

Internetconsultatie: suikerbelasting

LTO Nederland onderschrijft het belang van een gezond en evenwichtig voedingspatroon. Daarbij ziet LTO Nederland een belangrijke plaats voor goede en betaalbare producten van Nederlandse boeren en tuinders. Een gerichte heffing op duidelijk afgebakende eindproducten kan daarvan onderdeel zijn, mits aannemelijk is dat deze daadwerkelijk leidt tot gezondere keuzes en productverbetering.

Een heffing kan echter niet op zichzelf staan. Gezonde voedingsmiddelen moeten tegelijkertijd beter beschikbaar en betaalbaar worden. Anders dreigt vooral een lastenverzwaring voor burgers, zonder zekerheid over gezondheidswinst. De maatregel mag daarom niet uitgroeien tot een algemene belasting op eten en drinken.

Voor LTO Nederland zijn aantoonbare gezondheidswinst, een objectieve en uitvoerbare afbakening en evenwichtige gevolgen voor primaire producenten harde voorwaarden voor invoering. Ook moeten binnenlandse en geïmporteerde producten gelijk worden behandeld. Voor alcoholvrije dranken moet worden aangesloten bij scenario IV of V. Mineraalwater, niet-gezoete en niet-gearomatiseerde melk en karnemelk, objectief kwalificerende sojadranken en pure groente- en fruitsappen blijven daarbij buiten de heffing, of belast tegen het laagste tarief.

Twee doelen, één middel

De voorgestelde aanpak koppelt twee fiscale maatregelen aan het gezondheidsdoel. De bestaande verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken wordt budgetneutraal gedifferentieerd naar suikergehalte. Daarnaast moet de nieuwe suikerbelasting op eetwaren vanaf 2030 structureel €900 miljoen per jaar opleveren. Daarmee worden gezondheidswinst en opbrengstbehoud tegelijkertijd sturend, terwijl deze doelen bij gedragsverandering of herformulering met elkaar botsen.

Waar dit vanuit gezondheidsperspectief als succesvol kan worden gezien, staat dit haaks op het door het kabinet geformuleerde begrotingsdoel. In de ogen van LTO Nederland moet gezondheidswinst leidend zijn en moet de belastingopbrengst een uitkomst zijn, in plaats van een vooraf vastgesteld doel. Een vaste opbrengstdoelstelling kan bovendien druk creëren om de grondslag later te verbreden of tarieven te verhogen.

Besteding belastingopbrengsten

Bovendien zou in de ogen van LTO Nederland eventuele opbrengsten van een suikerbelasting moeten worden gekoppeld aan maatregelen die producten die horen bij een gezond voedingspatroon beschikbaar en betaalbaar houden. Dit kan bijvoorbeeld door het verlagen van de belasting op verse groente of fruit of, wanneer dit juridisch en uitvoeringstechnisch niet mogelijk blijkt, door een vergelijkbaar prijsverlagend instrument.

Het is moeilijk uitlegbaar dat de overheid bepaalde keuzes duurder maakt, maar gezonde keuzes niet tegelijkertijd beter bereikbaar maakt. Zonder een dergelijke tegenhanger blijft een verhoging van de belasting op consumptie over die wordt gepresenteerd als een gezondheidsmaatregel. Aan suiker als agrarische grondstof komt daarbij geen zelfstandig gezondheidsoordeel toe. De gezondheidseffecten hangen samen met de samenstelling, de geconsumeerde hoeveelheid en de plaats van het eindproduct binnen het totale voedingspatroon.

1 - Vindt u dat producten met (veel) suiker belast moeten worden met een suikerbelasting om zo suikerconsumptie tegen te gaan?

Een gezond voedingspatroon en leefstijl staan aan de basis van een gezonde samenleving, maar dat vraagstuk is complexer dan het enkel tegengaan van suikerconsumptie. Voldoende beweging, afwisseling in de consumptie en het verlagen van stress, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van bloemen en groen, zijn onderdeel van een gezonde samenleving.

De enkele aanwezigheid van suiker in een product is voor LTO Nederland onvoldoende grond voor belastingheffing. Een eventuele heffing moet zich beperken tot objectief afgebakende eindproductcategorieën welke aantoonbaar en substantieel bijdragen aan overmatige suikerconsumptie. Waarbij bovendien een prijsprikkel naar verwachting leidt tot minder consumptie of verantwoorde productverbetering.

