

Versie d.d. 5-3-2021

[Kamerstuknummer] **Voorstel van wet van het lid Van Raan tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een belastingheffing op slachtvee (Wet slachtbelasting)**

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding
2. Hoofdpijnen van de slachtbelasting
3. EU-aspecten
4. Budgettaire gevolgen
5. Inwerkingtreding
6. Uitvoeringstoets
7. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger
8. Internetconsultatie

II. ARTIKELSGEWIJS

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het doel van de Wet slachtbelasting is het bevorderen van de eiwittransitie naar plantaardige eiwitten, door het beter beprijzen van dierlijke eiwitten. Eén van de manieren om dit te doen is door de externe kosten van vlees ook te beprijzen. CE Delft, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en onderzoeksbureau Ecorys hebben vastgesteld dat de milieuschade die wordt veroorzaakt door de veeteelt in Nederland minimaal € 6 tot € 6,5 miljard per jaar bedraagt.¹ De onderliggende cijfers vormen ook de basis voor de slachtbelasting, die daarmee aansluit op bestaand onderzoek.

Nederland is een van de grootste agrarische exporteurs van de wereld. Vele dieren leven daardoor in grote stallen om aan de wereldwijde vraag naar vlees, eieren en zuivel te voldoen. Nederland is door deze intensieve veeteelt een van de meest veedichte landen van Europa voor varkens, kippen en kalveren geworden. Het voornaamste doel van deze (intensieve) veeteelt is tegen zo laag mogelijke kosten zo veel mogelijk melk, eieren of vlees voor consumptie te produceren. Doordat de wereldwijde vraag naar dergelijke producten voor consumptie toeneemt, blijven veehouderijen zoeken naar manieren om aan deze vraag te kunnen blijven voldoen. Het gevolg is een toenemende schaalvergroting en veedichtheid, waarbij veehouderijen steeds minder grondgebonden zijn geworden. Deze zeer hoge

¹ Ecorys (2020), MKBA Toekomstbestendige veehouderij: transitie scenario's voor een stikstofdepositiezuinige sector, blz. 16 (https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2020/01/4088dc95-ecorys-toekomstbestendige-veehouderij_1901-1.pdf).

veedichtheid heeft gevolgen voor het welzijn van de dierenen confronteert ons met milieurisico's en gevaren voor de volksgezondheid.

Risico's voor de volksgezondheid

Te veel vlees is ongezond. De hoge gemiddelde vleesconsumptie – 39 kilo per persoon per jaar² – draagt bij aan hart- en vaatziekten, diabetes type 2 en wordt gelinkt aan verschillende soorten kanker.³ De Nederlandse Gezondheidsraad adviseert mensen al jaren minder vlees te eten en vaker voor een vegetarisch of plantaardig alternatief te kiezen.

Door de schaalvergroting en concentratie van veehouderijen is steeds meer aandacht gekomen voor de effecten van de productie van vlees voor de volksgezondheid. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft de afgelopen jaren verschillende onderzoeken gedaan naar de effecten van veehouderijen op de volksgezondheid. Uit de rapporten Veehouderij en Gezondheid Omwonenden⁴ blijkt dat mensen die in de buurt wonen van geitenhouderijen en pluimveehouderijen een verhoogd risico op longontstekingen hebben. Ook volgt uit deze rapporten dat mensen die in de buurt van meerdere veehouderijen wonen een minder goede longfunctie hebben, mede als gevolg van een verhoogde concentratie ammoniak in de lucht.

Daarnaast bestaat er een risico op antibioticaresistentie. Waar veel dieren bij elkaar zijn, zoals in de veehouderij, kan een infectie zich snel verspreiden. Om dit tegen te gaan worden antibiotica gebruikt. Net als bij mensen, kunnen bacteriën ook bij dieren ongevoelig worden voor antibiotica. Via direct contact met mensen kunnen die bacteriën zich verspreiden.

Zoönosen, ziekten die worden overgedragen van dieren op mensen, vormen een risico. Zo'n 75 procent van de infectieziekten van de afgelopen tien jaar zijn zoönosen.⁵ Voorbeelden van in Nederland voorkomende zoönosen zijn Q-koorts, vogelgriep en COVID-19.⁶

Milieurisico's

De productie van vlees is een van de meest milieuvervuilende activiteiten. De milieuschade bestaat eruit dat de dieren broeikasgassen uitstoten in de vorm van methaan, lachgas en koolstofdioxide. Bovendien veroorzaakt het vervoer van dieren en veevoer uitstoot van broeikasgassen. Naast de uitstoot van broeikasgas heeft veeteelt tot gevolg dat er mest wordt geproduceerd, waaraan in Nederland thans een overschot is ontstaan. De mest bevat grote hoeveelheden fosfaat, nitraat, stikstof en ammoniak, die door uitrijding op het land in de bodem terecht komen, met alle negatieve gevolgen voor de biodiversiteit en het grondwater tot gevolg.

Volgens de Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) wordt 14,5 procent van de uitstoot van broeikasgassen veroorzaakt door de veeteeltsector. Uit het

² <https://www.wur.nl/nl/nieuws/We-eten-opnieuw-meer-vlees.htm>

³ <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/vlees.aspx#:~:text=Het%20is%20niet%20nodig%20om,Eet%20vlees%20daarom%20met%20mate.>

⁴ Rapport Veehouderij en Gezondheid omwonenden III pagina 14.

