

Coronacrisis en de btw: voorkomen is beter dan genezen

Mr. R. Vos, datum 18-11-2020

Datum

18-11-2020

Auteur

Mr. R. Vos^[1]

JCDI

JCDI:ADS241780:1

Vakgebied(en)

Belastingrecht algemeen (V)

Al vlot na het uitbreken van de coronacrisis stond de overheid met de hulptroepen klaar. Ook op btw-vlak, voor het betalen van btw geldt bijzonder uitstel met ruime afbetalingsregelingen. Voor mondkapjes geldt tijdelijk een btw-nultarief en het ter beschikking stellen van zorgpersoneel en medische hulpgoederen zijn vrijgesteld van btw in het Besluit noodmaatregelen coronacrisis. Maar er is nog meer mogelijk. De btw-regelgeving kan worden ingezet om gezond eet-, drink- en leefgedrag te stimuleren. De roep om een bijzonder verlaagd tarief voor groente en fruit in te voeren is er inmiddels. Prof. mr. dr. R.A. (Redmar) Wolf maakt zich daar sterk voor en heeft daartoe op 6 oktober 2020 een petitie aan de Tweede Kamer aangeboden. Ik steun zijn initiatief van harte. In deze bijdrage die enigszins politiek kan overkomen, ga ik uitgebreid in op de mogelijkheden die btw-tarifiering kan bieden en besteed ik aandacht aan de optie een zogeheten 'suikertaks' in te voeren.

Verzachtende btw-maatregelen in verband met de coronacrisis

Uitstel van betaling en soepele betalingsregeling btw

Begin november 2020 heeft het Ministerie van Financiën bepaald dat btw-ondernemers tot en met 31 december 2020 de mogelijkheid hebben uitstel van betaling te vragen op grond van het soepeler beleid. Ook worden er tot en met 31 december 2020 geen invorderingsmaatregelen getroffen. De invorderingsrente die bij uitstel van betaling verschuldigd is blijft gehandhaafd op 0,01%. Let wel, voor naheffingsaanslagen btw die worden opgelegd (bijvoorbeeld naar aanleiding van een boekenonderzoek van de Belastingdienst) geldt per 1 oktober 2020 dat de belastingrente weer op 4% is gesteld. Mooi en begrijpelijk dat de invorderingsrente op 0,01% blijft staan, immers de coronacrisis is nog lang niet voorbij en ik vind het gepast dat nu ook ruime betalingstermijnen zijn gegeven en dat voor de komende twee jaar dit percentage gehandhaafd dient te blijven. Minder begrip heb ik voor het opnieuw invoeren van de 4% belastingrente. Een dergelijk hoog percentage heeft op dit moment een punitief karakter in plaats van een vergoeding voor de overheid wegens het te laat betalen van belasting. Ik acht het dan ook principieel onjuist van de overheid een hoge rente in te zetten om belastingplichtigen tot snelle betaling aan te zetten, daar hebben we immers al het verzuimboete regime voor. Dit voelt voor de btw-ondernemer als een vorm van dubbele bestraffing. Ook al heeft de belastingrechter hierover tot nu toe anders geoordeeld.

Btw-nultarief voor mondkapjes en andere beschermingsmaterialen

De verkoop van mondkapjes was voor de coronacrisis belast tegen 21% btw. Toen een aantal EU-landen aankondigde spoedig na aanvang van de crisis het btw-tarief op mondkapjes te verlagen, wilde Nederland niet achterblijven. Sinds 25 mei 2020 is materieel het nultarief van toepassing op de binnenlandse verkoop van mondkapjes. Het doel van deze maatregel is voor consumenten die met het openbaar vervoer reizen en voor wie per 1 juni 2020 het dragen van mondkapjes verplicht is, mondkapjes goedkoper te maken. Toepassing van het btw-nultarief betekent dat de verkoper zijn recht op aftrek van voorbelasting behoudt in tegenstelling tot bij een btw-vrijstelling. Dit in de haast ingevoerde btw-nultarief voor mondkapjes is volgens de EU-regelgeving niet toegestaan. De EU-regelgeving kent alleen de mogelijkheid van een verlaagd tarief maar niet die van een nultarief, behalve voor landen die voor bepaalde goederen en diensten al een nultarief kenden in 1993 bij de totstandkoming van de interne markt. Normaal gesproken kan Nederland in zo'n geval voor het HvJ worden gedaagd met een zogeheten inbreukprocedure. Nu de Europese Commissie al kort na het uitbreken van de coronacrisis heeft goedgekeurd dat wordt afgezien van douanerechten en btw op de invoer van medische uitrusting en beschermingsmiddelen uit derde-landen, om zo bij te dragen aan de strijd tegen de coronacrisis, is het niet uitgesloten, maar zal het risico dat een inbreukprocedure wordt opgestart klein zijn. Wel vraag ik mij af – nog los van de twijfel die bestaat over het nut van (niet-medische) mondkapjes – of dit nu de beste maatregel is om meteen te treffen. Politiek gezien

wel eentje waar je makkelijk mee scoort, maar wat mij betreft richt de overheid zich op maatregelen die meer bijdragen aan een betere gezondheid van de mens op de lange termijn, passend binnen de kaders die de EU-regelgeving biedt. De mogelijkheden daarvoor bespreek ik verderop in deze bijdrage.

Ter beschikking stellen van zorgpersoneel tijdelijk vrijgesteld van btw

Het ter beschikking stellen van medisch personeel is onder strikte voorwaarden vrijgesteld van btw. Deze maatregel geldt vanaf 16 maart 2020 en heeft vooralsnog een tijdelijk karakter. Het is belangrijk dat deze vrijstelling er is, omdat zorginstellingen die personeel inlenen in principe geen btw kunnen verrekenen en de btw daarom kostprijsverhogend werkt. Om de noodzakelijke inzet van zorgpersoneel te waarborgen en de extra administratieve en financiële lasten voor zorginstellingen weg te nemen, heeft het kabinet de regeling versoepeld. Daarmee kan de heffing van btw achterwege blijven als alleen de brutoloonkosten in rekening worden gebracht en met het uitlenen van personeel verder geen winst wordt beoogd of wordt gemaakt.

Ter beschikking stellen van medische hulpgoederen en apparatuur tijdelijk vrijgesteld van btw

Goedgekeurd is dat het verstrekken van gratis medische hulpgoederen en apparatuur in principe geen gevolgen heeft voor de heffing of aftrek van btw. Het dient dan goederen te betreffen die ter beschikking worden gesteld aan een zorginstelling of zorginstelling die de btw-vrijstelling toepast. Het dient goederen te betreffen die onder andere worden genoemd in de lijst van de Wereld Douane Organisatie. Een formeel vereiste is verder dat op de factuur wordt vermeld dat gebruik wordt gemaakt van deze coronagoedkeuring.

Voorkomen is beter dan genezen

Veel aandacht gaat nog steeds uit naar een vaccin als de oplossing voor het coronavirus. Of een vaccin daadwerkelijk de coronacrisis gaat oplossen is sterk de vraag. Doorgaans duurt het erg lang voordat zo'n vaccin er is (normaal gesproken zes jaar testtijd) en de vraag is of er intussen alweer andere agressieve nieuwe/gemuteerde virussen komen waartegen weer nieuwe vaccins moeten worden gevonden. In elke geval heeft dit de Europese Commissie er niet van weerhouden recent een voorstel te doen voor de introductie van een vrijstelling voor COVID-vaccins en een verlaagd tarief voor zogeheten coronatestkits.

Wat we in elk geval weten is dat een goede gezondheid en vooral weerstand helpt om corona te overleven c.q. met minder ernstige medische klachten door te komen. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), prominent aanwezig in de media tijdens deze crisis, geeft aan dat met name overgewicht een probleem vormt. Toch hoor en lees je mijns inziens in de media nog relatief weinig over de importantie van gezond leven en het zorgen voor voldoende weerstand. Een groep artsen, wetenschappers en bestuurders van gezondheidsorganisaties vindt dat er meer aandacht moet komen voor het belang van een gezonde leefstijl en heeft daarover een brandbrief in augustus 2020 aan de regering gestuurd. Door bijvoorbeeld gezonder te eten, meer te bewegen en voldoende te ontspannen kunnen mensen hun immuunsysteem versterken. Volgens de deskundigen, onder wie ook dr. D.A.M.P.J. (Diederik) Gommers (Erasmus MC in Rotterdam en voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Intensive Care), kan dat ertoe leiden dat een corona-infectie minder ernstig verloopt. Vooral voor mensen met overgewicht of obesitas is een gezonde levensstijl belangrijk geeft prof. dr. E.F.C. van Rossum (hoogleraar obesitas Erasmus MC in Rotterdam), eerste ondertekenaar van de hiervoor vermelde brandbrief van de artsen aan. Volgens Van Rossum is ook in de tweede coronagolf duidelijk te zien dat verreweg de meeste coronapatiënten die in het ziekenhuis of zelfs op de intensive care terechtkomen (ernstig) overgewicht hebben. Overigens wordt in de media duidelijk dat er ook geheel gezonde mensen ernstige klachten kunnen hebben, maar die zijn wel in de minderheid.

Inmiddels hebben het GroentenFruit Huis, het Nationaal Actieplan Groenten en Fruit en de coalitie Gezonde Boodschappen op 9 oktober 2020 een oproep gedaan aan de politiek voor een lager btw-tarief voor groente en fruit dan de huidige 9%. Deze organisaties hebben het manifest 'Investeren in een gezonde toekomst' aangeboden bij de Vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Uit onderzoek van het GroentenFruit Huis blijkt dat na de btw-verhoging van 6% naar 9% per 1 januari 2019 18% van de consumenten minder fruit koopt en 14% minder groenten. Vooral lagere inkomensgroepen komen zo steeds meer op achterstand. De groente- en fruitsector pleit voor een leefstijlinterventie waarmee op korte termijn de consumptie van gezond voedsel wordt gestimuleerd. Hun voorstel is om voor groente en fruit een gericht laag btw-tarief in te voeren van 5%. Wolf noemt de verlaging van het btw-tarief 'laaghangend fruit' om te werken aan een gezondere maatschappij.

Volgens Wolf is voor een dergelijk verlaagd btw-tarief binnen EU-verband in elk geval ruimte. Btw-tarieven moeten in overeenstemming zijn met EU-recht. De Btw-richtlijn geeft aanwijzingen voor de door de EU-landen te hanteren btw-tarieven. Zo is bepaald dat EU-landen een normaal btw-tarief moeten toepassen van minimaal 15%. Daarnaast mogen de EU-landen een of twee verlaagde tarieven van ten minste 5% toepassen. Deze verlaagde tarieven kunnen alleen worden toegepast op de levering van goederen en diensten die zijn opgenomen in Bijlage III van art. 98 Btw-richtlijn. De betreffende

lijst vermeldt onder meer levensmiddelen (met inbegrip van dranken, uitgezonderd alcoholische dranken). Een verlaagd tarief kan dus worden ingevoerd voor alle levensmiddelen of kan worden beperkt tot bepaalde levensmiddelen. Of een EU-land het verlaagde tarief kan beperken tot bijvoorbeeld alleen biologische levensmiddelen is de vraag: nog los van allerlei interpretaties en afbakeningsdiscussies rijst in dat geval ook de vraag of je dan als land in strijd handelt met het neutraliteitsbeginsel. Hiermee wordt in dit kader bedoeld dat soortgelijke goederen btw-technisch voor de btw hetzelfde worden behandeld. In de Nederlandse regelgeving wordt overigens in plaats van levensmiddelen de term voedingsmiddelen gehanteerd (zie Tabel 1 Post A1 behorend bij de Wet OB 1968). Richtlijnconforme uitleg brengt met zich mee dat de term levensmiddel doorslaggevend is voor de toepassing van het verlaagde tarief. Ook voor het invoeren van een eventueel tweede verlaagd btw-tarief hebben de EU-landen de vrijheid een eigen keuze te maken uit de lijst van producten die voor een verlaagd btw-tarief in aanmerking komen. De EU-landen hebben derhalve een behoorlijke vrijheid om de prijzen van voedingsmiddelen te beïnvloeden.

Het merendeel van de EU-landen maakt gebruik van de mogelijkheid twee verschillende btw-tarieven toe te passen. Nederland heeft daar tot nu toe geen gebruik van gemaakt en kent slechts een verlaagd btw-tarief. Vanuit EU-regelgeving is er in elk geval geen belemmering om dat alsnog te doen, mits het nieuw in te voeren verlaagde tarief minimaal 5% bedraagt.

Binnen de EU is de behoefte ontstaan aan meer vrijheid bij de vaststelling van btw-tarieven. Om aan deze wens van de EU-landen tegemoet te komen, heeft de Europese Commissie in januari 2018 een voorstel ingediend dat de mogelijkheid biedt aan EU-landen een extra verlaagd tarief tussen 0% en 5% in te voeren (zie Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat de btw-tarieven betreft van 18 januari 2018).

Een blik naar een aantal andere EU-landen (bron: EC Europa, VAT Live) waar onder andere voor groente en fruit een relatief laag btw-tarief geldt geeft het navolgende beeld:

- Duitsland: tijdelijk 5% in plaats van 7%
- Ierland: 0%
- Letland: 5%
- Malta: 0%
- Spanje: 4%
- Verenigd Koninkrijk: 0%

Voor bovengenoemde landen die een 0% btw-tarief hanteren, merk ik op dat dit tarief al door deze landen werd gehanteerd voorafgaand aan de invoering van de interne markt in 1993. Aan die landen is toegestaan dit nultarief te blijven hanteren. Vanuit de sector wordt aangegeven dat de btw-verhoging van 6% naar 9% heeft geleid tot een prijsstijging. Leidt een tariefsverlaging van 9% naar 5% na invoering ook automatisch tot een prijsverlaging? Je zou dat op zich verwachten. Een aantal jaren geleden is als gevolg van de zogeheten 'kapperslobby' de knipbeurt van het normale naar het verlaagde btw-tarief gebracht. De indruk bestaat hier en daar dat die tariefsverlaging niet heeft geleid tot lagere prijzen. Of kun je concluderen dat daardoor de prijsverhoging beperkt is gebleven? Of heeft de btw-verlaging ertoe geleid dat minder kappers dan voorheen 'thuis werken'? Wat ik in elk geval heel belangrijk vind, is dat je met een btw-tarief van 5% als overheid laat zien dat je gezond eten en drinken wilt stimuleren!

Naast gezonde voeding is lichaamsbeweging ook belangrijk voor een gezonde levensstijl. Reden om het gelegenheid geven tot sporten (Zie Tabel 1 post B3) eveneens over te brengen van het 9%-tarief naar een verlaagd tarief van 5%. Ook die ruimte biedt de Btw-richtlijn, aangezien het recht gebruik te maken van sportaccommodaties ook in Bijlage III van de Btw-richtlijn is opgenomen. Als je ontspanning ook beschouwt als bijdrage aan een gezonde levensstijl, kun je voor de culturele sector het verlenen van toegang tot schouwburgen, concerten, musea et cetera (zie Tabel 1 Post B14) ook aan een extra verlaagd btw-tarief onderwerpen. De EU-regelgeving biedt de mogelijkheid om in feite alles wat kan bijdragen aan een gezonde levensstijl btw-tariefmatig lager te belasten.

Naast het overbrengen van groente en fruit naar een verlaagd tarief van 5%, zou de overheid ook kunnen overwegen een aantal ongezonde voedingsmiddelen over te brengen naar het algemene btw-tarief van 21%. In Spanje overweegt de overheid bijvoorbeeld om in 2021 het btw-tarief op gezoete dranken te verhogen van 10% naar 21%. Men wil zo de consumptie van voedingsmiddelen die schadelijk zijn voor het milieu, de individuele gezondheid of voor de samenleving in het algemeen ontmoedigen. Het goede prijzen en het slechte ontmoedigen, daar is op zich wat voor te zeggen. Wel is het van belang dat bij het differentiëren de toepassing van het neutraliteitsbeginsel voor de btw in acht wordt genomen.

Of je voert (ook nog) een suikertaks in ...

Wereldwijd kennen 43 landen een vorm van suikerbelasting. Het RIVM heeft de suikerbelasting van met name Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk onderzocht, omdat die landen op het gebied van consumptiegedrag en overgewicht het meeste lijken op Nederland (bron: Suikertaks: een vergelijking tussen drie Europese landen, RIVM briefrapport 2020-0112). In de drie hiervoor genoemde landen nam de verkoop van belaste frisdranken af. Het RIVM concludeert dat de 'suikertaks een van de mogelijke maatregelen is tegen overgewicht'. Ze vinden het alleen nog te vroeg om conclusies te trekken over

de gevolgen voor de volksgezondheid. Het is belangrijk om consumenten een gezonder alternatief te bieden, aldus het RIVM.

