

Vergaderjaar 2019–2020

32 793

Preventief gezondheidsbeleid

Nr. 492

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2020

In het AO Leefstijlpreventie (12 december 2019) (Kamerstuk 32 793, nr. 474) heb ik uw Kamer toegezegd onderzoek te laten doen naar een suikertaks (belasting op suikerhoudende frisdranken).

In de toezegging heb ik aangegeven twee aspecten specifiek aandacht te willen geven in het onderzoek, te weten een internationale vergelijking en de toegevoegde waarde (in relatie tot gezondheid) van een suikertaks in de Nederlandse situatie. Dit laatste refereert aan de inzet die bedrijven in het kader van het Nationaal Preventieakkoord in Nederland plegen om 30% reductie in calorieën per verkocht volume frisdranken te bereiken (in 2025 ten opzichte van 2012).

In de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, rapport Gezondheidsgerelateerde belastingen, staat een overzicht van welke landen een variant van belasting op suikerhoudende dranken hebben ingevoerd. Ook de effecten van de ingevoerde belastingen staan daarin beschreven. Dit rapport is 18 mei jongstleden door de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst aan uw Kamer gestuurd. Ik heb hier in relatie tot bovengenoemde toezegging eerder aan gerefereerd in de voortgangsbrief Nationaal Preventieakkoord².

In aanvulling hierop heb ik het RIVM gevraagd om een internationale vergelijking te maken en om in beeld te brengen welke toegevoegde waarde met het oog op gezondheid een suikertaks kan hebben in de Nederlandse context. Het resultaat van dit onderzoek treft u in het rapport in bijlage I³. Bij deze internationale vergelijking heeft het RIVM de belasting op suikerhoudende dranken in drie Europese landen, te weten het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Noorwegen, vergeleken.

Met het inzoomen op deze landen is uitgebreider gekeken naar factoren die van invloed zijn op een (mogelijk) effect van een belasting op

¹ 18 mei 2020 Kamerstuk 32 140, nr. 71

² 22 juni 2020 Kamerstuk 32 793, nr. 484

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

suikerhoudende (fris)drank (in Nederland). Voorbeelden van deze factoren zijn de mate van aanwezigheid van aan suikerconsumptie gerelateerde gezondheidsproblemen zoals overgewicht en obesitas en aanbod, samenstelling, verkoop en consumptie van suiker en suikerhoudende dranken.

Wereldwijd hebben 43 landen een suikertaks ingevoerd, waarvan 10 Europese landen. De drie genoemde Europese landen zijn voor deze studie geselecteerd, omdat zij verschillende vormen van belastingmaatregelen hebben ingevoerd. Daarnaast zijn zij het best te vergelijken met Nederland op het gebied van consumptiegedrag van suikerhoudende dranken en het aantal gevallen van overgewicht. Per land is de situatie (gezondheid en consumptie) vóór invoering van de belasting in kaart gebracht en vergeleken met de huidige situatie in Nederland. Hieronder geef ik eerst een samenvatting van de uitkomsten van het RIVM onderzoek, daarna volgt mijn reactie.

RIVM onderzoek

Effect

Het RIVM geeft aan dat uit de beschikbare gegevens uit de drie landen blijkt dat de verkoop van belaste frisdrank is afgenomen. Gegevens over langetermijneffecten op gezondheid, zoals verlaging van het aantal gevallen van overgewicht, zijn nog onvoldoende beschikbaar. Een dergelijk effect kan ook pas na langere tijd goed gemeten worden. Ook is een directe relatie van deze effecten met de suikertaks moeilijk aantoonbaar vanwege de vele factoren die van invloed zijn op overgewicht. Een suikertaks kan onderdeel uitmaken van een integrale aanpak om het aantal gevallen van overgewicht te verminderen.

De suikertaks in de drie landen verschilt in het type belasting, de tarieven, de gebruikte staffels en de keuze voor belaste dranken. De opzet en uitvoering van suikertaks zijn van invloed op de mogelijke effecten van de suikertaks.

Verschuiving consumptie naar gezonder alternatief

In het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen is een mogelijk substitutie-effect naar gezondere alternatieven zichtbaar (in plaats van frisdrank met veel suiker koopt men een variant met minder of geen suiker). Het is niet duidelijk in hoeverre dit de directe gevolgen zijn van de invoering van de belasting op suikerhoudende dranken. Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van het substitutie-effect in Frankrijk kan het – in verhouding tot het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen – lage tarief van de belastingmaatregel zijn. Het is belangrijk dat een gezonder (en goedkoper) alternatief beschikbaar is bij de invoering van een suikertaks.