⁵ WUR, datum onbekend, Zoönosen: <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksinstituten/Bioveterinary-Research/Uitgelicht-1/Zoonosen-1.htm>

⁶ Zoönosen | RIVM

onderzoek van de FAO blijkt dat de uitbreiding van intensieve veehouderijen met betrekking tot grondgebruik een negatieve impact op het klimaat heeft. Veehouderijen hebben steeds grotere stukken grond nodig voor hun bedrijvigheid, waardoor minder koolstof kan worden opgenomen in de bodem.

Dierenwelzijn

De maatschappelijke discussie over dierenwelzijn heeft er in Nederland in 1992 al toe geleid dat de intrinsieke waarde van het dier wettelijk is erkend. In het coalitieakkoord van 7 februari 2007⁷ is opgenomen dat een nieuwe Nota Dierenwelzijn zou worden uitgebracht met daarin het dierenwelzijnsbeleid uitgewerkt. In deze Nota wordt erkend dat, om te kunnen spreken van goed dierenwelzijn, een aantal vrijheden geldt om een bepaald niveau van kwaliteit van leven voor dieren te waarborgen. De Wet dieren uit 2013 heeft de vijf vrijheden van Brambell wettelijk verankerd. In artikel 1.3 van de Wet dieren staat dat tot de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven in elk geval gerekend worden dat dieren (i) vrij zijn van honger en dorst, (ii) vrij zijn van ongemak, (iii) vrij zijn van pijn, verwonding en ziekte, (iv) vrij zijn van angst en stress en (v) vrij zijn om normaal gedrag te vertonen. Op Europees niveau is dierenwelzijn als waarde erkend in artikel 13 VWEU (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). EU-regels inzake dierenwelzijn omvatten ook de vijf vrijheden van Brambell.

Door de toenemende schaalvergroting zijn veehouderijen in beginsel niet ingericht om deze vrijheden maximaal in acht te nemen. Dieren leven in kleine ruimtes en moeten zich aanpassen aan leefomstandigheden die onvoldoende op hun behoeftes zijn ingericht. Het risico op pijn en verwonding bij de dieren is groot. In 2019 zijn er in Nederland in totaal 175.000 dieren omgekomen door stalbranden, waarvan 100.000 dieren door één stalbrand.

De levenscyclus van dieren die opgroeien in de intensieve veehouderij eindigt nagenoeg altijd door de slacht. Zowel het transport als het slachten is een stressvolle ervaring voor de dieren. Ook leidt het proces van bedwelming tot fysieke kwalen bij dieren. Daarnaast komt voor dat het proces van bedwelming onjuist wordt uitgevoerd, waardoor dieren onbedwelmd geslacht worden. Wetenschappelijk onderzoek van onder andere Wageningen University & Research (WUR) stelt dat de aantasting van het dierenwelzijn geldt gedurende het hele proces van het onverdoofd slachten.⁸

De initiatiefnemer is, in navolging van de Food and Agriculture Organization of the United Nations, van mening dat het houden van dieren voor consumptie in de huidige maatschappij op geen enkele wijze dier- of milieuvriendelijk zal worden. De milieudruk, gemeten per dier, is in de afgelopen decennia weliswaar afgenomen, maar door schaalvergroting van veehouderijen en concentratie van de veestapel is de milieudruk onverminderd hoog. Veeteelt zal alleen diervriendelijk worden als er geen dieren meer bij betrokken zijn en milieu- en volksgezondheidsrisico's kunnen alleen worden verminderd door een substantiële verkleining van de veestapel, waar de huidige regering thans ook een eerste aanzet toe heeft gedaan door gesubsidieerde bedrijfsbeëindiging mogelijk te maken.

Maatschappelijke kosten

⁷ Regeerakkoord 2007 pagina 21, te vinden op https://www.parlement.com/9291000/d/tk30891_4.pdf

⁸ Kijlstra, A. & Lambooy, B., 2008. Ritueel slachten en het welzijn van dieren. Wageningen UR Livestock Research

Milieu- en gezondheidsrisico's zijn maatschappelijke kosten van veeteelt die nu nauwelijks doorberekend worden in de prijs van vlees. De prijs voor de milieu- en volksgezondheidschade komt daardoor voor rekening van de belastingbetalers. Daar zitten ook mensen tussen die geen vlees eten. Bovendien heeft het niet beprijzen van de negatieve effecten van veeteelt tot gevolg dat mensen zich minder bewust zijn van de werkelijke omvang en de gevolgen van de milieu- en volksgezondheidschade.

De Wet slachtbelasting regelt dat een gedeelte van de maatschappelijke kosten door middel van een belasting verhaald wordt op de veroorzakers van de schade. Het gaat hierbij alleen om milieuschade, niet om de risico's voor de volksgezondheid en ook niet voor kosten die in het buitenland neerslaan, zoals de kosten voor ontbossing van bijv. de Amazone, voor sojaproductie voor veevoer. De vleesketen bepaalt hoe er met de belasting wordt omgegaan. De belasting zal naar verwachting door de veehouder worden doorberekend aan de volgende schakel in de keten, die het op zijn beurt weer door kan rekenen aan de schakel die hem opvolgt in de keten. De initiatiefnemer acht het redelijk om te beginnen met het doorbelasten van 20% van de totale maatschappelijke kosten die gebaseerd is op de prijs van alleen milieuschade.

2. Hoofdpijnen van de slachtbelasting

Het doel van de slachtbelasting is het bevorderen van de eiwittransitie naar plantaardige eiwitten, door het beter beprijzen van dierlijke eiwitten. Eén van de manieren om dit te doen is door de externe kosten van vlees ook te beprijzen.

