Griffie commissie

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Per email: cie.vws@tweedekamer.nl

**Position paper Belastingdienst**

t.b.v. Rondetafelgesprek over het afschaffen van btw op groente en fruit op 12 juni 2023

1. **Inleiding**

Omdat de btw-wetgeving gebonden is aan de EU Btw-richtlijn, moet de Belastingdienst bij de uitvoering en handhaving van de wetgeving ook de uit de richtlijn voortvloeiende Unierechtelijke beginselen in acht nemen. Dat geldt ook als die beginselen de bedoeling van de nationale wetgever doorkruisen.

In deze position paper schets de Belastingdienst de verwachtingen rond de toename van complexiteit met betrekking tot de invoering van een nultarief op groente en fruit. Uit het onderzoek van SEO Economisch Onderzoek is al duidelijk dat de hieronder geschetste afbakeningsproblematiek vraagt om inzet van de -ook buiten de Belastingdienst- schaars beschikbare capaciteit van de hoogst fiscaal gekwalificeerde en gespecialiseerde juristen. De verwachting is dat zelfs met een forse personele inzet de handhaving onvoldoende gewaarborgd kan worden.

1. **Afbakeningsproblematiek**

Elke afwijking van het algemene btw-tarief leidt tot extra complexiteit en daarmee een verzwaring van uitvoering en handhaving voor de Belastingdienst. Zo zijn er nog altijd discussies en worden procedures gevoerd over producten en diensten die ooit onder het verlaagde btw-tarief zijn gebracht. Deze discussies hebben met name betrekking op de afbakening in het licht van het Unierechtelijke neutraliteitsbeginsel en de toepassing van de eenheid van prestatie.

Op basis van deze ervaring voorziet de Belastingdienst blijvende discussies over de reikwijdte van het btw-nultarief op groente en fruit. De financiële belangen voor belastingplichtigen (degene die groente en fruit leveren aan de consument) en het aantal producten waarover kan worden geprocedeerd, zijn namelijk aanzienlijk.

Deze discussies zullen voornamelijk betrekking hebben op de toepassing van het neutraliteitsbeginsel en de zogeheten ‘eenheid-van-prestatieleer’ en zich uiten in verzoeken tot vooroverleg, bezwaren tegen eigen belastingaangiften en procedures bij de rechter.

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 wettelijke plicht is om dit voordeel aan de consument door te geven.

Daarbij leert de ervaring uit het verleden dat één lopende procedure een sterke aanzuigende werking kan hebben en tot veel bezwaarschriften en verzoeken kan leiden door belastingplichtigen die zich bij de (uitkomst van) de lopende procedure willen aansluiten.

* 1. **Neutraliteitsbeginsel**

Het Unierechtelijke neutraliteitsbeginsel beoogt te voorkomen dat de btw een verstorende factor vormt in de concurrentie tussen soortgelijke producten. Dat levert ten principale strijd op met een gedifferentieerd btw-tarief waarmee beoogd wordt bepaalde producten (bijv. groente en fruit) in een voordeliger positie te brengen ten opzichte van producten die buiten de afbakening vallen maar voor de consument soortgelijk zijn.

De consument zal deze producten immers niet als wezenlijk anders kwalificeren. Kort gezegd: zodra de consument het onbegrijpelijk vindt dat het ene product wel maar het andere product niet onder het verlaagde btw-tarief valt, staat het neutraliteitsbeginsel onder druk.

Het neutraliteitsbeginsel is in de btw leidend, ongeacht de andere beleidsdoelstellingen van de overheid, zoals het stimuleren van een gezonde leefstijl. Met die beleidsdoelstellingen zal een rechter dus geen rekening houden. Dat betekent dat een afbakening voor een gedifferentieerd btw-tarief juridisch niet houdbaar is als het neutraliteitsbeginsel niet wordt gerespecteerd.

Zelfs indien vanuit andere (Europese) regelgeving een scherpe (wettelijke) afbakening aanwezig is, wordt discussie gevoerd over reikwijdte van afbakening n.a.v. de fiscale neutraliteit. Dat dit zich momenteel voor bij het verlaagde btw-tarief voor geneesmiddelen waarbij voor de afbakening aansluiting is gezocht bij de handelsvergunning die de Geneesmiddelenwet vereist. Ondanks deze duidelijke afbakening 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 voor de afbakening aansluiten bij een (reeds aanwezige) wettelijke verankering van deze productgroep niet mogelijk waardoor aantasting van de reikwijdte van de maatregel door toepassing van het neutraliteitsbeginsel nog eerder aan de orde is.

De discussies en daaruit voortvloeiende procedures vormen niet een eenmalige werklast, maar zullen zich blijven voortzetten omdat door elke procedure de afbakening van ‘groente en fruit’ verschuift waardoor er nieuwe afbakeningsproblematiek ontstaat.

* 1. **Eenheid van prestatie**

Naast de toepassing van het neutraliteitsbeginsel speelt de toepassing van de zogeheten ‘eenheid-van-prestatie-leer’. Deze leer bepaalt in hoeverre een toevoegen van of samenvoegen met een ander product leidt tot een ander product. Ook dit kan de afbakening van groente en fruit doorkruisen.

Op de eerste plaats gaat het om producten met toevoegingen (bijvoorbeeld zout of suiker) die de wezenlijke aard van het product voor de gemiddelde consument niet veranderen. De eenheid van prestatie kan er ook toe leiden dat het samenvoegen met een ander product ertoe leidt dat dit andere product eveneens onder het btw-tarief van groente en fruit valt.

Dit bemoeilijkt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de maatregel. Op de eerste plaats kan toepassing van de eenheid van prestatie beletten om groente en fruit met toevoegingen (zoals suiker, zout, maar ook vetten en oliën) uit te sluiten van het nultarief. Daarnaast kunnen hierdoor groente en fruit buiten de toepassing van het btw-nultarief blijven, door samenvoeging met andere producten indien de levering van die andere als hoofdprestatie moet worden aangemerkt. En tot slot kan die samenvoeging ertoe leiden dat andere producten dan groente en fruit ongewenst onder het nultarief voor groente en fruit terechtkomen.

Het zal duidelijk dat de complexiteit verder toeneemt in situaties waarin zowel het neutraliteitsbeginsel als de eenheid van prestatie tot verschuivingen in de afbakening leiden.