Stimuleren van herformulering (suikerreductie)

Een trapsgewijze benadering waarin de suikerhoudende dranken met de meeste suikers het zwaarst belast worden, kan verlagen van het suikergehalte stimuleren richting het gehalte waarvoor een lager of geen tarief geldt. In het Verenigd Koninkrijk was bijvoorbeeld duidelijk sprake van suikerreductie ten gevolge van de belastingmaatregel. In Frankrijk had de belasting op dranken geen effect op herformulering van het frisdrankaanbod, waarschijnlijk door de andere opzet en uitvoering van de belastingmaatregel.

De grenswaarden van een trapsgewijze belasting dienen weloverwogen gezet te worden. Waarom in het Verenigd Koninkrijk is gekozen voor 5 gram als grenswaarde voor wel of geen belasting is in het onderzoek niet duidelijk geworden. Na invoering van de taks in het Verenigd Koninkrijk is

in de onbelaste trede met het laagste suikergehalte (<5 gram per 100 ml), het gemiddelde suikergehalte en het aanbod toegenomen. Over het geheel aan frisdranken is het suikergehalte afgenomen.

Reactie

Op het krijgen en houden van overgewicht zijn diverse factoren van invloed. Voor het tegengaan ervan zijn minstens zoveel maatregelen denkbaar. Met de partners in het Nationaal Preventieakkoord zetten we met diverse acties stappen om gezond eten en bewegen te stimuleren en de zorg voor mensen met overgewicht of obesitas te verbeteren. Ik blijf samen met de partners in het Nationaal Preventieakkoord bekijken hoe we de mix van maatregelen en instrumenten om overgewicht terug te dringen kunnen versterken. Het RIVM geeft aan dat een suikertaks een van de mogelijke maatregelen is om overgewicht tegen te gaan. Ik kies op dit moment niet voor deze maatregel omdat ik in het Nationaal Preventieakkoord andere afspraken heb gemaakt over suikerreductie. Levensmiddelenproducenten hebben zelf het aanbod gedaan om de via frisdranken geconsumeerde suikers terug te dringen. Op basis van hun eigen cijfers, liggen ze hierbij overigens voor op schema (doelstelling voor 2020 in 2019 behaald).

Het goedkoper maken van het gezonde alternatief en duurder maken van minder gezonde producten via een trapsgewijze suikertaks zie ik op termijn als een perspectiefvol instrument om de consument te helpen kiezen voor gezondere alternatieven. Het zou de inspanningen van de sector goed aan kunnen vullen.

Ik concludeer op basis van het RIVM-onderzoek en het rapport Gezondheidsgerelateerde belastingen dat invoeren van een vorm van belasting op suikerhoudende dranken als aanvullend effect op de huidige inzet van de Nederlandse frisdranksector zou kunnen resulteren in verminderde suikerinname via frisdranken bij:

- mensen die «productvast» zijn, wanneer het suikergehalte in hun «standaard» frisdrank zou worden verlaagd ten gevolge van de taks,
- groepen die in het algemeen gevoeliger zijn voor prijsprikkels (jongeren en mensen met een lagere sociaaleconomische positie).
Mensen die nu nog niet voor een minder of geen suikerhoudend alternatief kiezen, kunnen onder invloed van een prijsprikkel wel overstappen op een minder suiker bevattende variant. Een prijsprikkel moet wel voldoende groot zijn om te kunnen aanzetten tot gedragsverandering bij de consument.
- mensen die normaalgesproken veel frisdrank drinken. In Frankrijk was het grootste verschil zichtbaar bij deze groep. Zij bleken na de prijsverhoging duidelijk minder frisdrank te kopen.

Ook zou het invoeren van een belasting suikerreductie in frisdranken en verschuiving in consumptie van meer naar minder suikerhoudende varianten kunnen versnellen. Een verschuiving in verkoop naar minder suikerhoudende varianten is in Nederland, net als in het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen, al wel gaande.

Zoals het RIVM concludeert, hebben de opzet en uitvoering van een suikertaks invloed op de mogelijke effecten ervan. Indien besloten wordt een suikertaks in te voeren, dan zal hiermee rekening moeten worden houden. Ook zal dan de praktische uitvoerbaarheid nader in kaart moeten worden gebracht.

Toezending rapport aanbiedingen suikerhoudende dranken

Met de al aangehaalde voortgangsbrief over het Nationaal Preventieakkoord heb ik u ook geïnformeerd over het toegezegde onderzoek naar het effect van een verbod op aanbiedingen voor suikerhoudende dranken dat het RIVM afgelopen juni heeft gepubliceerd. Het onderzoek was helaas

niet bij de brief gevoegd. Ik stuur het u hierbij voor de volledigheid alsnog (bijlage II)⁴.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl