

Vergaderjaar 2019–2020

**35 302**

**Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2020)**

**25 295**

**Infectieziektenbestrijding**

**Nr. 80**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 24 juni 2020

De vaste commissie voor Financiën heeft enkele vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst over de brief van 13 mei 2020 inzake «Btw nultarief op mondkapjes gelet op het OV» (Kamerstukken 35 302 en 25 295, nr. 77).

De vragen en opmerkingen zijn op 26 mei 2020 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 22 juni 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,  
Freriks

## **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD***

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de verlaging van de btw op mondkapjes. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de verlaging van het btw-tarief naar 0% wordt toegepast voor de periode van 25 mei tot 1 september 2020. Kan de Staatssecretaris aangeven waarom hij gekozen heeft voor de einddatum van 1 september 2020? Deze leden spreken hun zorg uit dat deze gekozen einddatum tot hamstergedrag kan leiden in de weken voorafgaand aan 1 september waarbij het risico van schaarste zal toenemen. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hij deze zorg kan wegnemen?

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris inzicht te geven in de financiële effecten van deze maatregel.

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA***

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de tijdelijke vrijstelling met behoud van aftrekrecht voor de btw op zowel medische als niet-medische mondkapjes. Deze leden zijn blij dat de Staatssecretaris tot deze vrijstelling besloten heeft, zowel omdat niet-medische mondkapjes in het openbaar vervoer verplicht zijn en het dan chique is dat de overheid daar niet zelf ook van profiteert, maar zeker ook omdat medische mondkapjes daardoor goedkoper worden. De leden van de CDA-fractie hopen dat dit ook een positief effect heeft op het vermogen om voldoende medische mondkapjes te produceren en in te kopen.

Tegelijkertijd merken deze leden op dat het cruciaal is dat de maatregel effectief is en dus zorgt voor lagere prijzen. In dit kader vragen de leden van de CDA-fractie tevens wat de budgettaire gevolgen van de vrijstelling zijn en op welke wijze voldaan is aan de vereisten van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Voor enkele grote aanbieders van niet-medische mondkapjes zien de leden van de CDA-fractie dat zij de btw-vrijstelling aan de consument hebben doorgegeven. Is de Staatssecretaris bereid om in de gaten te houden of dit zo blijft? Ziet de Staatssecretaris ook mogelijkheden om maatregelen te nemen die ingrijpen op de aanbodkant in plaats van de vraag naar mondkapjes? Voor niet-medische mondkapjes denken de leden van de CDA-fractie bijvoorbeeld aan productie door sociale werkplaatsen of verkoop op stations tegen kostprijs.

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66***

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over het btw-nultarief op mondkapjes gelet op het openbaar vervoer. Deze leden hebben een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de Staatssecretaris in de gaten houdt dat het nultarief ook echt leidt tot lagere verkoopprijzen. De leden van de D66-fractie vragen om een toelichting over de gevolgen van de btw-maatregelen, zoals het nultarief voor mondkapjes en de vrijstelling voor het uitlenen van personeel, voor de uitvoering van de Belastingdienst. Deze leden wijzen hierbij op de beantwoording van eerdere vragen over het btw-tarief als beleidsinstrument, zoals tijdens de behandeling van het Belastingplan 2020. Deze leden vragen de Staatssecretaris om toe te lichten wanneer hij het btw-tarief wel als nuttig en uitvoerbaar beleidsinstrument ziet en wanneer niet?

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere beschrijving van het verschil tussen een 0%-tarief voor de btw en een vrijstelling voor de btw. Deze leden vragen om daarbij in te gaan op het verschil tussen een vrijstelling en een nultarief voor bijvoorbeeld treintickets. Klopt het dat vervoerders bij een nultarief op treintickets, in tegenstelling tot bij een vrijstelling, nog steeds recht hebben op vooraf trek van btw? Klopt het dat de kans dus groter is dat een nultarief wel tot lagere prijzen voor treintickets zal leiden? De leden van de D66-fractie vragen om hierbij ook in te gaan op de Europese ontwikkelingen die leiden tot een toegenomen ruimte en flexibiliteit inzake btw-tarieven.

