



nederlandse zuivel organisatie

Contourenbrief verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte

Reactie Consultatie van de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) d.d. 6 juni 2024.

Contactpersoon: dr. Stephan Peters (peters@nzo.nl)

Vraag1

Toelichting

Sinds 1993 heeft Nederland een verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken, waaronder frisdrank, vruchten- en groentesappen en alcoholvrij bier. De huidige belasting heeft hetzelfde tarief voor alle dranken, of er nu veel of weinig suiker inzit. De overheid overweegt nu om een suikerbelasting op alcoholvrije dranken in te voeren. Dranken die geen of weinig suiker bevatten (zoals zero/light frisdrank en mineraalwater met een smaakje) zullen daardoor goedkoper worden dan nu, en dranken die veel suiker bevatten (zoals cola en energiedrank) duurder. De reden van deze suikerbelasting is het bevorderen van de gezondheid door het tegengaan van overgewicht.

Vraag

Vindt u dat de overheid overgewicht en obesitas moet bestrijden door de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken voortaan te baseren op het suikergehalte van de drank? Hierdoor worden dranken die geen of weinig suiker bevatten goedkoper dan nu, en dranken die veel suiker bevatten duurder dan nu.

Overgewicht ontstaat door een positieve calorieënbalans en heeft een multifactoriële oorzaak. De inname van aan levensmiddelen toegevoegde suikers draagt daar deels aan bij. De NZO zal te allen tijde een geïntegreerde aanpak ondersteunen, mits deze is gebaseerd op goede wetenschappelijke onderbouwing. Interventies die worden ingezet moeten bewezen effectief zijn gebleken.

Als het gaat om wetenschappelijke bewijs m.b.t. prijsmaatregelen kan worden geconstateerd dat een getrapte sappen- en frisdranktaks een bewezen, doch beperkt, effect heeft. In 17 landen in de wereld is er een vorm van een suikertaks op frisdranken geïntroduceerd. In de meeste landen heeft de frisdranktaks een effect gehad op herformulering [1]. Een recente meta-analyse laat zien dat een frisdranktaks effectief kan zijn binnen een bepaalde context. Echter de effecten op de inname van suiker via frisdrank zijn erg beperkt. De taks moet hoog genoeg zijn en zal over het algemeen vooral effectief zijn bij mensen met een lager inkomen [2]. Enkele voorbeelden van behaalde resultaten na de invoering van de frisdranktaks zijn:

- Verenigd Koninkrijk: Een jaar na de implementatie van de frisdranktaks is de inname van suiker afgenomen met 1 gram per huishouden (!) per dag, terwijl de verkoop van frisdranken in die tijd toenam [3].
- Mexico: De inname van frisdrank na het invoeren van de frisdranktaks is afgenomen met max 14 ml per hoofd van de bevolking per dag [4]. Dit zou betekenen dat de suikerinname met 1,25 gram per dag afneemt.
- De introductie in steden in de Verenigde Staten laten een groter effect zien [2].

De effecten op de inname van suikers en frisdrank zijn statistisch significant, maar laten een beperkt effect zien op de reële inname. Toch lijken recente meta-analyses wel een effect van de frisdranktaks zien op overgewicht en welvaartziekten. Dit heeft te maken met dat enerzijds de invoering van de frisdranktaks een klein onderdeel is van een breder gezondheidsbeleid en



anderzijds dat studies kijken naar verschillen in de inname van suiker/frisdrank of welvaartsziekten in de tijd en dientengevolge kunnen er geen directe causale verbanden worden gelegd.

Tot op dit moment zijn er alleen maar studies bekend met beperkte positieve resultaten van belasting van sappen en frisdranken. Het is onbekend wat de effecten zullen zijn als een frisdranktaks wordt uitgebreid naar andere productgroepen, zoals zuivel. De mogelijke successen van verbreding van de toepasbaarheid van de suikertaks zijn gebaseerd op aannames, waarbij de beperkte successen van de frisdranktaks een-op-een worden doorvertaald naar andere producten en productgroepen. Voor deze aannames zijn geen bewijzen.

