

Vergaderjaar 2023–2024

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 201

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 juni 2024

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd over de brief van 26 april 2024 inzake de Contourenbrief gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte (Kamerstuk 32 140, nr. 186).

De vragen en opmerkingen zijn op 31 mei 2024 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 24 juni 2024 zijn de vragen beantwoord

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De adjunct-griffier van de commissie,
Lips

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Staatssecretaris van Financien – Fiscaliteit en Belastingdienst en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Met interesse hebben wij kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld naar aanleiding van de op 26 april 2024 door ons toegezonden contourenbrief over een gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte.¹ Wij danken de leden voor de door hen gestelde vragen, waarop wij hierna ingaan. Bij de beantwoording van de vragen hebben wij de volgorde van het verslag aangehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de Contourenbrief gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte en hebben hierover enkele vragen.

De leden van de PVV vragen of de Staatssecretaris nader inzage kan geven in de suikerinname onder diverse sociaaleconomische groepen. Uit eerder onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB)² kwam naar voren dat bijvoorbeeld grootgebruikers en gewoontegebruikers van suikerhoudende dranken minder prijsgevoelig zijn. Deze leden vragen in hoeverre met prijselasticiteit rekening is gehouden bij de beoogde budgetneutrale omzetting.

Het RIVM heeft op basis van de Voedselconsumptiepeiling 2019–2021 de suikerinname (mono- en disachariden) in kaart gebracht. De resultaten naar opleidingsniveau, een van de indicatoren voor de sociaaleconomische positie, zijn via deze link te bekijken: <https://statline.rivm.nl/#/RIVM/nl/dataset/50125NED/table?dl=A7822>. In de tabel is de inname van mono- en disachariden naar opleidingsniveau voor 1–17- en 18–79-jarigen weergegeven. Bij met name kinderen is te zien dat de inname verschilt naar opleidingsniveau van hun ouders. De tarieven voor de gedifferentieerde verbruiksbelasting zijn door het RIVM berekend. Hierbij is rekening gehouden met prijselasticiteiten. Prijselasticiteiten zijn dus meegenomen bij het bepalen van de tarieven om tot de beoogde budgetneutraliteit te komen.

Uit recent onderzoek van Ecorys blijkt dat een suikerbelasting voor overgrote meerderheid (80 procent van de consumenten) slechts tot een zeer beperkte afname van de suikerconsumptie leidt. Het grootste effect zit hem in de resterende 20 procent waarbij de suikerconsumptie met zo'n tien procent zou dalen. De leden van de PVV vragen wat deze cijfers betekenen voor de opbrengsten van de schatkist.

Het onderzoek waarnaar de leden van de PVV verwijzen, is een effectenonderzoek naar de mogelijkheden voor een brede suikerbelasting op voedingsmiddelen. De verandering van de consumptie in beide groepen waarnaar de leden verwijzen, is meegenomen in de raming van de belastingopbrengsten van deze vorm van een suikerbelasting (te onderscheiden van een verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken). De belastingopbrengsten bij veranderende consumptie zijn opgenomen in tabel 5.15 van het onderzoeksrapport van Ecorys.^{3, 4}

Ook vragen deze leden of de groep waar de hoogste daling in suikerconsumptie wordt behaald, ook het meeste bijdraagt.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 186.

² Een economisch afwegingskader voor belastinginstrumenten | CPB.nl, maart 2023.

³ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 187, p. 108.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/05/08/onderzoek-ecorys-suikerbelasting-effectenonderzoek>

Per persoon draagt deze groep inderdaad relatief veel bij, omdat ze gemiddeld meer suiker per dag consumeren. Omdat de overige 80% qua aantal groter is, is het aannemelijk dat deze groep nog steeds een groter deel van de belasting betaalt. Hoeveel precies is niet berekend. In onderstaande tabel uit het rapport van Ecorys is de omvang van de verschillende groepen opgenomen en de gemiddelde suikerconsumptie per dag. Gemiddeld consumeren mannen in de top-20% 37 gram suiker per dag via belaste etenswaren en vrouwen 39 gram. In de groep met de overige 80% consumeren mannen en vrouwen gemiddeld 20 gram per dag. De suikerbelasting zorgt ervoor dat de consumptie van suiker van deze groepen dichter bij elkaar komt te liggen. Zo daalt in variant 2 de gemiddelde suikerconsumptie met 11,73 gram bij mannen in de top-20% en met 2,06 gram in de overige 80%. Bij vrouwen is dat 11,02 gram respectievelijk 2,34 gram.

Tabel 5.13 Effect suikerbelasting op suikerconsumptie

	Man		Vrouw		Totaal
	Top 20%	Overige 80%	Top 20%	Overige 80%	
Omvang bevolking > 4 jaar	1.525.429	6.969.489	1.548.273	7.073.858	17.117.049
Gemiddelde BMI volwassenen	33	24	31	24	26
Gram suiker consumptie/dag belaste etenswaren	37	20	39	20	24
Verandering gr suiker per dag					
Variant 2 (vast tarief boven 6% suiker)	- 11,73	- 2,06	- 11,02	- 2,34	- 3,84
Variant 3 (staffels boven 6% suiker)	- 13,33	- 2,52	- 13,44	- 2,79	- 4,58
Variant 4 (als variant 2, alleen als suiker is toegevoegd)	- 10,32	- 3,13	- 9,45	- 3,34	- 4,43

In het eerder aangehaalde CPB-onderzoek wordt geconcludeerd dat de overheid terughoudend moet zijn met het beïnvloeden van gedrag via het belastingstelsel.

De leden van de PVV vragen of de Staatssecretaris nader kan toelichten of, en zo ja welke, niet-fiscale alternatieven zijn overwogen die suikerconsumptie onder de bevolking kunnen doen verminderen. Bijvoorbeeld door op een andere manier te bewerkstelligen dat het suikergehalte van dranken afneemt.

Een goede preventieaanpak om een gezonde leefstijl van mensen te bevorderen zodat overgewicht en de bijbehorende ziektelast wordt teruggedrongen, vraagt om een breed pakket aan maatregelen. De maatregelen versterken elkaars werking. Hierbij kan worden gedacht aan wetgeving waarmee gemeenten een bevoegdheid wordt gegeven om ongezonde aanbieders te weren en een verbod op kindermarketing. Ook is het belangrijk om consumenten goed te informeren over voeding met instrumenten als de Schijf van Vijf en voedselkeuzelogo Nutri-Score. Om ervoor te zorgen dat producenten minder suiker in producten doen, zijn afspraken gemaakt in de Nationale Aanpak Productverbetering (NAPV). Naast onderzoek naar de mogelijkheden voor fiscale maatregelen zijn dus niet-fiscale maatregelen ingezet. Gezien de omvang van het probleem van een ongezonde omgeving- en leefstijl is een brede aanpak, waarbij zowel wordt ingezet op fiscale maatregelen als op niet fiscale-maatregelen, het meest gepast.

Zo heeft het RIVM bijvoorbeeld een nationaal plan gelanceerd om fabrikanten «aan te moedigen» om de samenstelling van voedingsmiddelen te verbeteren: De Nationale Aanpak Productverbetering (NAPV). Hierin zijn drie grenswaarden opgenomen voor zout, suiker, en/of verzadigd vet: laag, midden, hoog.

Kan de Staatssecretaris aangeven hoe deze nationale aanpak zich verhoudt tot een gedifferentieerde verbruiksbelasting?

Het overheidsbeleid is erop gericht dat de consument steeds meer volgens de Schijf van Vijf eet. Realiteit is dat de consument nog steeds te

veel buiten de Schijf van Vijf eet en het voedselaanbod voor een groot deel uit bewerkte producten bestaat die nog steeds te veel zout, suiker en verzadigd vet bevatten. De Nationale Aanpak Productverbetering (NAPV) moedigt fabrikanten – middels stapsgewijze grenswaarden per nutriënt (zout, suiker en verzadigd vet en vezel) – aan om de samenstelling van bewerkte voedingsmiddelen stap voor stap te verbeteren. Doel van de overheid is dat in 2030 per productgroep de helft van de producten tot de beste categorie behoort en maximaal 10 procent tot de ongunstigste qua hoeveelheid voedingsstoffen. De NAPV en de gedifferentieerde verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken versterken elkaar.

Kan de Staatssecretaris gelet op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de doelstelling – verbetering samenstelling voedingsmiddelen – aangeven wat de (meer)waarde is van een gedifferentieerde verbruiksbelasting ten opzichte van de doelstelling in het NAPV?

De inzet van extra incentives is nodig om deze doelen te bereiken. De invoering van een gedifferentieerde verbruiksbelasting zal een belangrijke extra prikkel zijn om de consumptie van de hoeveelheid suiker via dranken te verminderen. Een gedifferentieerde verbruiksbelasting is bovendien minder vrijblijvend dan afspraken binnen de NAPV.

De leden van de PVV wijzen erop dat tot en met eind 2015 de verbruiksbelasting op mineraalwater en vruchten- en groentesappen lager was dan de belasting op frisdrank. Vanaf januari 2016 is de verbruiksbelasting gelijkgesteld aan die op frisdrank. Op Finland na was de prijsstijging van alcoholvrije dranken in Nederland destijds de hoogste uit de eurozone. De prijzen in Nederland stegen ruim twee keer zo hard als gemiddeld in de eurozone.

De leden van de PVV vragen of de Staatssecretaris kan duiden hoe effectief de verhoging van de verbruiksbelasting was in relatie tot geconsumeerde suiker (via dranken) en welke gezondheidswinst werd hiermee behaald.

Nederland kent sinds 1993 een verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken.⁵ Tot 2015 gold voor vruchtensap, groentesap en mineraalwater een tarief dat iets lager lag dan voor limonade.⁶ Voor eerstgenoemde dranken gold in 2015 een tarief van € 5,70 per 100 liter en voor limonade € 7,59 per 100 liter. Per 1 januari 2016 zijn deze verschillende tarieven vervangen door één tarief. Het doel van het opheffen van de verschillende tarieven was vereenvoudiging: door het hanteren van één tarief verminderde de problematiek van afbakening tussen producten en werd de toepassing van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken eenvoudiger.⁷ Het hanteren van één tarief had dus niet als doel het verminderen van de suikerconsumptie via dranken. Zoals in de contourenbrief aangegeven, heeft de verbruiksbelasting tot nu toe altijd primair een budgettair doel gehad.⁸

Kan de Staatssecretaris aan de leden van de PVV aangeven wat de grenseffecten per scenario zouden zijn als Nederland een vorm van gedifferentieerde verbruiksbelasting invoert?

Met betrekking tot grenseffecten geeft het RIVM aan dat dat het met name in de grensregio's mogelijk is dat consumenten alcoholvrije dranken in het buitenland gaan aanschaffen. Of en in hoeverre dit verwacht kan worden,

⁵ De voorganger van de verbruiksbelasting was de accijns van alcoholvrije dranken en van pruimtabak en snuiftabak. Met het tot stand komen van de interne markt per 1 januari 1993 is deze accijns komen te vervallen en is deze overgegaan in een nationale verbruiksbelasting.

⁶ Waarbij onder limonade werd verstaan: met water aangelengd vruchten- of groentesap alsmede gezoete en aromatische dranken en dranken waaraan geurstoffen of smaakstoffen zijn toegevoegd die kennelijk zijn bestemd om onverwarmd te worden gedronken.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 34 302, nr. 3, p. 28.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 3, p. 66.

is moeilijk in te schatten.⁹ Omdat alcoholvrije dranken onderdeel uitmaken van reguliere boodschappen, is het onwaarschijnlijk dat de effecten van mogelijke aanpassingen in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken teniet worden gedaan door grenseffecten¹⁰. Als meer landen via een (getrapte) belasting van alcoholvrije dranken inzetten op suikerreductie en prijsverschillen tussen landen kleiner worden, kunnen grenseffecten worden beperkt. Het is niet mogelijk om per scenario aan te geven hoe groot de grenseffecten zullen zijn. Daarbij geldt dat een gedifferentieerde verbruiksbelasting voor een grote groep dranken tot gevolg zal hebben dat deze minder worden belast dan onder de huidige belasting het geval is. Onder de huidige verbruiksbelasting geldt immers één vlak tarief, dat voor alle belaste dranken – ongeacht het suikergehalte – gelijk is. Onder een gedifferentieerde verbruiksbelasting zullen dranken zonder suiker of met weinig suiker minder worden belast dan nu het geval is, en dranken met veel suiker meer. Mogelijke grenseffecten zullen dus niet alleen negatief zijn.

Per 1 januari 2024 is de verbruiksbelasting wederom gestegen (van € 8,83 naar € 26,13), zo constateren deze leden. Deze leden hebben hierover de volgende vragen.

Kan de Staatssecretaris aan de leden van de PVV aangeven hoe effectief de verhoging van de verbruiksbelasting per 1 januari 2024 is, welke gezondheidswinst hiermee reeds is behaald en of er een verschuiving van consumptie waarneembaar is (bijvoorbeeld van frisdrank naar uitgezonderd (mineraal)water?

De tariefsverhoging die per 1 januari 2024 heeft plaatsgevonden, had primair geen gezondheidsdoel maar een budgettair doel. Deze verhoging volgde uit het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). Ook na deze tariefsverhoging is sprake van een vlak tarief, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt in suikergehalte. De verbruiksbelasting in huidige vorm is dan ook geenszins een suikerbelasting. Wel verwacht het RIVM dat ook deze «vlakke» verhoging – door de hogere prijzen – al leidt tot een afname van suiker via alcoholvrije dranken.¹¹ Door de verbruiksbelasting te differentiëren op basis van het suikergehalte in de drank, vindt een verdere afname plaats (waarover hieronder meer). Verder is per 1 januari 2024 mineraalwater van de verbruiksbelasting uitgezonderd, omdat dit vergeleken met andere alcoholvrije dranken een gezonde keuze is.

Welke invloed heeft de verhoging van de verbruiksbelasting (vanaf 2016) gehad op de koopkracht van burgers?

De verbruiksbelasting loopt mee in het bredere koopkrachtbeeld dat het kabinet jaarlijks weegt. Hierbij zijn er maatregelen die een negatief effect hebben op de koopkracht en maatregelen die een positief effect hebben.

Kan de Staatssecretaris dit kwantificeren op macro- en microniveau?

De verhoging van de verbruiksbelasting loopt in de koopkrachtcijfers mee via de inflatie. Het gewicht van frisdranken en vruchten- en groentesappen in de bestedingen van de consumentenprijsindex is ongeveer 0,5% (zie Het mandje, de weging en de artikellijst van de CPI in 2023¹²). Het is niet mogelijk om specifiek de koopkrachteffecten te berekenen, omdat

⁹ <https://www.cpb.nl/een-economisch-afwegingskader-voor-belastinginstrumenten>.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/gezondheidsgerelateerde-belastingen>.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/01/bijlage-2-onderzoek-rivm-naar-een-gedifferentieerde-verbruiksbelasting>.

¹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/06/het-mandje-de-weging-en-de-artikellijst-van-de-cpi-in-2023>.

daarvoor in dezelfde dataset gegevens beschikbaar zouden moeten zijn over hoeveel frisdrank per persoon wordt gedronken. Op microniveau kan worden bepaald wat een gemiddeld persoon kwijt is aan de verbruiksbelasting. Een gemiddeld persoon drinkt 0,339 liter per dag aan dranken die onder de verbruiksbelasting vallen (frisdrank, vruchten- en groentesappen en niet-alcoholisch bier en wijn).¹³ Dit komt neer op 124 liter per jaar. Op basis van deze getallen kan berekend worden dat tussen 2016 en 2023 gemiddeld € 10,93 per jaar per persoon werd betaald aan verbruiksbelasting en vanaf 2024 € 32,33 per jaar.

Kan de Staatssecretaris de koopkrachteffecten, zowel op macro als microniveau, in kaart brengen van de voorliggende scenario's?

Op macroniveau geldt voor de voorliggende scenario's hetzelfde als onder de huidige verbruiksbelasting. Het uitgangspunt is dat onder een gedifferentieerde verbruiksbelasting hetzelfde bedrag wordt opgehaald als onder het huidige stelsel. Dit betekent dat wordt uitgegaan van een zogenoemde budgetneutrale omzetting. Dit past bij het feit dat een gedifferentieerd stelsel alleen een aanvullende gezondheidsdoelstelling heeft, en geen aanvullende budgettaire doelstelling. De omzetting heeft op microniveau tot gevolg dat dranken met veel suiker zwaarder zullen worden belast dan nu, en dranken zonder suiker of met weinig suiker minder zwaar zullen worden belast dan nu.

Het is niet mogelijk om specifiek de koopkrachteffecten te berekenen, omdat daarvoor in dezelfde dataset gegevens beschikbaar zouden moeten zijn over de hoeveel frisdrank die per persoon wordt gedronken. Voor een gedifferentieerde verbruiksbelasting zou dan ook bekend moeten zijn welke frisdranken per persoon worden gedronken, en informatie over of de persoon het gedrag aanpast. Om toch een indicatie te kunnen geven van koopkrachteffecten op microniveau, kan het volgende (indicatieve) voorbeeld een beeld geven: als iemand iedere dag 3 glazen cola met 10,6 gram suiker drinkt en dat blijft doen, betaalt deze persoon in het scenario met het hoogste maximumtarief € 222,18 per jaar ($€ 0,7609 \times 292$ liter). Als deze persoon zijn gedrag aanpast en 3 glazen cola light drinkt met 0 gram suiker dan betaalt deze persoon € 52,56 per jaar aan verbruiksbelasting.

De leden van de PVV vragen of de Staatssecretaris kan onderbouwen of, en zo ja, in hoeverre een daling van de belastingdruk (Tabel 3) wordt doorgegeven aan consumenten en in hoeverre een verhoging van de belastingdruk wordt afgewenteld op de eindgebruiker?

Het RIVM neemt aan dat 82% van de belastingverhoging of -verlaging wordt doorberekend aan de consument op basis van een recente meta-analyse van Andreyeva et al.¹⁴ Dit betekent dat actoren binnen de bedrijfsketen een gedeelte van de belasting op zich nemen, waardoor niet de volledige belasting wordt doorbelast aan de consument. Het RIVM neemt aan dat de zogeheten pass-through rate generiek is voor alle alcoholvrije dranken en verkooppunten en constant is over tijd, omdat hier geen specifieke informatie over beschikbaar is.

Vragen en opmerkingen van de leden van GroenLinks-PvdA

De leden van GroenLinks-PvdA hebben de brief met interesse gelezen. Deze leden hebben enkele vragen aan de Staatssecretaris.

¹³ <https://statline.rivm.nl/#/RIVM/nl/dataset/50110NED/table?dl=A7BC7>

¹⁴ Andreyeva, T., et al., Outcomes Following Taxation of Sugar-Sweetened Beverages: A Systematic Review and Meta-analysis. JAMA Netw Open, 2022. 5(6): p. e2215276.

De leden van GroenLinks-PvdA lezen dat budgetneutraliteit gekozen is als uitgangspunt voor de hoogte van de heffing. Kan de Staatssecretaris toelichten waarom hiervoor is gekozen?

Onderstaande tabel geeft de budgettaire reeks¹⁵ voor de huidige verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken weer:

Tabel 1: Budgettaire opbrengst verbruiksbelasting met vlak tarief.

	2024	2025	2026	2027	2028
Opbrengst in miljoen euro	690	711	718	725	733

De Kamer heeft enkel om een omzetting van de huidige verbruiksbelasting naar een verbruiksbelasting op basis van suikergehalte gevraagd. Het behalen van een meer- of minderopbrengst is niet als doel voor deze omzetting meegegeven. Om deze reden heeft het demissionaire kabinet budgetneutraliteit als uitgangspunt genomen voor de omzetting van de huidige verbruiksbelasting naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting. Uiteraard kan de Kamer of het nieuwe kabinet hierin een andere keuze maken.

De leden van GroenLinks-PvdA vragen hoeveel de budgettaire opbrengst hoger of lager zou zijn bij een variant met, bijvoorbeeld, twee keer zo grote gezondheidseffecten. Ook vragen deze leden hoe de Staatssecretaris deze gezondheidseffecten weegt ten opzichte van de budgettaire opbrengst.

In het rapport van het RIVM dat op 26 juni 2023 naar de Tweede Kamer is gestuurd (hierna: RIVM-rapport), zijn verschillende varianten van een gedifferentieerde verbruiksbelasting doorgerekend met verschillende staffels.¹⁶ Hierbij zijn varianten met een lineair tarief en een exponentieel tarief doorgerekend naar de verkoop van (suiker via) alcoholvrije dranken en belastingopbrengsten. Het effect op de verkoop van suiker via alcoholvrije dranken was 15 tot 18 procent. Effecten op de gezondheid, zoals de prevalentie van overgewicht en obesitas, zijn hierbij niet meegenomen. Ook was één van de uitgangspunten bij de doorgerekende belastingtarieven dat de belastingopbrengsten ten minste budgetneutraal zijn ten opzichte van de huidige belasting. Het is dus op basis van het huidige RIVM-rapport niet mogelijk om budgettaire opbrengsten en gezondheidseffecten af te wegen. Om meer inzicht te krijgen in de gezondheidseffecten kan, indien een scenario wordt gekozen, nog een andere modeldoorrekening worden uitgevoerd door het RIVM, waarbij ook een verdere doorrekening naar de effecten op de prevalentie van overgewicht en obesitas wordt gedaan.