Staatssecretaris Blokhuis van Volksgezondheid ziet de suikertaks op termijn als een 'perspectiefvol instrument' en concludeert dat het 'invoeren van een vorm van belasting op suikerhoudende dranken als aanvullend effect op de huidige inzet van de Nederlandse frisdrankensector zou kunnen resulteren in verminderde suikerinname via frisdranken'. De minister kiest er toch voor om te vertrouwen op de huidige afspraken. In het Nationaal Preventieakkoord waarin afspraken zijn gemaakt tussen overheden, maatschappelijke organisaties, scholen en ondernemers, staat dat bedrijven 'plegen om 30% reductie in calorieën per verkocht volume frisdranken te bereiken in 2025 ten opzichte van 2012'.

Seegers van de ChristenUnie gaat wel een stap verder en pleit (samen met GroenLinks en de Partij voor de Dieren) voor de invoering van een suikertaks. Volgens Seegers laat de coronacrisis zien dat het belangrijk is Nederlanders te verleiden gezonder te leven. En bovendien scheelt dat veel kosten voor de maatschappij, aldus Seegers.

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is in elk geval een voorstander van de invoering van een suikerbelasting. Suikers in frisdranken leiden tot meer diabetes, hartziekten en obesitas. De WHO verwacht met een suikertaks van 20% op frisdrank een 20% lagere consumptie. Vooral een effectief drukmiddel richting bedrijven om minder suiker in hun producten te stoppen. Volg je het voorbeeld van Frankrijk, dan geldt de suikertaks ook voor producten met kunstmatige zoetstoffen, omdat de gezondheidseffecten van deze zoetstoffen nog niet vaststaan.

Kijk je naar andere consumptiegoederen zoals tabaksproducten, dan zie je dat daar al sinds jaar en dag een accijns op wordt geheven. Substantiële en regelmatige verhogingen van de prijs van tabaksproducten kunnen als een effectieve maatregel worden beschouwd om het aantal rokers en het aantal gerookte sigaretten te verlagen.

Al met al is er denk ik voldoende grond om zo snel mogelijk een suikerbelasting in te voeren. Er is alles aan gelegen om het gebruik van suikerhoudende producten in te dammen.

Conclusie en slotopmerkingen

Voorkomen is beter dan genezen. Uiteraard is het intussen goed dat de btw-ondernemer bijzonder uitstel krijgt voor het betalen van btw als ook het ter beschikking stellen van zorgpersoneel van btw-heffing is vrijgesteld. Het nultarief voor mondkapjes helpt wellicht om deze op te zetten, maar deugt Europeesrechtelijk in elk geval niet.

Wat mij betreft richt onze overheid zich verder vooral op de mogelijkheden die er zijn om de btw in te zetten om een gezonde levensstijl te bevorderen. Invoering van een nieuw btw-tarief van 5% voor gezond eten zoals groente en fruit kan met onmiddellijke ingang worden ingevoerd en past keurig binnen de lijntjes van de Btw-richtlijn. Uitbreiding naar een zelfde verlaagd btw-tarief voor sportbeoefening en culturele diensten is eveneens mogelijk, uiteraard voor zover de regering daar budget voor wil en kan vrijmaken.

De invoering van een suikertaks is daarnaast ook een aanvulling om de gezonde leefstijl te bevorderen. Op die manier heb je zowel de spreekwoordelijke 'carrot' met het verlaagde tarief en de 'stick' om het suikergebruik te 'verslaan'. In aanvulling op het bovenstaande kan worden overwogen een aantal ongezonde voedingsmiddelen te belasten met het normale btw-tarief van 21%. De Btw-richtlijn laat een dergelijke tariefdifferentiatie toe, mits de toepassing van het neutraliteitsbeginsel in acht wordt genomen.

Voetnoten

[1]

Mr. R. Vos is werkzaam als advocaat bij Hertoghs advocaten in Rotterdam en is docent bij de afdeling belastingrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.