



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs Commissie Wetsvoorstellen

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Ingediend op <https://www.internetconsultatie.nl/slachttaks>

Amsterdam, 2 april 2021

Betreft: Reactie van de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs op de internetconsultatie Slachtbelasting

Geachte dames en heren,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de Orde) heeft met belangstelling kennisgenomen van de Wet slachtbelasting. Zij maakt graag gebruik van de gelegenheid om een aantal suggesties ter overweging en een tweetal technische opmerkingen te geven.

1. Aangrijpingspunt

Voor de heffing van de slachtbelasting is in de consultatieversie gekozen om aan te sluiten bij het moment dat levende dieren een zogenoemde UBN-locatie (onder andere veehouderij) verlaten om te worden geslacht, voor export naar het buitenland, alsmede bij het slachten van dieren op een UBN-locatie. Het doel van de heffing daarbij is het beprijzen van de milieuschade die wordt veroorzaakt door het houden van de dieren en daarmee de consumptie van plantaardige etensproducten te stimuleren boven dierlijke etensproducten.

Het gekozen aangrijpingspunt heeft het voordeel dat het aansluit bij een bestaand systeem waarin de belastingplichtigen eenvoudig identificeerbaar zijn en de administratieve structuur reeds bestaat. Er kleeft evenwel ook een aantal nadelen aan.

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB reageert gevraagd en ongevraagd op fiscaal relevante (wets)voorstellen (en het voortraject daarvan) vanuit de expertise van haar leden. Belangrijke toetsstenen zijn rechtszekerheid (waaronder terugwerkende kracht), verenigbaarheid met het recht, uitvoerbaarheid, effectiviteit en efficiency, regeldruk en gevolgen voor het investeringsklimaat.

1

2. Concurrentieverstoring

De heffing knoopt aan bij in Nederland gevestigde belastingplichtigen en beprijsst enkel dieren die in Nederland zijn grootgebracht. Dat creëert concurrentieverstoring ten opzichte van in het buitenland gevestigde veehouderijen etc. die een dergelijke heffing in beginsel niet kennen. Dat maakt geïmporteerd vlees in beginsel goedkoper en brengt een risico met zich mee dat veehouders-activiteiten over de grens worden verplaatst, buiten de reikwijdte van de Nederlandse slachtbelasting. Hoewel daarmee de milieuschade in Nederland wordt beperkt, bestaat het risico dat dit vervolgens weinig tot geen beperkend effect heeft op de milieuschade op EU- en wereldniveau. Hierdoor zullen Nederlandse veehouders ook op achterstand geraken in hun export naar het buitenland, aangezien Nederlands vlees door deze heffing, in beginsel (zie hierna), duurder wordt.

Doordat geïmporteerde dieren en geïmporteerd vlees niet onder deze slachtbelasting vallen, is het twijfelachtig of Nederlandse veehouders de slachtbelasting wel kunnen doorberekenen in hun prijzen. Lukt hen dat niet – en die kans is reëel nu geïmporteerde dieren en geïmporteerd vlees buiten de heffing blijven – dan verwordt de slachtbelasting hoogstwaarschijnlijk tot een extra belasting voor veehouders, waartegenover relatief beperkt maatschappelijk nut staat. Supermarkten en dergelijke krijgen op deze wijze een financiële prikkel om hun vlees van buitenlandse veehouders te betrekken. Wil dit nadeel worden opgeheven, dan zullen ook geïmporteerde dieren of geïmporteerd vlees (nadat de dieren in het buitenland zijn geslacht) met de slachtbelasting moeten worden belast. Dit zal de administratieve last van de heffing evenwel aanzienlijk doen toenemen en zal de uitvoerbaarheid een stuk lastiger maken.

Een afweging kan zijn – ten einde deze concurrentieverstoring op langere termijn te beperken – om een nationale slachtbelasting in te voeren die vervalt bij introductie van een adequate EU-heffing met eenzelfde doelstelling of een verhoging van het btw-tarief op vlees(producten) door te voeren.

3. Verhoging administratieve lasten

De keuze voor een heffing van primair veehouders betekent dat hun administratieve lasten opnieuw verder toenemen. Veehouders worden, zoals bekend, van overheidswege reeds met vele administratieve voorschriften, zowel fiscale als (vooral) niet-fiscale, geconfronteerd. Deze heffing komt daar nog eens bovenop, waarvoor ook weer een administratie zal moeten worden ingericht, aangifte zal moeten worden gedaan etc.

Voorts zal ook de Belastingdienst haar processen op deze nieuwe belasting moeten inrichten, terwijl de Belastingdienst op dit moment al zeer overbelast is en grote moeite heeft om haar

reguliere processen reeds na te komen. Weer een nieuwe belasting erbij zal dit niet verbeteren. Ook zal de Belastingdienst handhavingscapaciteit moeten vrijmaken om de naleving van deze nieuwe belasting door de veehouders te controleren. En tot slot zal ook de rechterlijke macht in geval van geschillen tussen de veehouder en de Belastingdienst worden geroepen om zich met deze belasting bezig te houden.

4. Budgettaire opbrengst

Volgens de concept-memorie van toelichting zal deze nieuwe belasting structureel 1,3 miljard euro opbrengen. Hoe dit bedrag tot stand is gekomen en waarop dit is gebaseerd, wordt in de toelichting op geen enkele manier onderbouwd en inzichtelijk gemaakt. Alvorens een nieuwe belasting wordt ingevoerd, mag toch minimaal worden verlangd dat de opbrengst met harde cijfers wordt onderbouwd.

Daarbij is een structurele opbrengst van 1,3 miljard euro op de totale belastingontvangsten van de Nederlandse overheid (293 miljard euro verwacht in 2021) relatief beperkt. Dat vraagt om een zorgvuldige kosten-baten afweging. Temeer daar eenvoudigere alternatieven die passen in reeds bestaande belastingen en (administratieve) systemen, voorhanden zijn (zie hierna).

5. Alternatieven

Hoger btw-tarief op vleesproducten

Het alternatief van een hoger btw-tarief voor vlees, dat wordt beschreven in de concept-memorie van toelichting, verdient naar mening van de Orde nadere overweging. Het werkt in potentie neutraler uit, aangezien het niet uitmaakt of het vlees afkomstig is van binnen of buiten Nederland. Het gaat enkel om de vraag of het vlees in Nederland wordt geconsumeerd. De doelstelling van de heffing wijzigt dan wel. De beprijzing van milieuschade als gevolg van Nederlandse vleesconsumptie wordt breder qua reikwijdte dan enkel Nederland, de 70 procent export van dieren valt dan evenwel buiten de heffing. Daartegenover wordt geïmporteerd vlees wel met dit hogere btw-tarief belast.

Voorts is het grote voordeel van dit alternatief dat dit relatief eenvoudig kan worden ingepast in reeds bestaande btw-systemen bij zowel de veehouders en andere ondernemers als de Belastingdienst. Ondernemers zijn al sinds jaar en dag bekend met verschillende btw-tarieven voor verschillende producten, daar komt deze dan bij. Uiteraard kan dit afbakeningsproblemen oproepen maar die vallen naar de mening van de Orde in het niet in vergelijking met de extra administratieve lasten die een hele nieuwe belasting met zich brengt.

De concept-memorie van toelichting noemt grensgevallen, waarbij het vlees door de samenstelling van het product buiten de hogere heffing blijft, zoals pizza met salami of groentesoep met gehakballetjes. Een praktische overweging vanuit perspectief van eenvoud en uitvoerbaarheid kan

zijn om deze grensgevallen in eerste instantie buiten de heffing te laten. Bij aanvang kan het worden beperkt tot een hoger btw-tarief op vers vlees en vleeswaren. De vraag is ook in hoeverre dit ten koste zal gaan van de budgettaire opbrengst en of die minderopbrengst opweegt tegen de extra uitvoeringskosten en administratieve lasten van een geheel nieuwe belasting, aan zowel de zijde van de veehouder als de Belastingdienst. De concept-memorij van toelichting geeft hierover geen inzicht, zodat de afweging onvoldoende kan worden gemaakt. In elk geval moet er naar de mening van de Orde voor gewaakt worden dat het goede het slachtoffer is van het betere. Er zou, laagdrempelig, kunnen worden begonnen met deze variant van een hoger btw-tarief op vlees en na verloop van tijd kan dan worden gezien of dit voldoende werkt en zo niet, kan alsnog een nieuwe belasting worden overwogen.

Een afweging kan ook zijn om een nationale slachtbelasting in te voeren, in afwachting van introductie van een adequate EU-heffing met eenzelfde doelstelling of een verhoging van het btw-tarief op vlees(producten).

Heffing bij slachthuizen

De Orde suggereert om de derde overwogen variant, een heffing bij slachthuizen, nader te onderzoeken. Voordeel van deze variant is dat het gaat om een beperkte groep professionele belastingplichtigen die tevens goed in beeld is. Ander voordeel is dat Nederlandse veehouders die hun dieren bij een Nederlands slachthuis laten slachten, geen extra administratieve last erbij krijgen. De beperktere groep belastingplichtigen is ook voor de Belastingdienst eenvoudiger te controleren. Ter ondervanging van het ontgaansrisico naar buitenlandse slachthuizen kan een antimisbruikmaatregel worden opgenomen, waarmee alsnog bij de veehouder zelf wordt geheven. De veehouder heeft dan in feite de keus om het dier in een Nederlands slachthuis te laten slachten, in welk geval hij niet met de belasting wordt geconfronteerd, of bij een buitenlands slachthuis, in welk geval hijzelf met deze heffing wordt geconfronteerd, met alle uitvoeringserikelen vandien. In feite een verleggingsregeling die ook in de btw bekend is. In het licht van de doelstelling – beperken van milieuschade in Nederland – kan voor buitenlandse dieren die in Nederland worden geslacht bij een Nederlands slachthuis een vrijstelling worden opgenomen. De hoofdregel is dan heffen bij het Nederlandse slachthuis met als antimisbruikmaatregel (verleggingsregeling) heffen bij de veehouder wanneer diegene zelf slacht dan wel door een buitenlands slachthuis laat slachten.

