

Vergaderjaar 2021–2022

31 532

Voedingsbeleid

Nr. 275

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2022

Overgewicht is een veelomvattend probleem. De verleiding om ongezond voedsel te consumeren is overvloedig aanwezig in de fysieke en online omgeving. Dit maakt het een grote uitdaging om gezond(er) te eten, zelfs voor een consument die gemotiveerd is om dat te doen. De voedselomgeving moet daarom gezonder. Een manier om invloed uit te oefenen op de keuzes die consumenten maken is via de prijs van voeding¹.

Het kabinet wil gezonde voedselkeuzes stimuleren en ongezonde keuzes ontmoedigen. Prijsmaatregelen kunnen hieraan bijdragen, naast andere maatregelen en activiteiten zoals die in het Nationaal Preventieakkoord voor overgewicht en voeding zijn benoemd².

In het Coalitieakkoord is afgesproken dat wordt onderzocht hoe op termijn de btw op groente en fruit naar 0% kan worden verlaagd³. Daarnaast is afgesproken dat de belasting op alcoholvrije dranken wordt verhoogd en dat wordt gezien hoe op termijn een suikerbelasting kan worden ingevoerd.

In deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over de aanpak en planning voor de onderzoeken naar de btw-verlaging op groente en fruit en een belasting op suiker. Hiermee worden de toezeggingen nagekomen die zijn gedaan tijdens een commissiedebat Belastingen op 17 maart jongstleden⁴ en het commissiedebat Leefstijlpreventie van 24 maart jongstleden⁵.

¹ RIVM, Wat ligt er op ons bord? Veilig gezond en duurzaam eten in Nederland, 20 maart 2018.

² Nationaal Preventieakkoord, 23 november 2018, p. 39–43. (Kamerstuk 32 793, nr. 339)

³ Coalitieakkoord 2021 – 2025, 15 december 2021, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, p. 35. (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77)

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 999, p. 39.

⁵ Kamerstuk 32 793, nr. 604, p. 40.

Btw-verlaging op groente en fruit

Op dit moment bestaat er voor de btw nog geen definitie van groente en fruit. Voordat een btw-nultarief op groente en fruit kan worden ingevoerd, moeten deze producten derhalve eerst worden afgebakend. Het kabinet heeft dit eerder aangegeven in de beantwoording van vragen van de Tweede Kamerleden Van Esch (PvdD) en Westerveld (GroenLinks)⁶.

Afbakening van groente- en fruitproducten voor de btw is een puzzel. Er zijn vele varianten van groente en fruit(producten) verkrijgbaar die in meer of mindere mate gezond zijn en in meer of mindere mate door consumenten en ondernemers als groente- en fruitproducten worden gezien. De definitie die juridisch het meest geschikt is, is niet noodzakelijkerwijs ook de definitie die het sterkst leidt tot bevordering van de volksgezondheid of het best hanteerbaar is voor de praktijk en vice versa. Om te komen tot een effectieve en werkbare definitie van groente- en fruitproducten zullen daarom verschillende aspecten tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Het kabinet zal in samenwerking met een extern bureau een onderzoek verrichten om de mogelijke afbakeningsvarianten in kaart te brengen en die te beoordelen op onder meer juridische houdbaarheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Met name de volgende punten zullen daarbij de aandacht krijgen.

Bevordering volksgezondheid

Beginpunt voor het onderzoek vormt het gezondheidsperspectief. Uitgangspunt hierbij is de indeling van de Schijf van Vijf⁷. Dit betreft in ieder geval onbewerkte verse groente en diepvriesgroente zonder toegevoegd zout en/of suiker en onbewerkt fruit, vers en diepvries. Daarnaast kunnen eventueel bepaalde bewerkte groente en fruit zonder toegevoegd suiker en/of zout binnen de afbakening vallen.

Duidelijkheid

Elk in de wet gemaakt onderscheid in producten of diensten werpt de vraag op waar de grens ligt. Dit geldt met name ook voor goederen als groente en fruit, die in diverse vormen en in een breed spectrum van productvarianten worden aangeboden. Ook ogenschijnlijk voor de hand liggende omschrijvingen als «onbewerkt» moeten daarom specifiek gedefinieerd worden om onduidelijkheden weg te nemen. Ter illustratie: wassen, schillen, snijden en verpakken zijn in zekere zin ook bewerkingen, maar van een andere orde dan bijvoorbeeld het toevoegen van zout aan een product. Om tot een afbakening te komen die werkbaar is voor ondernemers, de Belastingdienst en de Douane en begrijpelijk is voor burgers, zal het kabinet op verschillende momenten relevante stakeholders betrekken.

Neutraliteitsbeginsel

Een belangrijk aspect dat ook bij de afbakening van groente- en fruitproducten in acht moet worden genomen is het fiscale neutraliteitsbeginsel. Dat beginsel verlangt dat producten die vanuit het oogpunt van de consument inwisselbaar zijn, dezelfde btw-behandeling krijgen. Op vergelijkbare producten mogen dus geen verschillende btw-tarieven worden toegepast. Als een product strikt genomen niet onder de gekozen

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2627.

⁷ Voedingscentrum Nederland, Richtlijnen Schijf van Vijf, 2020, p. 25–28.

definitie valt, maar wel vergelijkbaar is met een product dat wel onder de definitie valt, wordt dit product dus mogelijk «meegetrokken» in het nultarief.

Met name voor partijen die groente en fruit in grote hoeveelheden verkopen zijn de belangen groot. Als de definitie van groente- en fruit onvoldoende scherp en juridisch houdbaar afgebakend is, zal dit ertoe leiden dat procedures worden gestart waarin mogelijk met succes een beroep wordt gedaan op het neutraliteitsbeginsel. Dit kan zorgen voor een steeds groter en ongerichter bereik van het nultarief en drukken op de capaciteit van de Belastingdienst.

Het inzicht verkrijgen in de producten op de markt en de zorgvuldige beoordeling vooraf van welke groente- en fruitproducten vergelijkbaar zijn, voorkomt onnodige fiscale procedures en leidt tot een doelmatigere toepassing van de maatregel.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Als het gaat om doeltreffendheid is het noodzakelijk om in kaart te brengen in hoeverre de verlaging van het btw-tarief (naar verwachting) doorwerkt in consumentenprijzen, wat het verwachte effect op de consumptie van groente en fruit is en welke gezondheidseffecten daarvan te verwachten zijn. Ten aanzien van doelmatigheid wordt geraamd wat de budgettaire kosten van de verschillende afbakingsvarianten zijn. Uit een indicatieve raming blijkt dat een nultarief op groente en fruit kan leiden tot een budgettaire derving in de orde grootte van € 1 miljard.

Belasting op suiker

Een belasting op suikerhoudende producten zou kunnen bijdragen aan de gezondheid van consumenten, als zij hun keuzes veranderen als gevolg van de prijsprikkel. Dit zou kunnen leiden tot een daling van het aantal mensen met obesitas en tot verbetering van de mondgezondheid. Als de maatregel wordt ingevoerd, dan worden daarmee belastinginkomsten gegenereerd die (deels) dekking zouden kunnen bieden voor de budgettaire derving die gepaard gaat met de te onderzoeken verlaging van de btw op groente en fruit.

In het dagelijks taalgebruik wordt onder een suikerbelasting vaak verstaan *een belasting op suikerhoudende frisdranken*. Deze variant van een suikerbelasting is in meerdere landen al succesvol ingevoerd, zoals in het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast kan worden gedacht aan een belasting op andere suikerhoudende producten.

Het kabinet is voornemens beide varianten te onderzoeken: (I) een aanpassing van de bestaande verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken (hierna: frisdrankbelasting) en (II) de mogelijkheden van een nieuwe belasting op andere suikerhoudende producten.

Belasten van suiker via frisdrankbelasting

Het kabinet zal onderzoek doen naar de vraag hoe de huidige frisdrankbelasting zo kan worden aangepast dat de consumptie van suiker via frisdrank zoveel mogelijk wordt verminderd. Hierbij valt te denken aan de invoering van een gedifferentieerd tarief op basis van de hoeveelheid suiker of calorieën. Met een getrapte belasting zou meer recht worden gedaan aan de variaties aan dranken die er zijn, mede dankzij innovatie inspanningen van de sector onder andere als gevolg van de bestaande afspraak in het Nationaal Preventieakkoord om het percentage verkochte

calorieën te verminderen. Met het onderzoek worden mogelijke varianten van een aangepaste frisdrankbelasting op een rij gezet. Daarbij wordt ook gekeken naar ervaringen uit andere landen. De varianten worden, net als bij het onderzoek btw groente en fruit, beoordeeld op doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid.

Met deze brief wordt ook ingegaan op de vraag of alcoholvrij bier wordt uitgezonderd van de verhoging van de frisdrankbelasting, naar aanleiding van een toezegging van de Staatssecretaris van VWS aan het Kamerlid Heerema tijdens het commissiedebat Leefstijlpreventie van 24 maart jl.

Het minimum accijnstarief voor bier is op dit moment gelijk aan het tarief van de frisdrankbelasting. Op deze manier wordt voorkomen dat over bier minder belasting wordt betaald dan over frisdrank. Conform het Coalitieakkoord wordt op 1 januari 2023 de frisdrankbelasting en het minimumtarief op bier verhoogd. In het hiervoor genoemde commissiedebat is gesproken over een mogelijke uitzondering van de verhoging voor alcoholvrij bier, omdat dit bier een beter alternatief zou zijn dan alcoholhoudend bier. Bier zonder of met weinig alcohol is vergelijkbaar met een niet-alcoholische frisdrank en bevat ook calorieën. Daarom acht het kabinet het niet gepast om alcoholvrij bier uit te zonderen van de tariefverhoging en behoudt het kabinet de koppeling van het accijnstarief op bier met de frisdrankbelasting.

Belasting op andere suikerhoudende producten

Het kabinet laat ook onderzoek doen naar een mogelijke belasting op andere suikerhoudende producten. Zo'n belasting zou ertoe kunnen leiden dat de suikerinname wordt verlaagd en kan daarmee positieve effecten hebben op de gezondheid van consumenten. In het onderzoek worden de doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van mogelijke varianten van een belasting op suikerhoudende producten onderzocht. De producten of productgroepen waarover belasting zou worden geheven, moeten goed kunnen worden afgebakend. De afbakening is ingewikkelder dan bij de bestaande frisdrankbelasting, die van toepassing is op één duidelijk te definiëren productgroep. Afbakeningsvraagstukken zullen een belangrijk deel van het onderzoek vormen. Daarnaast is het van belang dat de kosten en baten van de mogelijke invoering van een belasting op suikerhoudende producten tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Er zal ook worden gekeken naar ervaringen met een suikerbelasting in andere landen.

Tijdpad

Op 30 maart jl. heeft het kabinet de motie van het lid Grinwis c.s.⁸ overgenomen⁹, welke verzoekt de btw-verlaging op groente en fruit nog gedurende de lopende kabinetsperiode door te voeren. In lijn daarmee start het bijbehorende onderzoek dit jaar, evenals het onderzoek naar het belasten van suiker via de frisdrankbelasting.

Het kabinet streeft naar invoering van een btw verlaging op groente en fruit per 2024. Het onderzoek naar de uitvoerbaarheid hiervan moet hier begin 2023 uitsluitend over geven. Het streven is dan ook om het onderzoek naar de btw-verlaging op groente en fruit in januari 2023 af te ronden. Vervolgens besluiten we op basis van de uitkomsten van dat onderzoek of een wetgevingstraject kan worden gestart. Daarover zullen wij uw Kamer uiteraard zo spoedig mogelijk op de hoogte brengen.

⁸ Kamerstuk 35 927, nr. 120.

⁹ Tweeminutendebat Belastingen, 30 maart 2022, Handelingen II, nr. 66, item 10.

Het onderzoek naar het belasten van suiker via de frisdrankbelasting wordt naar verwachting eveneens in januari 2023 afgerond. Vervolgens zal uw Kamer zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd over de uitkomsten en eventuele vervolgstappen.

Het onderzoek naar een belasting op andere suikerhoudende producten wordt dit jaar voorbereid en start in januari 2023. Naar verwachting zal uw Kamer in september 2023 worden geïnformeerd over de uitkomsten en het eventuele vervolg hierop.

Het kabinet wil met betrekking tot de btw-verlaging voor groente en fruit de knoop zo snel mogelijk doorhakken. Zoals eerder aangegeven is zorgvuldigheid bij de invoering nodig om een onuitvoerbare maatregel te voorkomen. We hopen u met deze brief inzicht te hebben gegeven in de stappen die hierbij nodig zijn.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij