betekenis voor een ander publiek. Daarmee is de 'eenheid van prestatie' geen obstakel voor een verschil in tarifiering.

Het neutraliteitsbeginsel wordt in het SEO-rapport opgevoerd omdat de vrees bestaat dat een beroep er op kan zorgen voor een ongewenste uitbreiding van de gekozen gezonde afbakening met ongezonde maar wel 'soortgelijke' producten. Het neutraliteitsbeginsel kan namelijk opspelen wanneer er sprake is van ongelijke behandeling van 'soortgelijke' gevallen.

In het rapport worden verschillen tussen producten veel te ver weggeredeneerd door het risico te benoemen dat een modale consument wel eens alle verse onbewerkte groente en fruit inwisselbaar zou vinden met alle vormen van niet verse bewerkte groente en fruit. Verse tomaten met pastasaus bijvoorbeeld. Het neutraliteitsbeginsel is echter veel beperkter en houdt voor de afbakeningsproblematiek van verse groente en fruit niets meer of minder in dan dat de wetgever bijvoorbeeld niet uitsluitend verse groene paprika's onder het 0%-tarief mag brengen maar dat dan ook moet doen met andere kleuren zoals rood en geel, want die zijn wel redelijk inwisselbaar. En dat als je ijsbergsla het 0%-tarief deelachtig maakt je dat ook moet doen voor veldsla en botersla, eigenlijk alle verse onbewerkte slasoorten die redelijk onderling inwisselbaar zijn voor de modale consument. Het in het rapport oprekken van het neutraliteitsbeginsel voor verse onbewerkte groente en fruit naar die in blikken of potten, of zelfs naar plantaardige hallucinerende middelen zoals qat en paddo's, geeft geen blijk van inzicht in de betreffende markt.

Het neutraliteitsbeginsel houdt in deze dus niet in dat je bijvoorbeeld verse bosui voor op de sla op dezelfde manier voor de omzetbelasting moet behandelen als zilveruitjes uit een potje, alleen omdat het allebei ui is en op de sla doet. De eigenschappen van verse bosui en zilveruitjes uit een potje zijn niet overeenkomstig, ze voldoen niet aan dezelfde eisen van de modale consument en de verschillen tussen beide producten beïnvloedt de keuze. Het zijn daarmee verschillende producten die een verschil in omzetbelastingtarief mogelijk maken.

Ad 4 Position: De angst voor een 'aanzienlijk aantal' procedures is op niets gebaseerd.

De volgende gegevens onderschrijven de position:

- De belastingkamer van de Hoge raad wijst jaarlijks ruim 800 arresten.
- In de periode 1979-2022 waren er in totaal 72 arresten over alle verlaagde tarieven bij elkaar opgeteld, nog geen 2 per jaar.
- In de periode 1933-1989 hadden groente en fruit ook al een extra verlaagd btw-tarief, zonder dat er noemenswaardig geprocedeerd is (over de hele periode tien keer).
- Het aantal detaillisten dat fiscaal belang heeft bij procederen is heel erg klein en bestaat uit zo'n 25 supermarktketens, waaronder 2 hele grote. Kleine middenstanders zoals groentewinkels en marktkramen procederen bijna nooit, en je hoeft niet te verwachten dat ze dat nu wel gaan doen.
- Supermarkten maken doorgaans afspraken met de Belastingdienst om vraagstukken op te lossen.
- In het SEO-rapport staat dat ook nadrukkelijk gekeken is naar andere landen waar een verschil is in tarief met betrekking tot groente en fruit. Daarover is in het SEO-rapport op pagina 23 het volgende opgenomen:

'Alleen Letland en Italië hebben specifieke regelingen voor het belasten van groente en fruit. (...). Beide landen hanteren een lijst waarop de producten staan die onder het lagere tarief vallen. Een lijst zorgt voor heldere regels waar ondernemingen zich aan kunnen houden en vergroot zo de rechtszekerheid en uitvoerbaarheid. Een relevante vraag is waarom er in deze landen geen rechtszaken gevoerd worden vanuit het neutraliteitsbeginsel. Onze juridische analyse geeft aan dat het neutraliteitsbeginsel een belemmering vormt voor het gebruik van specifieke lijsten met uitsluiting van bepaalde bewerkingen (zoals in Letland of Italië) of beperkte subsets van GN-codes. Wij hebben geen aanwijzingen kunnen vinden dat er in deze landen zaken gevoerd worden.' Waarvan akte.