Het belasten van frisdranken in andere landen heeft een beperkt effect gehad op de afname van de inname van suiker. De effecten van de invoering van een getrapte verbruiksbelasting op sappen en frisdranken in Nederland zijn vooralsnog onbekend. **De NZO adviseert vooraleerst om de invoering van een getrapte verbruiksbelasting toe te passen binnen de huidige definities van niet-alcoholische dranken met een uitzondering voor zuiveldranken en op basis hiervan de successen in kaart te brengen alvorens prijsmaatregelen toe te passen bij andere dranken of andere productgroepen.**

Vraag2

Toelichting

Het uitgangspunt bij de invoering van suikerbelasting is dat hetzelfde bedrag wordt opgehaald als nu. Naast het behalen van belastingopbrengsten komt er een extra doel bij met de omzetting naar een suikerbelasting: het bevorderen van de gezondheid door het tegengaan van overgewicht. Dit doel kan op twee manieren worden bereikt: consumenten kiezen vaker voor dranken waar minder suiker in zit en producenten verlagen de hoeveelheid suiker in hun dranken. Daarbij speelt dat alcoholvrije dranken natuurlijke en toegevoegde suikers kunnen bevatten. Voorbeelden van dranken met alleen natuurlijke suikers zijn melk en pure vruchten- en groentesappen. Voorbeelden van dranken waar tijdens de productie suiker wordt toegevoegd, zijn frisdrank en chocolademelk. De Gezondheidsraad adviseert zo min mogelijk suikers binnen te krijgen via dranken. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om natuurlijke suikers of toegevoegde suikers. Dat komt omdat het lichaam de suikers op dezelfde wijze verwerkt, het maakt niet uit of het natuurlijke of toegevoegde suikers zijn. Daarnaast is het zo dat het eten van bijvoorbeeld fruit meer vult dan het drinken van sap. En je voor één glaasje sap meerdere stukken fruit nodig hebt. Zo krijg je ongemerkt in korte tijd veel suikers binnen als je sap drinkt in plaats van dat je fruit eet.

Vraag

Vindt u dat de belasting moet gelden voor alle alcoholvrije dranken, ongeacht of die natuurlijke of toegevoegde suikers bevatten? Of moet de belasting alleen gelden voor dranken met toegevoegde suikers, met als gevolg dat de prijs voor deze dranken extra sterk stijgt?

Als er een prijsmaatregel op niet-alcoholische dranken wordt toegepast, dan zou deze nooit of te nimmer van toepassing moeten zijn op producten die binnen de Schijf van Vijf vallen. De taks zou ongeloofwaardig worden als die geldt voor producten die de basis vormen van de Schijf van Vijf. Bovendien zou een taks die Schijf van Vijf producten zou treffen ook de geloofwaardigheid van de Schijf van Vijf aantasten.



Als vruchten worden geperst, bevat het sap dezelfde suikers als frisdrank. Met het drinken ervan komen de suikers in het lichaam zoals frisdrank met verwaarloosbaar effect op de verzadiging (in tegenstelling tot het eten van het originele fruit). In dat opzicht kunnen sappen en frisdranken met toegevoegde suikers worden beschouwd als water waar suiker aan is toegevoegd zonder enige voedingswaarde. In tegenstelling tot sappen en frisdranken hebben melkdranken een verzadigingseffect en leveren ze ook nog essentiële voedingsstoffen.

Lactose, ofwel melksuiker, is van nature aanwezig suiker dat veel minder zoet is dan suiker in frisdranken en toegevoegde suikers. De inname van zuivelproducten zijn niet geassocieerd met een toename van overgewicht. De toepassing van een prijsmaatregel op zuivelproducten inclusief lactose staat in strijd met de aanbeveling van de Gezondheidsraad om enkele porties zuivel per dag te consumeren en in contrast met de Schijf van Vijf.

Prijsmaatregelen zouden geen effect moeten hebben op de inname van essentiële voedingsstoffen, zoals geleverd door zuivelproducten. Hiermee zou rekening gehouden moeten worden en zal er een goede balans moeten worden gevonden indien er prijsmaatregelen van toepassing worden op zuivelproducten.

Vraag3

Toelichting bij vragen 3 en 4

In de contourenbrief zijn vijf mogelijke scenario's van de belasting uitgewerkt (scenario I, II, III, IVa en IVb). In scenario I vallen alle alcoholvrije dranken onder belasting en zijn er geen uitzonderingen. Vervolgens worden in de scenario's daarna steeds meer dranken van de belasting uitgezonderd. Over die uitgezonderde dranken hoeft dus geen verbruiksbelasting te worden betaald, maar de belasting op andere dranken zal dan hoger worden. Dit komt omdat de totale opbrengst van deze verbruiksbelasting hetzelfde moet blijven. In de contourenbrief (zie 'relevante documenten') leest u meer over de argumentatie en de effecten van elk scenario.

Scenario I: geen dranken uitgezonderd.

Scenario II: alleen mineraalwater uitgezonderd.

Scenario III: mineraalwater uitgezonderd. Zuivel en sojadranken met een laag suikergehalte uitgezonderd.

Scenario IVa: mineraalwater uitgezonderd. Zuivel en sojadranken uitgezonderd (ongeacht suikergehalte). Pure vruchten- en groentesappen belast met het laagste tarief.

Scenario IVb: mineraalwater uitgezonderd. Zuivel en sojadranken uitgezonderd (ongeacht suikergehalte). Pure vruchten- en groentesappen uitgezonderd.

Vraag4

Vraag

Welk scenario heeft het minst uw voorkeur en waarom?

Antwoord op zowel vraag 3 als 4:

De effecten van een sappen- en frisdranktaks in Nederland zijn vooralsnog onbekend. Sinds 1 januari jl. geldt een gedifferentieerde verbruiksbelasting op niet-alcoholische dranken met als uitzondering water. De NZO adviseert vooraleerst om de invoering van een getrapte



verbruiksbelasting toe te passen binnen de huidige definities van niet-alcoholische dranken met een uitzondering voor zuiveldranken en op basis hiervan de mogelijke successen in kaart te brengen alvorens prijsmaatregelen toe te passen bij andere dranken of andere productgroepen.

Als het gaat om prijsmaatregelen (en andere interventies) is de NZO voorstander van een duidelijke en goed onderbouwde maatregel. Zoals eerder aangegeven is de beste wetenschappelijke onderbouwing te vinden voor de effectiviteit van prijsmaatregelen voor frisdranken en sappen. Hoewel de effecten van dergelijke maatregelen in het buitenland klein zijn, hebben ze wel een effect gesorteerd. Prijsmaatregelen kunnen een effect hebben als die van toepassing is op een enkele en duidelijk gedefinieerde productgroep in de supermarkt en bij voorkeur in hetzelfde schap. Als een licht-frisdrank goedkoper is dan een regular frisdrank kan in hetzelfde schap het verschil in prijs worden gezien en kan er op dat moment een bewuste verandering van keuze worden gedaan.

Het is een aanname dat als prijsmaatregelen op verschillende plaatsen in de supermarkt plaatsvinden een soortgelijk effect hebben op de aankoop van producten als bij een geïsoleerde prijsmaatregel in het frisdrankschap. Er bestaat een groot risico dat als er een lappendeken aan prijsmaatregelen in de supermarkt wordt toegepast, deze niet zal leiden tot gezondere keuzes, maar simpelweg tot duurdere boodschappen.

De NZO vindt dat binnen de huidige definitie van niet-alcoholische dranken voor de verbruiksbelasting een experiment kan worden gedaan met als vraagstelling of een meer getrapte verbruiksbelasting het gewenste effect sorteert, alvorens andere productgroepen erbij te betrekken.

Als het gaat om de keuze van scenario's dan wil de NZO als het gaat om zuiveldranken de volgende uitgangspunten meegeven.