Nadeel van deze variant blijft net als bij de in het initiatiefwetsvoorstel voorgestelde variant dat buitenlands vlees dat in het buitenland is geslacht en vervolgens in Nederland wordt geïmporteerd, niet wordt belast. Ook zal deze variant de concurrentie van Nederlandse slachthuizen ten opzichte van buitenlandse slachthuizen aantasten, want aangenomen mag worden dat buitenlandse veehouders hun dieren voortaan door buitenlandse slachthuizen zullen laten slachten en niet door Nederlandse. Deze nadelen heeft de variant van het hogere btw-tarief op vlees niet (zie hiervoor).

6. Positie veehouderij

Een veehouderij zal in veel gevallen afhankelijk zijn van andere partijen in de productieketen. Daardoor kunnen veehouderijen vastzitten aan dwingende bepalingen. Dat vereist een voldoende ruime horizon voor inwerkingtreding en verdient het onderzoek of 1 januari 2023 – naast voldoende tijd voor de administratieve inregeling – ook voldoende tijd biedt om contractuele prijsstellingen aan te passen zodat deze belasting niet primair op de veehouderijen drukt.

7. Technische opmerkingen

Artikel 80 onderdeel l: delegatiebepaling

Artikel 80 onderdeel l Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) bepaalt dat een UBN “een door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit toegewezen uniek bedrijfsnummer op basis van artikel 105 Gezondheids-en welzijnswet voor dieren” is. Dat uniek bedrijfsnummer wordt voorgeschreven in de Regeling identificatie en registratie dieren (I&R-regeling). De delegatiebepaling voor deze verplichting wordt evenwel gevormd door artikel 3 Gezondheids-en welzijnswet voor dieren, in plaats van artikel 105 van die wet.

Artikel 81, derde lid

In de MvT staat aangegeven dat andere meer specifieke eisen aan de administratie momenteel niet worden gesteld, wil een UBN-houder een beroep doen op de uitzondering van dit artikel. Met andere woorden, alleen de administratie zal het uitgangspunt vormen. In dit kader wil de Orde een parallel trekken met de doorleveringsbepaling in de energiebelasting (art. 50, lid 4 Wbm), omdat in wezen deze bepalingen op hetzelfde neerkomen. In de energiebelasting is voor het voorkomen van dubbele heffing tevens een doorleveringsverklaring nodig, als zijnde een extra check. De Orde is van mening dat de slachtbelasting hier mogelijk een les uit kan leren.

Artikel 81, vierde en vijfde lid

Momenteel geeft het vierde lid geen tijdsindicatie weer. De MvT daarentegen spreekt enkel over ‘kortstondig’ en maakt het voorbehoud in de toekomst, middels het vijfde lid, alsnog een termijn in te stellen. Wij spreken de voorkeur uit om bij voorbaat al grenzen te stellen in het kader van de rechtszekerheid.

Artikel 85 lid 2

In artikel 85 lid 2 Wbm wordt verwezen naar onderdeel c van hetzelfde artikel. Dat zal waarschijnlijk d moeten zijn, aangezien onderscheid wordt gemaakt in het tarief voor gevogelte en niet voor varkens.

Formele aspecten

Het verdient naar mening van de Orde aanbeveling om in de memorie van toelichting meer in detail aan te geven hoe de belasting in de praktijk wordt geheven. Moeten belastingplichtigen bij het opgeven van de verplaatsing van dieren ook aangeven of dat een belastbare verplaatsing is, of juist omgekeerd het geen belastbare verplaatsing is? Wordt dit automatisch doorgegeven aan de Belastingdienst, of moet dat separaat met een eigen aangifte bij de Belastingdienst worden gemeld? Volgt hierop een aanslag, kunnen boeten worden opgelegd in het kader van deze belasting en wordt over de te betalen belasting op enig moment ook belastingrente berekend?

Het is in het verlengde hiervan nog niet duidelijk wat de rol van de RVO in deze slachtbelasting zal zijn. Wordt de RVO een soort extra paar ogen van de Belastingdienst? Stel dat de RVO fraude of dergelijke bespeurt bij een UBN nummer, komt er dan een specifieke meldingsplicht voor de Belastingdienst?

Daarnaast verdient de extra last die dit meebrengt voor de Belastingdienst naar de mening van de Orde nog enige nadere aandacht.

Evaluatie

In de toelichting op de evaluatiebepaling wordt gesproken van “een evaluatie over het functioneren van de slachtbelasting”. Naar het de Orde voorkomt, wordt hier bedoeld om de doeltreffendheid van de belastingheffing te toetsen na vijf jaar van introductie ervan. Functioneren zegt alleen iets over de vraag of het systeem in de praktijk werkt en nog niet of en in welke mate deze ook haar doel bereikt. Naar de mening van de Orde zou dit laatste hetgene moeten zijn wat in de evaluatie zou moeten worden onderzocht.

8. Slot opmerking

Uiteraard is de Orde graag bereid het bovenstaande nader toe te lichten. De Orde heeft geen bezwaar tegen publicatie van deze reactie.

Hoogachtend,
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs,

drs. R.A. van der Jagt
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen