

FNL I consultatiereactie

Betreft: Reactie FNL I op contourenbrief verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte

De Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNL I)¹ maakt graag gebruik van de gelegenheid om te reageren op de contourenbrief over het vormgeven van een gedifferentieerde verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte. FNL I reageert hieronder op vijf aspecten uit de contourenbrief die voor de voedingsmiddelenindustrie van belang zijn.

1. Doeltreffendheid ten aanzien van gezondheid;
2. Differentiatie van tarieven;
3. Budgetneutraliteit als uitgangspunt loslaten;
4. Uitvoerbaarheid
5. Grenseffecten

1. Doeltreffendheid ten aanzien van gezondheid

In de contourenbrief lijkt de verbruiksbelasting als maatregel verschillende doelen te dienen: primair als belasting die dient om de overheidsuitgaven te financieren en aanvullend als prijsmaatregel om gedrag van consumenten te sturen. Daarbij richt de contourenbrief zich vooral op het terugdringen van overgewicht door de verkoop van suiker via alcoholvrije dranken te verminderen. De budgettaire doelstelling wordt vervolgens als een gegeven uitgangspunt genomen, terwijl op de beleidsdoelstelling wel wordt gereflecteerd.

De verbruiksbelasting moet volgens FNL I doeltreffend zijn in het verbeteren van de gezondheid door aantoonbaar effectief bij te dragen aan het terugdringen van overgewicht. Het doen afnemen van de verkoop van het aantal belaste producten – suikerhoudende alcoholvrije dranken – leidt niet evident tot een verbetering van de gezondheid. Als het causale verband aantoonbaar is, vindt FNL I het begrijpelijk om dergelijke prijsmaatregelen in te voeren. Het terugdringen van overgewicht is een complex vraagstuk dat dat vraagt om een lange termijn aanpak op verschillende beleidsterreinen. Een prijsmaatregel of belasting kan daarmee slechts deel van de oplossing zijn, en dient te passen in een brede benadering van het gezondheidsvraagstuk.

¹ De FNL I is de koepelorganisatie namens 18 aangesloten voedingsmiddelenbranches en spreekbuis namens de sector. Onze achterban zijn producenten van zowel dranken als voeding, merkartikelen als huismerken en consumentenproducten, als toeleveranciers. De 500 diverse FNL I leden zijn zowel mkb en soms familiebedrijven, als grotere levensmiddelenbedrijven van Nederlandse bodem en grote buitenlandse ondernemingen die op de Nederlandse markt actief zijn. De Nederlandse levensmiddelensector behoort tot de internationale top met een toegevoegde waarde van €14,2 miljard, een productiewaarde van €70 miljard en een export van €40,8 miljard in 2021. De sector vertegenwoordigt 453.000 directe en indirecte banen in Nederland (4,4% van de totale werkgelegenheid).

FNL I consultatiereactie

2. Differentiatie van tarieven

Fabrikanten in de voedingsmiddelenindustrie hebben al veel bereikt met productherformulering. Het invoeren van gedifferentieerde tarieven voor een verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte kan de ambities ten aanzien van herformulering versnellen. De afbakening van staffels en tarieven bieden namelijk duidelijkheid en handelingsperspectief. Dat differentiatie effect heeft laat ook de Soft Drinks Industry Levy (SDIL) in het Verenigd Koninkrijk zien, waar fabrikanten het aantal toegevoegde suikers in dranken hebben verminderd met 28,2-34%. Wij zien echter ook kansen voor aanvullend onderzoek, gebaseerd op meer recente data. Juist in de afgelopen jaren is door de voedingsmiddelenindustrie veel ingezet op herformulering. Om de impact van de scenario's nog beter te kunnen inschatten zouden zo recent mogelijke data gebruikt moeten worden. Aanvullend zou een gedifferentieerde heffing op basis van portiegrootte, calorieën of een combinatie van beiden bestudeerd kunnen worden. Daarvan zijn ook gezondheidsvoordelen te verwachten.

3. Budgetneutraliteit als uitgangspunt loslaten

Voor FNL I is het een randvoorwaarde dat de verbruiksbelasting doeltreffend is in het verbeteren van de gezondheid door aantoonbaar effectief bij te dragen aan het terugdringen van overgewicht. In de contourenbrief lijkt echter het budgettaire doel voorop te staan, omdat minimale budgetneutrale omzetting als uitgangspunt genomen wordt. Wij zien dat daarmee een perverse prikkel wordt gegeven aan fabrikanten: immers, het op te brengen bedrag staat vast en wordt over een afnemend aantal producten (en mogelijk fabrikanten) verdeeld. Bij succes stijgt het tarief, terwijl dit niet nodig is. Dat toont ook de SDIL in het Verenigd Koninkrijk aan, waar de inspanning tot herformulering wordt beloond met een lagere belasting. FNL I pleit er daarom voor om de doelstelling van budgetneutrale omzetting los te laten en de verbruiksbelasting door middel van goed gekozen differentiatie in tarieven doeltreffend te maken ten aanzien van gezondheid.

FNL I ziet in de scenario's dat de voorgestelde tarieven disproportioneel hoog zijn. De verdrievoudiging van het tarief per 1 januari 2024 heeft ertoe geleid dat de huidige verbruiksbelasting nu vergelijkbaar is met het hoogste tarief van de SDIL in het Verenigd Koninkrijk (26,13 cent resp. 24 pence per liter). Een verdere verhoging van het tarief is naar onze mening niet noodzakelijk en proportioneel om het gezondheidsdoel te behalen.

4. Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van de verschillende scenario's door de voedingsmiddelenindustrie lijkt niet te zijn onderzocht. De contourenbrief volstaat ermee in te schatten dat de administratieve lasten voor bedrijven beperkt zullen zijn. FNL I benadrukt dat de uitvoeringsaspecten voor fabrikanten verder reiken dan de administratieve lasten, en vraagt om een gedegen onderzoek naar de uitvoeringsaspecten in brede zin. Wij vinden het belangrijk dat ook onvoorziene en ongewenste gevolgen in kaart worden gebracht zodat deze kunnen worden meegewogen in de keuze van een nieuw voor de vormgeving van de verbruiksbelasting.

FNLI consultatiereactie

5. Grenseffecten

In de brief en het achterliggende rapport is te lezen dat de grenseffecten van gedifferentieerde tarieven nog onvoldoende goed zijn onderzocht, zodat nog niet ingeschat kan worden of deze per saldo positief of negatief uitpakken. Wij vinden van belang dat er onderzoek gedaan wordt naar de combinatie van producten die over de grens goedkoper zijn voor consumenten. Het is van belang dat een kwantitatieve inschatting van grenseffecten niet pas bij de evaluatie wordt gemaakt. Deze inschatting zou vooraf gedaan moeten zijn om in te kunnen schatten of grenseffecten het gezondheidsdoel - en overigens ook het budgettaire doel - van de verbruiksbelasting niet ondergraven.

Conclusie

FNLI kan de wijziging van de verbruiksbelasting naar een gedifferentieerde heffing op alcoholvrije dranken steunen, indien deze wordt vormgegeven om aantoonbaar doeltreffend te zijn in het verbeteren van de gezondheid. Differentiatie van tarieven kan effectief zijn in het stimuleren van herformulering, tegelijkertijd verwachten wij dat de vereiste budgetneutraliteit effectief een perverse prikkel wordt voor de voedingsmiddelenindustrie. Om onvoorziene en ongewenste gevolgen mee te kunnen wegen in de besluitvorming is volgens FNLI verder onderzoek naar de uitvoerbaarheid voor fabrikanten en de grenseffecten van de verbruiksbelasting nodig.