Hiervoor is de vleesketen onderzocht. De productie van vlees en de consumptie ervan liggen qua tijd en locatie soms ver uit elkaar. Tussen de productie en de consumptie zitten dan ook allerlei schakels die zich bezighouden met vervoeren, slachten, uitbenen, koelen, versnijden, verwerken of verpakken van vlees. Bij de vormgeving van de voorgestelde slachtbelasting is ervoor gekozen een heffing te introduceren vroeg in de vleesketen, bij de veehouderijen. De voorgestelde belasting wordt geheven op het moment dat een dier de veehouderij verlaat, hetgeen in de regel het moment is dat het dier naar het slachthuis wordt getransporteerd.

Voor de vormgeving van een slachtbelasting zijn diverse varianten onderzocht. Deze varianten betreffen heffingen op verschillende punten in de vleesketen. De volgende varianten zijn onderzocht door de initiatiefnemer:

- Invoering van een extra heffing op de verkoop van vleeshoudende producten aan consumenten;
- Invoering van een heffing op het transport van dieren naar het slachthuis;
- Invoering van een heffing bij slacht- of koelhuizen.

Voor wat betreft de eerste variant, een heffing op de verkoop van vleeshoudende producten aan consumenten, kan het volgende worden opgemerkt. Op dit moment wordt de verkoop van vlees al betrokken in de heffing van omzetbelasting, tegen het verlaagde tarief. Een van de mogelijkheden binnen deze variant is het zodanig wijzigen van de Wet op de omzetbelasting 1968 dat de verkoop van vleeshoudende producten niet langer onder het verlaagd tarief zou vallen (thans: 9%), maar onder het algemene tarief (thans: 21%). Het beginsel van fiscale neutraliteit in de btw verplicht echter om producten, die aan dezelfde behoefte van de consument voldoen, op eenzelfde wijze in de btw-heffing te betrekken. Om deze problematiek te omzeilen, zou kunnen worden gedacht aan een nieuwe verbruiksbelasting op

vleeshoudende producten. Voor beide fiscale oplossingen geldt echter dat ze in de praktijk tot veel uitvoeringproblematiek en ongewenste grenseffecten kunnen leiden. Hoe moet bijvoorbeeld worden omgegaan met een pizza met salami of groentesoep met gehakballetjes of, nog onduidelijker, wijn die geklaard is met dierlijke eiwitten? In theorie is het denkbaar dat verplicht wordt gesteld dat ieder product op het etiket vermeldt hoeveel dierlijke eiwitten het product bevat, zodat voor de bepaling van de maatstaf van heffing kan worden aangesloten bij de hoeveelheid dierlijke eiwitten die een product bevat. Voor een dergelijk systeem moet rekening worden gehouden met een lang wetgevingstraject en met veel gevolgen voor een groot aantal verkopers (veelal supermarkten en slagerijen). De eerste variant heeft als tweede belangrijke nadeel dat de heffing beperkt is tot de Nederlandse consumptie. Van de dieren die opgroeien in Nederlandse veehouderijen wordt ongeveer 70% geëxporteerd naar het buitenland. Het grootste gedeelte van het dierenleed en de milieu- en gezondheidsrisico's wordt dus in Nederland veroorzaakt ten behoeve van buitenlandse consumptie. Bij een heffing op de binnenlandse verkoop van vlees zou de volledige rekening van de milieu- en gezondheidsrisico's bij de Nederlandse consument komen te liggen.

De tweede variant, een heffing op transport van dieren naar het slachthuis, is in principe mogelijk. De transporten van en naar een slachthuis worden goed gedocumenteerd en gecontroleerd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Nederlandse transporteurs van dieren beschikken over een door de NVWA uitgegeven vergunning om dieren te mogen vervoeren, indien zij dieren over een afstand van meer dan 60 kilometer vervoeren. Een variant met een belastingheffing op het transport van dieren kent een tweetal nadelen. Ten eerste is er geen zicht op hoeveel vervoerders niet over een vergunning beschikken van de NVWA, omdat ze alleen dieren vervoeren over een afstand van minder dan 60 kilometer. Bovendien is er geen zicht op het aantal buitenlandse vervoerders. Buitenlandse vervoerders moeten, evenals Nederlandse vervoerders, over vergunningen beschikken om dieren te mogen vervoeren, maar die vergunningen worden uitgegeven door buitenlandse overheidsinstanties. Dit maakt voorlichting over en controle van de heffing complex en daardoor de uitvoeringslasten van een wet hoog. Ten tweede voegt de vervoerder geen waarde toe in de vleesketen, omdat hij geen eigenaar wordt van de dieren. De vervoerder brengt zijn vrachtkosten in de regel in rekening aan de veehouder. De kosten van het vervoer worden op die wijze onderdeel van de kostprijs van het vlees en doorberekend in de keten. Een heffing bij de vervoerder heeft waarschijnlijk tot gevolg dat de rekening via een omweg alsnog bij de veehouderijen komt te liggen die het doorberekenen aan de volgende schakel in de keten.

De derde variant, een heffing bij de slacht- of koelhuizen, heeft als voordeel dat het om een overzichtelijke groep potentiële belastingplichtigen gaat, die bovendien over een vergunning van de NVWA beschikken. Dat zorgt ervoor dat de kosten voor voorlichting en uitvoering overzichtelijk zijn. Deze variant kent echter hetzelfde nadeel als de eerste variant. Doordat veel dieren nadat ze zijn gefokt worden geëxporteerd naar het buitenland, worden de kosten van de milieu- en gezondheidsrisico's volledig verhaald op het – veel beperktere aantal – dieren dat vervolgens in Nederland wordt geslacht. Daarbij komt dat in Nederland ook dieren die in het buitenland zijn gefokt worden geslacht, terwijl die dieren in theorie niet hebben bijgedragen aan de binnenlandse milieu- en gezondheidsrisico's. Het risico bestaat bovendien dat dieren vanaf de locatie van de Nederlandse veehouderij eerst naar het buitenland worden verplaatst, aldaar worden geslacht en vervolgens weer terugkeren voor verdere verwerking in Nederland. Vanuit het oogpunt van dierenwelzijn en milieu is een dergelijk effect zeer onwenselijk.

Een belangrijke overweging bij de keuze voor een heffing aan het begin van de keten is dat in Nederland veel vlees wordt geproduceerd dat vervolgens wordt geëxporteerd naar andere landen. De productie van dit vlees brengt veel dierenleed en milieu- en gezondheidsrisico's met zich. Dit leed en deze risico's manifesteren zich uiterlijk op het moment dat de productie, zijnde het tot slachtrijpheid brengen van een dier, voltooid is. Op dat moment staat vast dat het dierenleed en de milieu- en gezondheidsrisico's niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Een financiële compensatie hiervoor is dan een passend instrument om een bijdrage te leveren voor de ontstane risico's.

De voorgestelde slachtbelasting wordt onderdeel van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm), waardoor de algemene bepalingen van de Wbm van toepassing zijn. Voor de vormgeving van de slachtbelasting is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de terminologie en werkwijze van de Regeling identificatie en registratie dieren (I&R-regeling). De I&R-regeling is gebaseerd op Europese verordeningen om dieren snel te traceren. Dit is onder andere van belang bij uitbraken van dierziekten en om veilig voedsel te garanderen. Elke veehouderij in Nederland krijgt op basis van de I&R-regeling een Uniek Bedrijfsnummer (UBN) toegewezen. De I&R-regeling verplicht iedere houder van een UBN periodiek melding te maken van het aantal en de soort van de dieren die op zijn bedrijf (UBN-locatie) aanwezig zijn. Iedere verplaatsing van een dier binnen enkele dagen wordt gemeld door de UBN-houder bij een portaal dat wordt beheerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

De voorgestelde slachtbelasting sluit, uit het oogpunt van uitvoerbaarheid, aan bij de administratie die voor de I&R-regeling al moet worden bijgehouden. Zodra een ondernemer een UBN-nummer aanvraagt voor zijn locatie, vangt ook zijn belastingplicht voor de voorgestelde slachtbelasting aan. Het wetsvoorstel bevat geen terugwerkende kracht, zodat altijd op tijd duidelijk is dat de belastingplicht aanvangt.

De voorgestelde slachtbelasting wordt geheven op het moment dat het dier de UBN-locatie verlaat. Dit is in de regel het moment dat het dier naar het slachthuis wordt vervoerd. Op dat moment zijn de externe kosten een feit. Doordat deze verplaatsing van het dier reeds wordt geregistreerd door de UBN-houder bij de RVO, kan deze verplaatsing eenvoudig worden gecontroleerd en geadmistreerd zonder extra administratieve processen.

Het tarief van de slachtbelasting is een vast bedrag per dier. Bij het vaststellen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd. CE Delft, het PBL en Ecorys hebben een inschatting gemaakt van de totale kosten die door de Nederlandse veeteeltsector worden afgewenteld op de maatschappij. PBL en CE Delft (2018) hebben berekend dat de kosten van de milieuvervuiling die wordt veroorzaakt door melk- en vleesproductie in Nederland tussen de € 6 tot € 6,5 miljard per jaar liggen.⁹ Ecorys (2020) heeft in een MKBA uitgerekend dat deze kosten bij ongewijzigd beleid gaan toenemen tot € 9,5 miljard per jaar.¹⁰ De onderliggende cijfers zijn gebruikt bij het berekenen van de tarieven. Op deze wijze sluit de slachtbelasting aan bij geaccepteerde kennis. Omdat de ecologische voetafdruk verschilt per diersoort, zijn de maatschappelijke kosten vastgesteld per diersoort. Vervolgens is een tarief per dier

⁹ PBL (2018), Monetaire milieuschade in Nederland: een verkenning, Policy Brief, <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2018-monetaire-milieuschade-in-nederland-3206.pdf>

¹⁰ Ecorys (2020), *MKBA Toekomstbestendige veehouderij: transitierisico's voor een stikstofdepositiezuinige sector*, op https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2020/01/4088dc95-ecorys-toekomstbestendige-veehouderij_1901-1.pdf

vastgesteld. De totale maatschappelijke kosten waarvan is uitgegaan bij de tariefstelling bedragen ca. € 6,5 miljard per jaar. De initiatiefnemer is van mening dat het op dit moment redelijk is om slechts een vijfde deel, 20 procent, van de door de Nederlandse veeteelt veroorzaakte milieuschade te verhalen op de sector. Ceteris paribus leidt dat tot een opbrengst van € 1,3 miljard. Het budgettaire effect ontwikkelt zich naargelang de ontwikkelingen in de vleesproductie en -consumptie.

De slachtbelasting zal vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Daarbij zal in ieder geval worden ingegaan op de effecten van het doorbelasten van de slachtbelasting in de keten en het budgettaire effect.

3. EU-aspecten

De slachtbelasting beoogt geen import of export van dieren in de heffing te betrekken. Dieren die in het buitenland zijn gefokt en in Nederland zijn geslacht of geconsumeerd, worden niet in de heffing betrokken. De milieuschade wordt immers niet in Nederland veroorzaakt, maar elders. Zodoende dient een compenserende heffing dan ook aldaar ingevoerd te worden en is het niet aan de Nederlandse wetgever om in te grijpen.

