

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

8

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).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) en van Staatssecretaris **Van Ooijen** (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ontvangen 19 september 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 2332.

Vraag 1

Hebt u kennisgenomen van het artikel «Afschaffing btw op groente en fruit dreigt te sneuvelen¹»?

Antwoord 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 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.

¹ RTL Nieuws, 29 maart 2023 (<https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5374623/schrappen-btw-groenten-fruit-losse-schroeven>).

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) 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 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. 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 neutraliteitsbeginsel 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.

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 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 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) verstorend 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 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 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 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

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

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 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 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. Het is aan een volgend kabinet om besluiten te nemen over nadere vervolgcacties 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.

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 sociaal-maatschappelijke 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 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 volksgezond-

heid te zorgen, door niet eerder in te zetten op leefstijlverbetering, preventie en educatie, met betrekking tot gezond eten en leven?

Antwoord 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. 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 12

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

Toelichting

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van de leden de leden Grinwis (ChristenUnie) en Romke de Jong (D66), ingezonden 30 maart 2023 (vraagnummer 2023Z05596).