Tegelijkertijd moet aan consumenten handelingsperspectief worden geboden. Het enkel verhogen van de prijs van producten met veel suiker, zonder producten die horen bij een gezond voedingspatroon betaalbaarder te maken, is voor consumenten met een kleine portemonnee vooral een verhoging van de belasting op consumptie. LTO Nederland kan een suikerbelasting daarom alleen ondersteunen wanneer deze gericht en proportioneel is.

Dit zou aangevuld kunnen worden via boerderijeducatie, waarbij kinderen leren waar hun voedsel vandaan komt en hoe het wordt geproduceerd, maar ook via het betaalbaar maken van andere producten. Daarbij wordt de opgehaalde heffing niet gebruikt voor dekking van de algemene middelen.

2 - Vindt u dat een suikerbelasting voor alcoholvrije dranken, voor eten of allebei moet gelden?

De tegenstelling tussen dranken en eetwaren is inhoudelijk te grof. Niet de fysieke productvorm of de enkele aanwezigheid van suiker, maar de plaats van een productcategorie in het consumptiepatroon, de voedingskundige context en de verwachte werking van de prijsprikkel moeten bepalend zijn. Tegelijkertijd verschillen de uitvoerbaarheid en de bestaande (fiscale) infrastructuur sterk. Voor alcoholvrije dranken bestaat al een verbruiksbelasting en is meer internationale ervaring beschikbaar. Bij eetwaren zijn de variatie in recepturen, verpakkingsvormen, verkoopkanalen en porties veel groter.

Een suikerbelasting kan daarom in beginsel zowel voor alcoholvrije dranken als voor geselecteerde eetwaren gelden, maar beide onderdelen vragen om een verschillende uitwerking en invoeringsroute. Voor alcoholvrije dranken bestaat al een verbruiksbelasting die kan worden gedifferentieerd naar het suikergehalte van de drank. Bij eetwaren moet eerst worden vastgesteld voor welke productcategorieën een voldoende gezondheidskundige rechtvaardiging voor een belasting bestaat en of de belasting voor die categorieën effectief, uitvoerbaar en proportioneel is.

LTO Nederland staat daarmee niet achter een algemene belasting op eten. Een eventuele belasting op eetwaren moet beperkt blijven tot duidelijk omschreven productcategorieën en kan pas worden ingevoerd nadat de gezondheidskundige effecten, de gevolgen voor producenten en consumenten en de uitvoerbaarheid voldoende in beeld zijn gebracht. Een gefaseerde invoering, waarbij eerst de bestaande verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken wordt gedifferentieerd, ligt daarom voor de hand. Daarbij moet dubbele belasting worden voorkomen.

3 - Vindt u dat een suikerbelasting voor alle alcoholvrije dranken en al het eten zou moeten gelden? Zo nee, voor welke alcoholvrije dranken en welk eten vindt u dat de suikerbelasting moet gelden?

Een suikerbelasting op alcoholvrije dranken en al het eten zou neerkomen op een algemene belasting op consumptie en is geen gericht gezondheidsinstrument. De enkele aanwezigheid van suiker is onvoldoende om een product als ongezond aan te merken. Een eventuele heffing moet zich beperken tot objectief afgebakende eindproductcategorieën die aantoonbaar substantieel bijdrage aan overmatige suikerconsumptie en waarbij een prijsprikkel naar verwachting leidt tot minder consumptie of verantwoorde productverbetering.

Voor alcoholvrije dranken moet worden aangesloten bij scenario IV of V. Mineraalwater, niet-gezoete en niet-gearomatiseerde melk en karnemelk, objectief kwalificerende sojadranken en pure groente- en fruitsappen blijven daarbij buiten de heffing, of belast tegen het laagste tarief. De overige alcoholvrije dranken kunnen, afhankelijk van hun totale suikergehalte, in een van de tariefstaffels worden ingedeeld.

Voor eetwaren moet de belasting beperkt blijven tot objectief afgebakende productcategorieën waarvoor een gerichte prijsprikkel op basis van consumptiegegevens, de voedingskundige context en de verwachte gezondheidseffecten kan worden gerechtvaardigd. Per productcategorie moet het kabinet niet alleen het verwachte gezondheidseffect onderbouwen, maar ook de gevolgen voor producenten, ketenpartijen en consumenten, de proportionaliteit en mogelijke substitutie-effecten in beeld brengen.

Verse, gekoelde en ingevroren groenten en fruit zonder toevoegingen en andere producten die als gezonde basisproducten kunnen worden aangemerkt, moeten buiten de heffing blijven. Ook de grondstof suiker wordt niet zelfstandig belast. Binnen een belaste productcategorie moet vervolgens het totale suikergehalte van het eindproduct bepalend zijn, ongeacht waar de suiker van afkomstig is.

4 - Als u een suikerbelasting voor alcoholvrije dranken steunt, welk scenario heeft daarbij uw voorkeur? Bij de beoordeling van de scenario's is het goed om te weten dat hoe meer alcoholvrije dranken worden uitgezonderd, hoe hoger de belasting wordt voor de dranken die nog wel worden belast.

Het uitgangspunt van effectief voedingsbeleid moet het sturen op een gezond voedingspatroon zijn. De mededeling dat het uitzonderen of lager belasten van meer dranken automatisch leidt tot hogere tarieven voor andere dranken, volgt uit een uitgangspunt dat de huidige belastingopbrengst in stand moet blijven. LTO Nederland deelt dit uitgangspunt niet. Eerst moet worden bepaald welke producten vanuit een gezondheidsperspectief, proportionaliteit en uitvoerbaarheid binnen of buiten de belasting horen te vallen. De gewenste belastingopbrengst mag niet bepalend zijn voor deze afbakening.

LTO Nederland zou, binnen de gegeven keuzes, scenario IV of V prefereren. Mineraalwater, niet-gezoete en niet-gearomatiseerde melk en karnemelk, objectief kwalificerende sojadranken en pure groente- en fruitsappen blijven daarbij buiten de heffing, of belast tegen het laagste tarief. De overige alcoholvrije dranken kunnen, afhankelijk van hun totale suikergehalte, in een van de tariefstaffels worden ingedeeld.

Hoewel 100% puur groente- en fruitsap vrije suikers bevat en niet gelijk kan worden gesteld aan hele groente en fruit, verschilt deze productcategorie wel van fris- en energiedranken. Aan 100%

puur sap wordt geen suiker toegevoegd en het product bevat van nature aanwezige nutriënten. Bovendien kan het intrinsieke suikergehalte niet worden aangepast zonder dat het product zijn karakter als 100% sap verliest. De uitzondering van heffing of toepassing van het lagere tarief moet beperkt blijven tot warenwettelijk gedefinieerd 100% groente- en fruitsap zonder toegevoegd suiker. Andere producten waaraan een beperkte hoeveelheid sap is toegevoegd, vallen hier niet onder.

Deze keuze berust niet op de gedachte dat suikers in fruit intrinsiek gezonder zijn dan suikers uit andere agrarische bronnen. De lagere behandeling berust op objectief afgebakende kenmerken van de productcategorie als geheel. Deze lagere behandeling moet vanuit de aard en de opzet van de heffing juridisch voldoende worden gerechtvaardigd.

Voor melk- en sojadranken moet worden aangesloten bij de per 1 januari 2027 voorziene aangescherpte afbakening van de zuiveluitzondering. Alleen niet-gezoete en niet-gearomatiseerde melk en karnemelk waaraan geen geur- of smaakstoffen zijn toegevoegd, blijven buiten de heffing.

Ten slotte zou in de ogen van LTO Nederland het vrijstellen of lager belasten van bepaalde productcategorieën niet automatisch moeten leiden tot het hoger belasten van andere producten. Anders blijft de gewenste belastingopbrengst leidend boven het gezondheidsdoel.

5 - Vindt u dat een suikerbelasting voor alle belaste producten even hoog zou moeten zijn? Zo nee, welke producten vindt u dat hoger of lager belast zouden moeten worden?

LTO Nederland geeft de voorkeur aan een beperkt aantal overzichtelijke staffels. Eerst moet op basis van objectieve criteria worden vastgesteld of een eindproduct behoort tot een belaste productcategorie. Vervolgens kan binnen die categorie het totale suikergehalte van het eindproduct bepalend zijn voor de tariefstaffel. De agrarische herkomst van suiker is daarbij niet relevant.

Een dergelijke staffel is proportioneler dan één uniform tarief voor alle belaste producten. Producenten krijgen daarmee, waar dit technisch en economisch mogelijk is, ruimte om door aanpassing van de samenstelling in een lagere tariefstaffel terecht te komen. Herformulering mag echter geen doel op zichzelf worden. Suiker vervult in verschillende producten ook functies voor onder andere structuur, houdbaarheid en voedselveiligheid. Het stelsel mag daarom niet automatisch sturen op vervanging door zoetstoffen of andere ingrediënten, wanneer dit niet leidt tot een aantoonbare verbetering van de productsamenstelling.

Gezonde basisproducten blijven buiten de heffing. Voor 100% pure groente- en fruitsappen wordt overeenkomstig scenario IV of V het laagste tarief toegepast, of buiten de heffing gehouden. Producten uit verschillende productcategorieën hoeven bij een gelijk suikergehalte niet noodzakelijk hetzelfde te worden belast, mits het onderscheid tussen de categorieën objectief en vanuit het doel van de belasting kan worden gerechtvaardigd.

6 - Bent u het ermee eens dat er keuzes worden gemaakt om de suikerbelasting uitvoerbaarder te maken, ook als dat betekent dat bepaalde producten niet worden belast?

Ja, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn noodzakelijke voorwaarden. Vereenvoudiging mag echter niet leiden tot willekeurige verschillen tussen inhoudelijk vergelijkbare producten, verkoopkanalen of ondernemingen. Het is belangrijk dat er een eerlijk speelveld gehandhaafd wordt. Een uitzondering moet daarom gebaseerd worden op objectieve kenmerken of een

aantoonbaar onevenredige uitvoeringslast en niet uitsluitend op de wijze waarop een product wordt aangeboden.

Het etiket als toegangspoort is onvoldoende. Het uitsluitend belasten van producten waarvoor een voedingswaardevermelding op het etiket verplicht is, kan ertoe leiden dat een voorverpakt product wordt belast terwijl een inhoudelijk vergelijkbaar onverpakt product buiten heffing blijft. Zo kan verpakt ijs van een lokale multifunctionele onderneming binnen de heffing vallen, maar een onverpakt vergelijkbaar product van een fastfoodketen erbuiten blijven.

Bovendien moet de kleine ondernemer beschermd worden. Primaire producenten, boerderijwinkel ondernemers en kleinschalige verwerkers mogen niet met onevenredige administratieve verplichtingen worden geconfronteerd. Een omzet- of hoeveelheidsdrempel, een vereenvoudigde regeling of de mogelijkheid om op basis van vaste receptuur te rapporteren zijn daarom opties tot administratieve verlichting. Een eventuele uitzondering moet worden gekoppeld aan de omvang van de onderneming of de administratieve lasten en niet aan het enkel ontbreken van een etiket.

7 - Als u vindt dat ook producten zonder etiket moeten worden belast, vindt u het dan wenselijk om die producten te belasten met een vast bedrag per kilo of liter? Of zou volgens u ieder product zonder etiket het suikergehalte apart moeten worden bepaald en doorgegeven?

Geen van beide voorgelegde opties is in zijn zuivere vorm wenselijk. Eén vast bedrag per kilogram of liter voor alle producten zonder etiket is te grof. Het afzonderlijk bepalen en doorgeven van het suikergehalte van ieder product leidt daarentegen tot onevenredig hoge administratieve lasten, in het bijzonder voor kleine en ambachtelijke ondernemers.

LTO Nederland geeft daarom de voorkeur aan een tussenvorm. Voor voldoende homogene productcategorieën zonder etiket kan een forfaitair suikergehalte worden vastgesteld op basis van gangbare recepturen en betrouwbare voedingswaardedata. Op basis van dit forfaitaire suikergehalte worden bepaald in welke tariefstaffel het product valt.

Ondernemers moeten de mogelijkheid krijgen om met receptuurgegevens, voedingswaardedata of een analyse aan te tonen dat het werkelijke suikergehalte lager is dan het forfait. Voor grote ketens kan dit centraal worden vastgesteld aan de hand van een gestandaardiseerde receptuur. Voor kleine producenten, boerderijwinkels, marktondernemers en ambachtelijke verwerkers moet een vereenvoudigde regeling of een omzet- of hoeveelheidsdrempel gelden.

Verse en onbewerkte primaire producten blijven buiten deze systematiek. Daarmee wordt enerzijds voorkomen dat vergelijkbare voorverpakte en onverpakte producten ongelijk worden behandeld en worden anderzijds de administratieve lasten voor kleine ondernemers beperkt.