Dieren die in Nederland worden geproduceerd voor, in laatste instantie, de slacht, worden in de heffing betrokken, ongeacht of deze dieren in Nederland of in het buitenland worden geslacht. De milieuschade heeft zich in Nederland gemanifesteerd, hetgeen een Nederlandse heffing rechtvaardigt.

Bij de vormgeving van de voorgestelde slachtbelasting is gekeken naar een vergelijkbare Deense belasting, die wordt geheven over de varkens die in Denemarken zijn geproduceerd voor de slacht op de Deense markt of om ze levend uit te voeren naar andere lidstaten. De Deense rechter heeft in de zaak Niels Nygård tegen Svineafgiftsfonden aan het Europees Hof van Justitie (HvJ) een prejudiciële beslissing gevraagd of de Deense heffing in strijd is met het EG-Verdrag.¹¹ Het HvJ heeft geoordeeld dat de Deense belasting alleen dan als een verboden discriminerende binnenlandse belasting wordt gekwalificeerd "(...) indien en voor zover de voordelen die voortvloeien uit de bestemming van de opbrengst ervan, gedeeltelijk de last compenseren die drukt op de productie van varkens voor de slacht in de betrokken lidstaat, en aldus de productie van varkens om deze levend uit te voeren naar andere lidstaten wordt benadeeld." Met andere woorden, als de opbrengst van de slachtbelasting wordt gebruikt ter compensatie voor de belastingdruk op het produceren van dieren voor de Nederlandse markt, waardoor de heffing de facto alleen drukt op de dieren die worden geëxporteerd, dan is een dergelijke belastingheffing in strijd met het VWEU.

De voorgestelde slachtbelasting ziet op een heffing die wordt toegepast op binnenlandse productie, ongeacht of de dieren vervolgens in Nederland of in het buitenland worden geslacht of geconsumeerd. De voorgestelde slachtbelasting vloeit ook niet in de enige vorm van subsidies terug naar de veehouders om de effecten van de heffing voor de Nederlandse markt te compenseren. De heffing maakt aldus op geen enkele wijze onderscheid tussen productie voor de binnenlandse markt en productie voor de buitenlandse markt. Zodoende betreft dit een algemene horizontale belastingheffing, zonder onderscheid en zonder nadeligere effecten voor de export in vergelijking met de interne situatie.

¹¹ HvJ EU 23 april 2002, C-234/99 (Nygård), ECLI:EU:C:2002:244.

4. Budgettaire gevolgen

Ceteris paribus zal de slachtbelasting jaarlijks structureel € 1,3 miljard opbrengen.

5. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden bij koninklijk besluit. Beoogd wordt de slachtbelasting in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2023. Hiermee krijgen de veehouderijen de gelegenheid om hun administratieve systemen aan te passen aan de invoering van deze belasting. Ook heeft de uitvoerder zo voldoende voorbereidingstijd voor het aanpassen van de betreffende systemen.

6. Uitvoeringsgevolgen

De slachtbelasting sluit nauw aan bij de systematiek van de Regeling identificatie en registratie van dieren en de daarop gebaseerde Dierengezondheidsheffing. De initiatiefnemer verwacht daarom dat de regeling uitvoerbaar is. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar een geschikte uitvoerder voor de slachtbelasting.

7. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

De invoering van de voorgestelde slachtbelasting heeft een verwaarloosbare toename van de administratieve lasten van bedrijven tot gevolg. De over een tijdvak verschuldigde belasting moet op aangifte worden voldaan door de belastingplichtige. De initiële kosten van de maatregel zijn naar verwachting zeer beperkt, omdat er voor de slachtbelasting nauw wordt aangesloten bij de bestaande systemen van de I&R-regeling. De initiële kosten worden ingeschat op circa € [PM]. De veehouderijen zijn nu al in staat om op basis van de gegevens die ze moeten doorgeven aangifte te doen. Uitgaand van een maandaangifte, dienen de veehouderijen maandelijks een aangifte in bij de Belastingdienst. De structurele administratieve lasten voor de veehouderijen die hiermee gepaard gaan bedragen circa € [PM] per jaar.

De gevolgen burger zijn net als bij elke kostprijsverhogende belasting afhankelijk van hoe de kosten in de keten worden doorberekend. Dit kan betekenen dat er voor de burger niets verandert, omdat de keten de kosten absorbeert, dat de keten plantaardige substituten gaat gebruiken, of dat de prijs wordt doorberekend aan de consument. De slachttaks heeft het in zich om een groot positief effect teweeg te brengen. Een goede vergelijking kan gemaakt worden met de suikertaks die in 2018 in het Verenigd Koninkrijk werd ingevoerd, om overgewicht terug te dringen. De resultaten van de suikertaks zijn nu al indrukwekkend. Veel frisdrankfabrikanten maakten hun frisdrank minder zoet. Het is daarnaast mogelijk dat er indirect positieve gevolgen zijn voor volksgezondheid doordat de veestapel krimpt.

8. Internetconsultatie

[PM: Bevindingen internetconsultatie]

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A en B (artikel 1 en artikel 80 van de Wet belastingen op milieugrondslag)

In artikel I, onderdelen A en B, wordt geregeld dat in de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) een slachtbelasting wordt opgenomen. Daartoe wordt in de Wbm de opsomming van belastingen in artikel 1 aangevuld met een onderdeel, de slachtbelasting, en wordt een hoofdstuk VIII ingevoegd. Dit wordt geregeld in respectievelijk onderdeel A en onderdeel B. De verschillende artikelen worden hierna toegelicht, waarbij de indeling van genoemd hoofdstuk VIII wordt aangehouden.