1. Maatregelen moeten niet in strijd zijn met gezondheidsbeleid zoals de Richtlijnen goede voeding, het Nationaal Akkoord Verbetering Productsamenstelling en de Schijf van Vijf. Zuivelproducten die binnen de Schijf van Vijf vallen moeten te allen tijde buiten het de reikwijdte van de prijsmaatregelen vallen.
2. Maatregelen zouden geen consequenties moeten hebben m.b.t. de inname van essentiële voedingsstoffen.
3. Lactose (intrinsiek natuurlijk suiker) is minder zoet op geen enkele wijze geassocieerd met overgewicht, en deze zou te allen tijde buiten de reikwijdte van de prijsmaatregelen moeten vallen.
4. Maatregelen zou gezondheidsbeleid van bedrijven niet moeten frustreren. De leden van de NZO die zuiveldranken met toegevoegd suiker produceren, hebben allen een Health and Nutrition Policy waarin (verschillende) doelstellingen worden gehanteerd voor het terugdringen van toegevoegde suikers, portiegrootte et cetera. Hierbij zijn targets gesteld om de hoeveelheid *toegevoegde suikers* terug te brengen.
5. Wat betreft de definitie van zuiveldranken m.b.t. tot de uitzonderingen van de verbruiksbelasting:
 - a. Wij stellen voor om bij het definiëren van zuiveldranken een minimum hoeveelheid melk als criterium te gebruiken. Wij hebben waargenomen dat er sappen met een snufje zuivel op de markt komen om de prijsmaatregelen te ontwijken. Wij stellen voor om voor de uitzondering 'bron van melk' in lijn met de wetgeving voedingsclaims te gebruiken, te weten: er moet minimaal 30% melk in het product zitten.



- b. Als het gaat om de uitzondering van plantaardige dranken die in de markt worden gezet als alternatief voor melk geldt alleen de uitzondering indien het product voldoet aan de criteria die het Voedingscentrum hanteert in de Richtlijnen Schijf van Vijf.

Vraag5

Toelichting

Het overheidsbeleid is 'bier met alcohol moet altijd duurder zijn dan fris'. Als er een verbruiksbelasting op basis van suikergehalte komt, kan ervoor worden gekozen de bieraccijns te verhogen omdat het tarief voor frisdranken met veel suiker (zoals reguliere cola of energiedrank) anders hoger is dan de bieraccijns. Een andere mogelijkheid is om toe te staan dat alcoholhoudend bier lager belast kan zijn dan frisdrank met veel suiker. Het uitgangspunt dat bier altijd duurder moet zijn dan fris, geldt dan niet meer. Over deze afweging leest u meer in de contourenbrief (zie 'relevante documenten').

Vraag

Vindt u dat bier altijd hoger belast moet zijn dan alcoholvrije dranken, ook als die alcoholvrije dranken veel suiker bevatten? En maakt het daarbij voor u uit dat de accijns op alcoholhoudende bieren hierdoor omhoog gaat?

-

1. Allais, O.; Enderli, G.; Sassi, F.; Soler, L.G. Effective policies to promote sugar reduction in soft drinks: lessons from a comparison of six European countries. *Eur J Public Health* **2023**, *33*, 1095-1101, doi:10.1093/eurpub/ckad157.
2. AM, T.; AC, J.; A, M.; L, S.; M, G.; N, W. Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Systematic review and meta-analysis. *BMJ Open* 2019.
3. Rogers, N.T.; Pell, D.; Mytton, O.T.; Penney, T.L.; Briggs, A.; Cummins, S.; Jones, C.; Rayner, M.; Rutter, H.; Scarborough, P.; et al. Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: a controlled interrupted time series analysis. *BMJ Open* **2023**, *13*, e077059, doi:10.1136/bmjopen-2023-077059.
4. Salgado Hernández, J.C.; Ng, S.W.; Colchero, M.A. Changes in sugar-sweetened beverage purchases across the price distribution after the implementation of a tax in Mexico: a before-and-after analysis. *BMC Public Health* **2023**, *23*, 265, doi:10.1186/s12889-023-15041-y.