

100. Extra verlaagd btw-tarief op groente en fruit	
Thema	Gezondheidsgerelateerde belastingen
Doel	Gezonde voedingsmiddelen (relatief) goedkoper maken om zo de consument te stimuleren gezondere keuzes te maken en de producent te stimuleren het aanbod gezonder te maken.
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> Het btw-tarief op groente en fruit wordt verlaagd van 9% naar 5%. Het betreft een aanpassing van de Wet op de omzetbelasting 1968. 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> Overgewicht (en obesitas) behoren tot de belangrijkste volksgezondheidsproblemen van dit moment. Om overgewicht en voeding gerelateerde ziekten zoals diabetes type II en hart- en vaatziekten tegen te gaan is het noodzakelijk dat Nederlanders meer eten volgens de Schijf van Vijf en bewegen volgens de beweegrichtlijn. In de Schijf van Vijf staan bijvoorbeeld groente en fruit, volkoren producten, magere en halfvolle zuivel, noten, plantaardige vetten en voldoende vocht. 	
Kenmerken	
Product	Groente en fruit.
Belastingplichtige	Btw-ondernemer.
Belastbaar feit	Heffing vindt plaats ter zake van de levering of invoer van groente en fruit door een producent, de tussenhandel, de detaillist en andere aanbieders zoals restaurants.
Maatstaf van heffing	De vergoeding.
Tarief	5% over de vergoeding, het minimale verlaagde btw-tarief in de Europese Unie is 5%.
Drempel/vrijstellingen	-
Effecten / Geschiktheid maatregel	
Inpasbaarheid in fiscale structuur	<ul style="list-style-type: none"> Een verlaagd btw-tarief van 0% op groente en fruit is op grond van de Europese BTW-richtlijn 2006 niet mogelijk. De Nederlandse wetgever moet de BTW-richtlijn 2006 op grond van het EU-recht implementeren. Een algemeen btw-tarief moet minimaal 15% bedragen. Daarnaast mogen lidstaten één of twee verlaagde btw-tarieven toepassen van ten minste 5% op bepaalde goederen of diensten. Nederland kent op dit moment een verlaagd btw-tarief van 9% op alle voeding. Het is theoretisch denkbaar om voor gezond geachte voeding, zoals groente en fruit, een verlaagd btw-tarief van 5% te introduceren. Door differentiatie in btw-tarieven zullen afbakeningsproblemen ontstaan voor zowel de ondernemer als de Belastingdienst op verschillende leveringsmomenten binnen de productie- en handelsketen. De problematiek kan al aanvangen bij het definiëren van 'groenten' of 'fruit'. Zo zijn bijvoorbeeld 'groenten' en 'fruit' abstracte begrippen die zich lenen tot verschillende interpretaties. De vraag rijst of alle onverwerkte en verwerkte producten, zoals hele stukken groenten of fruit, gesneden varianten, vruchten, zaden, stengels, bladeren, plantaardige oliën etc., hieronder vallen. De complexiteit van een gedifferentieerd tarief zal toenemen wanneer groenten of fruit worden geleverd in combinatie met andere producten. Om enkele voorbeelden te noemen van de uitgebreide casuïstiek die zich zal voordoen: stoommaaltijden, magnetronmaaltijden, fruitsalades, pizza's, salades, belegde broodjes etc. De vraag is dan steeds welk verlaagd tarief op die producten van toepassing is. De afbakeningsproblemen zullen zich ook voordoen wanneer groente of fruit zijn verwerkt in maaltijden die worden verstrekt door restaurants en cateraars.

	<ul style="list-style-type: none"> Een complicerende factor bij tariefdifferentiatie is dat er ook rekening mee moet worden gehouden dat soortgelijke goederen of diensten die op dezelfde markt met elkaar concurreren voor de heffing van btw niet verschillend mogen worden behandeld (fiscale neutraliteitsbeginsel).
Doelgroepbereik	<ul style="list-style-type: none"> De beoogde doelgroep zijn particulieren die groenten en fruit consumeren. Momenteel is niet duidelijk wat de effecten kunnen zijn van de btw-verlaging. De effectiviteit van de btw-verlaging is afhankelijk van de mate waarin de ondernemers de btw-verlaging doorgeven aan de consument en ook in hoeverre de consument gevoelig is voor een prijsverandering van deze producten.
Doeltreffendheid	<ul style="list-style-type: none"> Uit rapporten van o.a. het CPB, het PBL en het IMF volgt dat de btw niet een geëigend en efficiënt instrument is om prijzen te corrigeren voor positieve interne of externe effecten. De btw is primair bedoeld om opbrengsten voor de overheid te genereren, en draagt in beginsel niet aantoonbaar bij aan de beoogde nevenendoelen.⁵³ Momenteel is het effect van een btw-verlaging van 4 procentpunten op het voedingspatroon moeilijk te voorspellen. De uitkomst hangt mede af van de mate waarin de btw-verlaging wordt doorberekend aan de consument. Uit een door de lidstaten uitgevoerd prijsonderzoek blijkt bijvoorbeeld dat een btw-verlaging op arbeidsintensieve diensten, zoals kappers, (op korte termijn) slechts ten dele of helemaal niet in de eindprijzen wordt doorberekend.⁵⁴ Het is dan ook niet duidelijk of een btw-verlaging van maximaal 4% genoeg stimulans biedt om meer groente en fruit te consumeren.
Doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> Verwacht wordt dat een forse personele inzet nodig is om de afbakeningsproblematiek en de benodigde mate van controle te kunnen ondervangen.
Economie	<ul style="list-style-type: none"> De maatregel geeft een lastenverlichting en leidt tot een iets lagere inflatie.
Begroting	<ul style="list-style-type: none"> De budgettaire derving bedraagt € 0,5 miljard structureel vanaf invoering.
Overig	<ul style="list-style-type: none"> De afbakeningsvraagstukken brengen voor ondernemers veel onduidelijkheid met zich mee, de rechtsonzekerheid wordt vergroot en het gelijke speelveld (neutraliteit) wordt negatief beïnvloed.
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> De introductie van een tweede verlaagd btw-tarief in het huidige aangiftesysteem van de Belastingdienst is niet mogelijk. Het gevolg van deze maatregel is dat de Belastingdienst veel capaciteit nodig zal hebben voor noodzakelijk toezicht, waarbij het vooraf helder is dat dit toezicht hoe dan ook onvoldoende zal zijn voor een correcte naleving. Deze maatregel is niet uitvoerbaar gegeven de daarmee samenhangende grote complexiteitstoename.

⁵³ IMF, Tax Reform in the Netherlands: moving closer to best practices, Selected Issues paper on the Kingdom of the Netherlands, *IMF country report* No. 16/46 (2016); *CPB Policy brief* 2014/02, 'Bouwstenen voor een modern btw' (2014); OECD, *Tax Policy Study* No. 20 - Tax Policy Reform and Economic Growth, Annex B, 2010, p. 115; Europese Commissie (2003), Experimental application of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services; Kosonen (2010), What was actually cut in the barber's VAT cut?, *VATT Working Paper* no. 18; Harju en Kosonen (2014), The inefficiency of reduced VAT rates: evidence from restaurant industry; Vollebergh e.a., *Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties*, PBL 2016, p. 10, 28 t/m 32.

⁵⁴ Commissie van de Europese Gemeenschappen, 'Experiment met een verlaagd BTW-tarief voor bepaalde arbeidsintensieve diensten', COM(2003) 309, p. 23 t/m 26.