Afdeling 1. Begripsbepalingen

De begripsbepalingen die van belang zijn voor de heffing van de slachtbelasting worden opgenomen in artikel 80 Wbm. De definities die zijn opgenomen in de onderdelen c, e, f, g, i, j en n zijn integraal overgenomen uit de Regeling identificatie en registratie van dieren. Een inhoudelijke afwijking ten opzichte van die regeling is niet beoogd. De slachtbelasting concentreert zich op een heffing ten laste van houders van een uniek bedrijfsnummer (UBN). De definitie van een UBN is opgenomen in onderdeel k. Een UBN is een uniek nummer dat reeds door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit wordt toegekend aan houders van runderen, paardachtigen, varkens, schapen, geiten en gevogelte, ter identificatie van hun bedrijf. Iedere houder van de genoemde dieren beschikt reeds over dit UBN, waardoor de slachtbelasting aansluit bij bestaande registratiesystemen.

Artikel 80, onderdeel a (aanvoer)

Het begrip aanvoer wordt gedefinieerd als de aanvoer van een levend dier op de UBN-locatie. Het betreft de aanvoer op een UBN-locatie als bedoeld in onderdeel l van de slachtbelasting. De term aanvoer is alleen relevant voor de in de slachtbelasting opgenomen uitzondering dat er geen sprake is van een onttrekking en daarom geen sprake is van een heffing van slachtbelasting indien een dier levend van de ene UBN-locatie naar een andere UBN-locatie wordt vervoerd. De belasting zal in een dergelijk geval worden geheven bij de houder van de laatstgenoemde UBN-locatie.

Artikel 80, onderdelen b, d en g (afvoer, export en onttrekking)

Onder onttrekking als bedoeld in onderdeel g wordt verstaan de afvoer, bedoeld in onderdeel b, en de export, bedoeld in onderdeel d. Hoewel het begrip afvoer tevens de export van een dier omvat, is ervoor gekozen ook het begrip export in de voorgestelde wettekst op te nemen. Hierdoor wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van de Regeling identificatie en registratie van dieren. Voor die regeling wordt per verplaatsing van een dier een melding gemaakt. In die melding dient veelal te worden aangegeven wat het karakter van de verplaatsing is. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen afvoer of export. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de termen zoals die in de administratie van belastingplichtigen en in de daarop gebaseerde meldingen voorkomen, is in de voorgestelde wettekst zowel het begrip afvoer als het begrip export aangemerkt als onttrekking. Zowel het begrip afvoer als het begrip export ziet op de afvoer of export van levende dieren, omdat de voorgestelde slachtbelasting in beginsel wordt geheven op het moment dat een levend dier wordt onttrokken aan de veestapel en naar het slachthuis wordt verplaatst.

Afdeling 2. Grondslag en belastingplicht

Artikel 81, eerste lid (grondslag)

In artikel 81, eerste lid, Wbm wordt de grondslag voor de slachtbelasting geregeld. De grondslag is de onttrekking van een levend dier. Als gevolg van de gehanteerde terminologie betekent dit dat de slachtbelasting wordt geheven ter zake van het verlaten van een levend dier van een UBN-locatie. De heffing sluit aan bij de praktijk waarin dieren worden gefokt in een stal en van daaruit, eventueel na een tussenstop om bijvoorbeeld te worden afgemest in een andere stal, worden afgevoerd naar het slachthuis. Op dat moment wordt het dier onttrokken aan de veestapel van de UBN-houder. De verplaatsing vanuit de stal wordt door UBN-houders geadmistreerd en gemeld aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Deze administratie vormt het uitgangspunt voor de voorgestelde slachtbelasting. Indien een dier de UBN-locatie verlaat en van die verplaatsing melding wordt gemaakt bij de RVO is er sprake van een belastbaar feit voor de voorgestelde slachtbelasting, ook als het dier niet rechtstreeks naar het slachthuis wordt verplaatst, maar eerst nog elders verblijft.

Artikel 81, tweede lid (uitbreiding grondslag)

Om te voorkomen dat de heffing eenvoudig kan worden vermeden door de dieren op locatie te slachten, waardoor er geen sprake is van een levend dier dat de UBN-locatie verlaat, wordt in het tweede lid van artikel 81 Wbm een uitbreiding van de grondslag voorzien. De uitbreiding bij genoemd tweede lid heeft tot doel om onbedoeld gebruik van de regelgeving te voorkomen door dieren op locatie te gaan slachten. Deze bepaling heeft niet tot doel het verplaatsen van dode dieren als gevolg van een preventieve ruiming of stalbrand onder de grondslag te brengen. Mocht in de toekomst niettemin behoefte blijken te bestaan – bijvoorbeeld vanuit en oogpunt van rechtszekerheid of handhaafbaarheid – aan meer duidelijkheid omtrent deze uitbreiding, dan kan daartoe gebruik worden gemaakt van de voorgestelde delegatiebepaling in het genoemde tweede lid.

Artikel 81, derde lid (beperking grondslag)

De voorgestelde slachtbelasting sluit aan bij de gangbare praktijk waarin dieren worden gefokt in een stal en van daaruit, eventueel na een tussenstop om bijvoorbeeld te worden afgemest in een andere stal, worden afgevoerd naar het slachthuis. Zodra een dier de UBN-locatie verlaat is sprake van een belastbaar feit voor de voorgestelde slachtbelasting. Dit is ook het geval indien het dier niet rechtstreeks van de UBN-locatie naar het slachthuis wordt verplaatst. Indien de tweede stal waarin het dier terechtkomt eveneens een UBN-locatie is als bedoeld in het voorgestelde artikel 80 van de Wbm, ontstaat dubbele heffing, eenmaal op het moment dat het dier de eerste UBN-locatie verlaat en eenmaal op het moment dat het dier de tweede UBN-locatie verlaat. Om dubbele heffing te voorkomen wordt de verplaatsing vanuit een UBN-locatie naar een andere UBN-locatie op grond van dit artikel niet aangemerkt als onttrekking. Daardoor wordt alleen belasting geheven op het moment dat het dier de tweede UBN-locatie verlaat. Deze beperking is alleen van toepassing indien beide UBN-locaties daadwerkelijk belastingplichtig zijn voor de voorgestelde slachtbelasting.

De administratie zoals deze door UBN-houders wordt gevoerd en waarin de verplaatsing van dieren wordt vastgelegd, bevat eveneens de gegevens over de locatie waar de dieren naartoe worden verplaatst. Indien een UBN-houder een beroep doet op de uitzondering van dit artikel zal deze administratie het uitgangspunt vormen bij de beoordeling of de uitzondering terecht is toegepast. Andere meer specifieke eisen aan de administratie worden op dit moment niet gesteld. Mocht daaraan in de toekomst behoefte blijken te bestaan, dan kan gebruik worden gemaakt van de voorgestelde delegatiebepaling in dit lid.

Artikel 81, vierde en vijfde lid (beperking grondslag)

Artikel 81, vierde lid, Wbm voorkomt een dubbele heffing op het moment dat dieren kortstondig de UBN-locatie verlaten en daarna weer terugkeren, bijvoorbeeld voor een bezoek aan een dierenarts of een show. De voorgestelde slachtbelasting maakt in artikel 81, eerste lid, Wbm geen onderscheid in een kortstondige verplaatsing of een definitief verlaten van een dier van de UBN-locatie. Ook het kortstondig verlaten van de UBN-locatie dient te worden gemeld bij het RVO. Om te voorkomen dat meermaals belasting wordt geheven ter zake van een verplaatsing van hetzelfde dier, is een bepaling opgenomen die tot doel heeft alleen bij het definitief onttrekken van het dier belasting te heffen.

De administratie van de UBN-houder zal leidend zijn voor de beoordeling of een dier kortstondig de UBN-locatie heeft verlaten en weer is aangevoerd op dezelfde locatie. In de regel zal het moment van het verlaten van de UBN-locatie hooguit enkele dagen voor de aanvoer op dezelfde UBN-locatie liggen. In dat geval zal afvoer en aanvoer veelal in hetzelfde heffingstijdvak liggen. Mocht blijken dat deze regeling tot ongewenst gebruik leidt van de voorgestelde wetgeving, dan kan gebruik gemaakt worden van de voorgestelde delegatiebepaling in het vijfde lid, zodat het artikel beperkt is tot situaties waarin afvoer en aanvoer op dezelfde locatie slechts enkele dagen uit elkaar liggen.

Artikel 82 (belastingplicht)

In dit artikel wordt bepaald van wie de belasting wordt geheven (de belastingplichtige). De belastingplichtige voor de voorgestelde slachtbelasting is de UBN-houder die het dier onttrekt. De term UBN-houder komt tevens voor in andere regelingen voor de identificatie en registratie van dieren. De voorgestelde slachtbelasting beoogt geen eigen invulling te geven aan het begrip UBN-houder, maar aan te sluiten bij de bestaande regelgeving. In de voorgestelde slachtbelasting is de UBN-houder alleen belastingplichtig indien en voor zover hij een UBN-locatie houdt die voldoet aan de omvang die uit de voorgestelde wet volgt.

Afdeling 3. Maatstaf van heffing en verschuldigdheid

Artikel 83 (maatstaf van heffing)

Voor de slachtbelasting is de maatstaf van heffing het aantal onttrekkingen. Het aantal onttrekkingen volgt uit het voorgestelde artikel 81 Wbm. Het uitgangspunt is dat iedere verplaatsing van een dier, waarbij het dier levend de UBN-locatie verlaat, een onttrekking is, tenzij een van de uitzonderingen van het voorgestelde artikel 81 Wbm van toepassing is. Het aantal onttrekkingen volgt uit de administratie die de UBN-houder voert voor de toepassing van de regeling identificatie en registratie van dieren. Aansluiting bij die administratie komt de controlebaarheid en uitvoerbaarheid van de belastingheffing ten goede. Wanneer de administratie van de belastingplichtige melding maakt van de gelijktijdige verplaatsing van meerdere dieren, dan wordt dit niet als één onttrekking beschouwd. Het verplaatsen van meerdere dieren tegelijkertijd wordt per dier als afzonderlijke onttrekking aangemerkt.

Artikel 84 (verschuldigdheid)

De belasting wordt verschuldigd op het moment dat de onttrekking plaatsvindt. Dit wordt geregeld in het voorgestelde artikel 84 Wbm. Dit tijdstip is van belang voor de toepassing van artikel 89 Wbm, dat geldt voor alle in de Wbm geregelde belastingen. Ingevolge artikel 89, eerste lid, Wbm moet de in een tijdvak verschuldigd geworden belasting op aangifte worden voldaan. Bij de voorgestelde slachtbelasting zal dus de belasting die in de loop van het tijdvak verschuldigd is geworden ter zake van een onttrekking, op aangifte moeten worden voldaan. De formulering in artikel 89, eerste lid, Wbm heeft tot gevolg dat de bepalingen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) gelden die specifiek zien op de heffing van

belasting bij wege van voldoening op aangifte (artikelen 19 en 20 AWR). Dit betekent dat de belastingplichtige gehouden is om de belasting binnen een maand na het einde van het tijdvak overeenkomstig de aangifte aan de ontvanger te betalen (artikel 19, eerste lid, AWR). Dit tijdvak zal op basis van artikel 19, tweede lid, AWR bij ministeriële regeling worden vastgesteld op een kwartaal.

Afdeling 4. Tarief

Artikel 85 (tarieven)

In het voorgestelde artikel 85, eerste lid, Wbm wordt het tarief voor de verschillende onttrekkingen geregeld. Per onttrokken rund geldt ingevolge artikel 85, eerste lid, aanhef en onderdeel a, Wbm een tarief van € 340,63. Gemiddeld komt dit neer op ongeveer één euro per kilo verkocht vlees. Per onttrokken paardachtige geldt ingevolge artikel 85, eerste lid, aanhef en onderdeel e, Wbm een tarief van € 455,80. Per onttrokken varken geldt ingevolge artikel 85, eerste lid, aanhef en onderdeel b, Wbm een tarief van € 8,68. Per onttrokken gevogelte geldt ingevolge artikel 85, eerste lid, aanhef en onderdeel c, Wbm een tarief van € 0,12. Per onttrokken schaap geldt ingevolge artikel 85, eerste lid, aanhef en onderdeel d, Wbm een tarief van € 16,32. Per onttrokken geit geldt ingevolge artikel 85, eerste lid, aanhef en onderdeel d, Wbm een tarief van € 77,55. Om de regeling eenvoudig en uitvoerbaar te houden wordt bij de toepassing van het tarief geen rekening gehouden met het soort dier, het geslacht, de leeftijd en het gewicht van het dier.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 85 wordt onderscheid gemaakt tussen het tarief van kippen jonger dan 72 uur en kippen van 72 uur en ouder. Dit onderscheid is afkomstig uit richtlijn nr. 2009/158/EG van de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009 van veterinairerechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer en de invoer uit derde landen van pluimvee en broedeieren (PbEU 2009, L 343). Voor gevogelte jonger dan 72 uur geldt een lager tarief, namelijk € 0,08 per onttrekking in plaats van € 0,12 per onttrekking. Kuikens die binnen 72 uur worden verhandeld leven slechts kortstondig op de betreffende UBN-locatie en dragen daardoor in verminderde mate bij aan de milieuschade op die locatie. Om die reden wordt een verlaagd tarief voor de categorie kuikens opportuun gevonden. Indien de kuikens binnen 72 uur worden verplaatst naar een andere UBN-locatie die eveneens belastingplichtig is voor de voorgestelde slachtbelasting, dan is mogelijk de uitzondering van het voorgestelde artikel 81, derde lid, Wbm van toepassing. Indien het dier vervolgens wordt onttrokken van de UBN-locatie van aankomst en op dat moment ouder is dan 72 uur, geldt het reguliere tarief.

Afdeling 5. Verplichtingen ten dienste van de belastingheffing.

Artikel 86 (administratieverplichting)

De voorgestelde slachtbelasting wordt geheven van belastingplichtigen (UBN-houders) die al op grond van artikel 52 AWR verplicht zijn een administratie te voeren. Voor de uitvoering van de Regeling identificatie en registratie van dieren zijn de belastingplichtigen ook verplicht een administratie bij te houden waaruit de verplaatsing van dieren volgt. Die verplaatsing wordt door UBN-houders digitaal gemeld aan de RVO. Deze administratie vormt het uitgangspunt voor de voorgestelde slachtbelasting. Op grond van artikel 52 AWR dient deze administratie voor de belastingheffing zeven jaren te worden bewaard. Mocht in de toekomst behoefte blijken te bestaan – bijvoorbeeld vanuit een oogpunt van rechtszekerheid of handhaafbaarheid – aan meer duidelijkheid omtrent de wijze waarop de belastingplichtige zijn

administratie moet voeren, dan kan daartoe gebruik worden gemaakt van de voorgestelde delegatiebepaling van artikel 86, tweede lid, Wbm.

Artikel 87 (evaluatiebepaling)

Artikel 87 verplicht tot een evaluatie over het functioneren van de slachtbelasting binnen vijf jaar na invoering van de slachtbelasting. De ratio van het artikel is de wettelijke verankering van een brede evaluatie van de grondslagverbreding van de Wbm, waarbij speciale aandacht zal worden besteed aan de uitvoerbaarheid en de mogelijke negatieve effecten betreffende het dierenwelzijn, het klimaat, de volksgezondheid en economische problemen.

Artikel I, onderdeel C (artikel 90 van de Wet belastingen op milieugrondslag)

In artikel I, onderdeel C, wordt geregeld dat de tarieven van de slachtbelasting jaarlijks worden geïndexeerd. Daartoe wordt het artikel 85 (nieuw) Wbm toegevoegd in de opsomming van tariefartikelen in artikel 90 Wbm.

Artikel II (Inwerkingtredingsbepaling)

Ingevolge artikel II treedt de voorgestelde slachtbelasting in werking op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip. Deze wet is slechts van toepassing op belastingschulden die zijn ontstaan op of na het hiervoor bedoelde tijdstip. Bij genoemd besluit kan worden bepaald wat de lengte van het eerste belastingtijdvak wordt. Dit geeft de ruimte om bij inwerkingtreding een langer eerste tijdvak vast te stellen.

Van Raan