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP***

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het vernomen van de Staatssecretaris om sinds 25 mei 2020 geen btw in rekening te brengen op de verkoop van mondkapjes. Deze leden vragen de Staatssecretaris welke garanties hij heeft gekregen van bedrijven dat dit leidt tot een daling van de verkoopprijs en hoe er maatregelen gaan worden genomen tegen bedrijven die hun verkoopprijzen verhogen als gevolg van de btw-vrijstelling. Indien geen maatregelen gaan worden getroffen vragen deze leden hier een uitgebreide toelichting op. Voorts vragen zij de Staatssecretaris waarom niet wordt gekozen om, terwijl er een verplichting wordt opgelegd aan mensen die dikwijls wegens de aard van hun werk moeten reizen, gratis mondkapjes te verstrekken. Zij constateren dat hiermee burgers op kosten worden gejaagd als hun werkgever niet voorziet in deze beschermende middelen terwijl zij vaak noodzakelijke functies voor de Nederlandse samenleving vervullen.

### **II Reactie van de Staatssecretaris van Financiën**

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de Staatssecretaris gekozen heeft voor de einddatum van 1 september 2020. De einddatum voor verlaging van het btw-tarief op mondkapjes naar 0% is gesteld op 1 september 2020. Net als bij een aantal andere tijdelijke maatregelen i.k.v. COVID-19, is voor een einddatum gekozen die ongeveer 3 maanden na de inwerkingtreding van de maatregel ligt. Inmiddels is aangekondigd dat deze maatregel tot 1 oktober 2020 is verlengd. Vóór het aflopen van de periode kan opnieuw bepaald worden of de maatregel verlengd wordt.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Staatssecretaris hun zorg kan wegnemen dat de gekozen einddatum van 1 september 2020 kan leiden tot hamstergedrag. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat de gekozen einddatum tot hamstergedrag zal leiden. Er zijn momenteel voldoende mondkapjes en verkooppunten beschikbaar.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen naar de financiële gevolgen van de maatregel. De financiële gevolgen zijn zeer onzeker, omdat het aantal verkochte mondkapjes in Nederland niet bekend is, zeker in deze periode van uitzonderlijke toename in het gebruik van mondkapjes. Op basis van verschillende aannames over het gebruik van mondkapjes door particulieren en in de zorg, is de budgettaire derving ingeschat op circa € 30 miljoen per maand. Ongeveer een kwart hiervan betreft niet-medische mondkapjes.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze voldaan is aan de vereisten van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Het doel van het tijdelijke nultarief op de levering van mondkapjes is het goedkoper maken van mondkapjes voor consumenten die met het OV reizen. Het dragen van een mondkapje in het OV is sinds 1 juni 2020 verplicht en daarom zal de verkoop van niet-medische mondkapjes toenemen ten opzichte van de

situatie vóór deze verplichting. De maatregel is doeltreffend als de verlaging van het tarief tot 0% wordt doorberekend aan de consument. Ondernemers mogen vanwege de vrije markt zelf hun prijzen bepalen en ook zelf de keuze maken om het btw-voordeel wel of niet door te berekenen. Daarom blijft het risico bij het verlagen van een btw-tarief bestaan dat het uiteindelijke voordeel niet terecht komt bij de beoogde afnemer. Daarbij dient opgemerkt te worden dat ondernemers bij een tariefswijziging extra kosten kunnen hebben, omdat zij bijvoorbeeld hun systemen moeten aanpassen. De verwachting is daarnaast dat bij een toenemend aanbod, de prijzen verder zullen afnemen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Staatssecretaris bereid is om in de gaten te houden of aanbieders van mondkapjes de btw-vrijstelling aan consumenten blijven doorgeven. De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de Staatssecretaris in de gaten houdt dat het nultarief ook echt leidt tot lagere verkoopprijzen. De leden van de SP-fractie vragen welke garanties de Staatssecretaris heeft gekregen van bedrijven dat het nultarief op mondkapjes leidt tot een daling in de verkoopprijs en hoe er maatregelen genomen gaan worden tegen bedrijven die hun verkoopprijs verhogen als gevolg van de btw-vrijstelling. Ondernemers zijn vrij om hun prijzen te bepalen en een btw verlaging of verhoging door te berekenen aan hun afnemers. Ik heb daarom ook geen garanties gekregen van bedrijven dat het nultarief op mondkapjes leidt tot een daling in de verkoopprijs. Het is onwaarschijnlijk dat het verlagen van het btw-tarief leidt tot een verhoging in de verkoopprijzen.

De afgelopen vier weken heb ik de prijs van het online aanbod van mondkapjes gemonitord. Een nulmeting op 19 mei, dus voor de btw-verlaging van 25 mei, en drie metingen in de weken na de btw-verlaging. Van de 76 producten waren er na drie weken (op 10 juni) 48 in prijs verlaagd. De eerste voorzichtige conclusie is dat bij het online aanbod de btw-verlaging grotendeels is doorgegeven aan de consument, hoewel uiteraard ook andere factoren van invloed zijn geweest op de prijsontwikkeling.

Onderstaande tabel geeft de frequentieverdeling van de prijsmutaties en de gemiddelde prijsmutatie op de verschillende meetmomenten, ten opzichte van de nulmeting op 19 mei. In ongeveer een kwart van de gevallen is de btw verlaging exact doorgegeven (17,4%, 0,21/1,21). Nog een kwart kent een (veel) grotere prijsdaling, wellicht omdat die prijzen aanvankelijk erg hoog waren. In circa een derde van de gevallen is de prijs niet gewijzigd.

**Tabel. Frequentieverdeling prijsmutaties en gemiddelde prijsmutatie online mondkapjes**

	29-mei	3-jun	10-jun
< - 20%	16%	17%	24%
- 20% tot - 15%	33%	34%	32%
<i>waarvan exact 17,4%</i>	22%	24%	24%
- 15% tot - 5%	8%	8%	7%
- 5% tot +5%	39%	39%	37%
<i>waarvan 0%</i>	37%	34%	34%
> +5%	4%	1%	1%

De leden van de CDA-fractie vragen of de Staatssecretaris mogelijkheden ziet om maatregelen te nemen die ingrijpen op de aanbodkant in plaats van de vraag naar mondkapjes. Voor niet-medische mondkapjes denken de leden van de CDA-fractie bijvoorbeeld aan productie door sociale werkplaatsen of verkoop op stations tegen kostprijs. We vragen van de samenleving om in het openbaar vervoer verplicht een niet-medisch

mondkapje te dragen. De meeste mensen zullen die waarschijnlijk niet zelf maken, maar kopen deze mondkapjes. We willen dat als overheid goedkoper maken door tijdelijk geen btw te heffen. Daarbuiten ziet het kabinet geen aanleiding om verder in te grijpen op deze markt. Het gaat om een vrije markt die ook naar behoren lijkt te werken. Zo kan men zowel online als in winkels een ruim aanbod van verschillende soorten mondkapjes vinden, zowel qua pasvorm als qua prijs. Ook op en rond de stations is er sprake van een concurrerende markt met verschillende aanbieders. Uiteraard staat het marktpartijen ook vrij om mondkapjes tegen kostprijs te verkopen en om zelf sociale ontwikkelbedrijven in te zetten bij de productie van mondkapjes.

Als overheid hebben we ons de afgelopen weken ingezet om initiatieven tot het opzetten van eigen productie van mondkapjes in Nederland te stimuleren en mogelijk te maken. Verschillende initiatieven zetten daarbij reeds sociale ontwikkelbedrijven in, onder andere bij Scalabor in Arnhem en IBN in Uden. Scalabor in Arnhem werkt samen met marktpartij Refugee Company voor de productie van medische mondkapjes. IBN uit Uden produceert mondkapjes en schorten en heeft bovendien 10.000 hygiënepakketten voor het Leger des Heils samengesteld en ingepakt. Hier is sprake van reshoring<sup>1</sup> door het bedrijf dat de opdracht aan IBN verstrekke; zij lieten de mondkapjes voorheen in het buitenland maken. Deze maatregelen vergroten het aanbod van mondkapjes.

De leden van de D66-fractie vragen om een toelichting over de gevolgen van de btw-maatregelen, zoals het nultarief voor mondkapjes en de vrijstelling voor het uitlenen van personeel, voor de uitvoering van de Belastingdienst. Toepassing van de btw-coronamaatregelen heeft geen directe uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst. Onder voorwaarden zijn ondernemers tijdelijk geen btw verschuldigd over de vergoeding voor de levering van mondkapjes of het uitlenen van personeel aan zorginstellingen. Onderdeel van de regelingen is dat de bestaande aftrekposities voor btw op de kosten van de ondernemers ongemoeid blijven. Daarmee zijn er geen effecten voor de aangifte of de uitvoering, anders dan een mogelijke controle achteraf of aan de voorwaarden van de regelingen is voldaan.

De leden van de D66-fractie wijzen op de beantwoording van eerdere vragen over het btw-tarief als beleidsinstrument, zoals tijdens de behandeling van het Belastingplan 2020. Deze leden vragen de Staatssecretaris om toe te lichten wanneer hij het btw-tarief wel als nuttig en uitvoerbaar beleidsinstrument ziet en wanneer niet. Normaliter wordt een wijziging in het btw-tarief voorafgaand aan de wijziging als nuttig en uitvoerbaar ervaren als het de toetsing van het Toetsingskader Fiscale regelingen heeft doorstaan. Daarbij verdient het opmerking dat diverse onderzoeken van het IMF, CPB, de EC en PBL erop wijzen dat verlaagde btw-tarieven over het algemeen geen geschikte instrumenten zijn om bepaalde beleidsdoelen, zoals het stimuleren van de verkoop van bepaalde goederen, te bereiken. Dat neemt niet weg dat van geval tot geval moet worden gezien of een bepaald doel met een verlaging van het btw-tarief kan worden nagestreefd en of andere financiële instrumenten geschikter zijn. Bij die afweging wordt dan rekening gehouden met het doelgroep bereik, de uitvoerbaarheid, de controleerbaarheid en de handhaafbaarheid. Daarnaast moet de maatregel kosteneffectief, eenvoudig, budgettair beheersbaar en inpasbaar zijn in de fiscale structuur. Bij de beslissing het tijdelijke nultarief op mondkapjes te introduceren, heeft meegespeeld dat bij de coronacrisis sprake is van een zeer uitzonderlijke situatie die deze (tijdelijke) maatregel rechtvaardigt. De

<sup>1</sup> Het terughalen van bedrijfsactiviteiten uit het buitenland.

maatregel is als doeltreffend en doelmatig ingeschat in de verwachting dat leveranciers in deze bijzondere tijd bereid zijn (een deel van) de verlaging naar het nultarief ten goede te laten komen aan de consument.

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere beschrijving van het verschil tussen een 0%-tarief voor de btw en een vrijstelling voor de btw. Deze leden vragen om daarbij in te gaan op het verschil tussen een vrijstelling en een nultarief voor bijvoorbeeld treintickets en vragen of het klopt dat vervoerders bij een nultarief op treintickets, in tegenstelling tot bij een vrijstelling, nog steeds recht hebben op vooraf trek van btw. Bij een vrijstelling bestaat in de regel geen recht op aftrek van voorbelasting. Als een prestatie belast is tegen het nultarief is de btw op kosten van de ondernemer wel aftrekbaar. Als treintickets onder het 0% btw-tarief zouden worden gebracht, heeft de vervoerder net als nu recht op aftrek van voorbelasting. Op dit moment zijn treintickets voor binnenlands vervoer belast met 9% btw. Het nultarief is op basis van de Btw-richtlijn voorbehouden aan bepaalde prestaties in het internationale (handels)verkeer. Het is Nederland onder de huidige Btw-richtlijn niet toegestaan om het nultarief toe te passen voor binnenlands personenvervoer per trein, ook niet als dat plaatsvindt in het kader van een internationaal traject.

De leden van de D66-fractie vragen of het klopt dat de kans dus groter is dat een nultarief wel tot lagere prijzen voor treintickets zal leiden. Als de vervoerder zijn nettoprijs gelijk houdt, zou een treinticket bij een nultarief 9/109, ruim 8% goedkoper worden. Het wel of niet doorbereken van een verlaging van het btw-tarief in zijn prijzen door de vervoerder is niet afdwingbaar vanuit de btw-wetgeving. Prijsbepaling kan afhangen van individuele omstandigheden (waaronder extra kosten of omzetverlies) en van eventuele concessievoorwaarden voor het uitvoeren van (internationale) treindiensten. De kans op lagere prijzen voor treintickets is daarmee niet goed in te schatten.

De leden van de D66-fractie vragen om hierbij ook in te gaan op de Europese ontwikkelingen die leiden tot een toegenomen ruimte en flexibiliteit inzake btw-tarieven. De Europese Commissie heeft in januari 2018 een voorstel gepresenteerd om de BTW-richtlijn te moderniseren wat betreft de btw-tarieven. Met dit voorstel wordt lidstaten meer ruimte geboden voor het vaststellen van verlaagde btw-tarieven, waarmee de lidstaten ook de mogelijkheid krijgen om gebruik te maken van verlaagde en nultarieven zoals die in bepaalde lidstaten al worden gehanteerd op grond van alleen voor die lidstaten geldend overgangsrecht in de BTW-richtlijn. Momenteel bevindt het voorstel zich nog in de onderhandelingsfase, waarbij de eerste besprekingen hebben plaatsgevonden in de aangewezen Raadswerkgroep. De uitkomst van de onderhandelingen is nog onzeker.

De leden van de SP-fractie vragen waarom niet wordt gekozen om, terwijl er een verplichting wordt opgelegd aan mensen die dikwijls wegens de aard van hun werk moeten reizen, gratis mondkapjes te verstrekken. Zij constateren dat hiermee burgers op kosten worden gejaagd als hun werkgever niet voorziet in deze beschermende middelen terwijl zij vaak noodzakelijke functies voor de Nederlandse samenleving vervullen. We komen de OV-reiziger tegemoet door tijdelijk geen btw te heffen op de verkoop van mondkapjes. Zoals eerder aangegeven zie ik geen aanleiding voor verder overheidsingrijpen. In korte tijd is er een enorm aanbod ontstaan op de vrije markt, die op dit moment voldoende concurrerend is. Als de overheid nu aan alle reizigers gratis mondkapjes zou verstrekken, dan zal dat juist een marktverstoring effect hebben en het bestaande aanbod van de markt kunnen verdringen. Bovendien zal het opsporen van

de doelgroep en verstrekken van de mondkapjes door de overheid waarschijnlijk hoge uitvoeringskosten vergen.

Werkgevers mogen zelf bepalen of zij hun werknemers al dan niet gratis mondkapjes verschaffen. Omdat mondkapjes per 1 juni verplicht zijn in het openbaar vervoer, horen de kosten van een mondkapje tot de werkelijke kosten van reizen met het openbaar vervoer. Voor deze werkelijke kosten bestaat in de loonbelasting een gerichte vrijstelling. De mondkapjes kunnen daarom vrij van loonheffingen verstrekt of vergoed worden aan een werknemer als onderdeel van de reiskostenvergoeding.