

Position paper Rondetafelgesprek Afschaffen btw groente en fruit

*Herman Lelieveldt, Jean Monnet Chair Europees Voedselbeleid
University College Roosevelt – Universiteit Utrecht*

Met vrijwillige afspraken over gezonder eten komen we er niet

Met het in 2018 afgesloten Nationaal preventieakkoord (NPA) heeft de regering geprobeerd om via vrijwillige afspraken met bedrijven en maatschappelijke organisaties een gezonder voedingspatroon te bevorderen. Het RIVM heeft in verschillende [evaluaties](#) laten zien dat de doelstellingen en afspraken van het NPA onvoldoende resultaat bieden. Deze uitkomst is logisch in het licht van veel wetenschappelijk [onderzoek](#) naar de gebrekkige effectiviteit van convenanten en akkoorden ter bevordering van de volksgezondheid. Tegenstanders die hun directe belangen door maatregelen bedreigd zien, gebruiken hun positie aan de onderhandelingstafel om maatregelen af te zwakken en te blokkeren. Dit gebeurde ook bij de totstandkoming van het NPA. Zo [blokkeerden](#) de supermarkten en de voedingsindustrie een door staatssecretaris Blokhuis gewenste verhoging van de verbruiksbelasting op frisdranken. Ook maatregelen om de consumptie van groente en fruit te bevorderen werden [afgezwakt](#). De ambitie om die naar de door het Voedingscentrum aanbevolen 250 g groente en 200 gram fruit per dag te krijgen, werd afgezwakt tot 'een structurele jaarlijkse toename'. De aan supermarkten, horeca en catering toebedeelde taak om de consumptie van Schijf van Vijf producten met 5 % te laten stijgen, verslaptte tot 'jaarlijkse consumptiegroei'.

Voor de nationale overheid zijn belastingen op dit moment het meest effectieve sturingsinstrument

Iedereen is het er over eens dat we gezonder moeten eten, maar toch lukt het ons als samenleving niet om hier voor te zorgen. Om voorbij deze voedselparadox te komen, moeten partijen niet meer naar elkaar blijven wijzen, maar ieder een stukje van de puzzel leggen. De overheid heeft via het belastinginstrument een formidabel middel in de hand om gezond voedsel goedkoper en ongezond voedsel duurder te maken. Het [SEO-rapport](#) laat zien dat het btw-instrument daarvoor heel geschikt is. Het is in de context van de Europese interne markt ook maar een van de weinige wetgevinginstrumenten die nationale overheden eigenstandig kunnen inzetten. We kunnen de grenzen immers niet sluiten voor ongezond voedsel en ook geen eigen regels stellen over de hoeveelheid suiker of vet die er in een product mag zitten.

Wat we wel kunnen is de burger een duwtje in de rug geven door ongezond voedsel duurder en gezond voedsel goedkoper te maken. De studie van het SEO laat zien dat er voldoende zekerheid is dat dit effect zal hebben. Minstens zo belangrijk is de symboolwaarde die van het nemen van deze maatregelen uitgaat. De overheid laat daarmee zien dat ze investeert in het toegankelijk maken van de gezonde keuze en zo haar steentje bijdraagt. Dat biedt een goede basis voor een sterker appèl op de sector om via andere maatregelen de consumptie van gezond voedsel te stimuleren – zoals de spaarkaart voor Schijf van Vijf producten die een supermarkt nu bedacht heeft.

Europees vergelijkend [onderzoek](#) laat zien dat Nederland nog veel stappen op dit gebied kan zetten. Het nultarief voor groente en fruit is daarmee maar één maar wel een belangrijk stukje van de puzzel. Invoering van een frisdranktaks is een andere maatregel die in de door het Verenigd Koninkrijk gebruikte variant [buitengewoon effectief](#) is. Samen met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kan de overheid op deze manier de puzzel van een gezond voedselbeleid leggen.

De vrees voor juridische obstakels is ongegrond

De analyse van het SEO laat zien dat verschillende landen een verlaagd tarief voor voedsel gebruiken en dat dit nergens tot rechtszaken over afbakening heeft geleid. Het is daarom

niet duidelijk waarom de onderzoekers zoveel kanttekeningen plaatsen bij de juridische houdbaarheid van een verlaagd btw tarief voor groente en fruit. In de [herziene btw richtlijn](#) stelt de Europese wetgever de eis dat zo'n maatregel 'past in de logica van het systeem van btw-tarieven en die om duidelijk omschreven redenen van maatschappelijk belang en ten behoeve van de eindverbruiker of in het algemeen belang wordt genomen' (preambule 8). Dat is dus een breder perspectief dan de SEO hanteert. De (Europese) rechter zal daarmee niet alleen kijken naar de vraag of de consument een product als gelijksoortig ervaart, maar ook meewegen of de afbakening gerechtvaardigd is in het licht van het maatschappelijke belang van het bevorderen van de volksgezondheid via het stimuleren van het eten van verse groente en fruit. Daar komt bovendien bij dat de Europese Commissie in de van [Boer tot Bord strategie](#) heeft aangegeven dat 'belastingprikkelers de transitie naar een duurzaam voedselsysteem stimuleren en consumenten aanmoedigen op duurzame en gezonde voedingspatronen over te stappen.' (p.16) en daarbij expliciet naar de herziene richtlijn verwijst.

Wat natuurlijk wél buiten kijf staat is dat de afschaffing van de btw zal leiden tot een derving van belastinginkomsten. Het zal politieke moed vereisen om een moeilijk te kwantificeren volksgezondheidswinst op de lange termijn te verkiezen boven een zekere derving van belastinginkomsten die hier op korte termijn het gevolg van is.

Middelburg, 4 Juni 2023

Gebruikte literatuur (hyperlinks in de tekst):

- Bandy, L. K., Scarborough, P., Harrington, R. A., Rayner, M., & Jebb, S. A. Reductions in sugar sales from soft drinks in the UK from 2015 to 2018. *BMC Medicine*, 2020 18(1), 1-10.
- Bryden, A., Petticrew, M., Mays, N., Eastmure, E., & Knai, C. Voluntary agreements between government and business—a scoping review of the literature with specific reference to the Public Health Responsibility Deal. *Health Policy*, 110(2-3), 2013, 186-197.
- Europese Commissie, *Een "van boer tot bord"-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem*. Brussel, 20 mei 2020, COM(2020) 381 final.
- Lelieveldt, H. De mysterieuze verdwijning van de suikertaks uit het Preventieakkoord, *Follow the Money*, 9 juli 2020.
- Lelieveldt, H. "Food industry influence in collaborative governance: The case of the Dutch prevention agreement on overweight." *Food Policy* 114: 2023, 102380.
- RIVM, *Voortgangsrapportage Nationaal Preventieakkoord 2021*, Bilthoven, 2022.
- SEO Economisch Onderzoek. *Een btw-nultarief voor groente en fruit*. Amsterdam SEO, 2023.
- Pineda, E., Poelman, M. P., Aaspöllu, A., Bica, M., Bouzas, C., Carrano, E., ... & Vandevijvere, S. (2022). Policy implementation and priorities to create healthy food environments using the Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI): A pooled level analysis across eleven European countries. *The Lancet Regional Health-Europe*, 23, 100522.

Verder lezen:

- Lelieveldt, H. *De voedselparadox. Wat ons streven naar beter eten dwarsboomt*. Van Genneep 2016.
- Op de website foodgov.eu staan Nederlandstalige stukken die ik de afgelopen jaren over voedselbeleid schreef voor *Follow the Money*, NRC en andere media.