De leden van GroenLinks-PvdA merken op dat de doelstelling van de verbruiksbelasting in het Verenigd Koninkrijk duidelijk was fabrikanten te bewegen hun receptuur aan te passen. Deze leden vragen of de Staatssecretaris het ermee eens is dat dit slechts bijvangst is in de Nederlandse situatie, of anders een secundair doel. Kan de Staatssecretaris toelichten wat het primaire doel is van de Nederlandse heffing? Is dat in eerste instantie een bepaalde budgettaire opbrengst, waarbij vervolgens met de vormgeving geprobeerd wordt om zoveel mogelijk positieve gezondheidseffecten te realiseren, of is een positief gezondheidseffect het hoofddoel, waarbij de budgettaire opbrengst als secundair geldt?

Het primaire doel van de huidige verbruiksbelasting, waarbij voor alle dranken één vlak tarief geldt ongeacht het suikergehalte, is het behalen van een budgettaire opbrengst. Zoals eerder opgemerkt gaat het

¹⁵ Cijfers conform Miljoenennota 2024.

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/01/bijlage-2-onderzoek-rivm-naar-een-gedifferentieerde-verbruiksbelasting>.

demissionaire kabinet er – gezien de aangenomen moties – van uit dat bij de omzetting naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting aan deze opbrengst wordt vastgehouden.

Het voorstel om de huidige verbruiksbelasting *om te zetten* naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting, komt volledig voort uit gezondheidsoverwegingen. Het demissionaire kabinet verwacht namelijk dat een gedifferentieerde verbruiksbelasting zal bijdragen aan het verminderen van de suikerinname via alcoholvrije dranken. Dit doel kan op twee manieren worden bereikt. De eerste manier is via de consument, door het beïnvloeden van verkoopprijzen via belastingen. Een gedifferentieerde verbruiksbelasting leidt tot hogere prijzen voor dranken met veel suiker en lagere prijzen voor dranken met minder suiker. Dit kan eraan bijdragen dat consumenten minder suikerrijke dranken kopen. Ook kan een dergelijke maatregel het bewustzijn van consumenten rond suikerconsumptie vergroten. De tweede manier is via de producent, door het stimuleren van productherformulering. Een lager tarief bij minder suiker kan producenten prikkelen om de hoeveelheid suiker in hun dranken te verlagen, of hun drank in kleinere verpakkingen te verkopen.

In feite wordt dezelfde budgettaire opbrengst na de omzetting binnen de alcoholvrije dranken anders opgehaald. Op dit moment dragen alle dranken per 100 liter evenveel bij aan de belastingopbrengst. Bij een gedifferentieerde verbruiksbelasting leveren dranken met veel suiker verhoudingsgewijs een grotere bijdrage aan de belastingopbrengst en dranken zonder of met weinig suiker verhoudingsgewijs een kleinere bijdrage.

De leden van GroenLinks-PvdA vragen om toe te lichten of de genoemde 15 tot 18 procent reductie in de verkoop van suiker via alcoholvrije dranken is gebaseerd op de gegeven scenario's mét de aanname van budgetneutraliteit.

In het RIVM-rapport is aangegeven dat de verschillende vormen van een getrapte verbruiksbelasting die in dat rapport zijn onderzocht, naar verwachting leiden tot een extra afname van 18 tot 21 miljoen kilogram in de verkoop van suiker via alcoholvrije dranken in 2025. Dit is een extra afname van 15% tot 18% ten opzichte van de verhoging van de generieke verbruiksbelasting. De staffel, de scenario's en de bijbehorende tarieven die zijn weergegeven in de contourenbrief, zijn op dit uitgangspunt gebaseerd. Hierbij is uitgegaan van budgetneutraliteit.

Ook vragen deze leden of de Staatssecretaris kan aangeven hoeveel hoger de reductie zou kunnen zijn bij hogere maximale tarieven, bijvoorbeeld van 100 euro per 100 liter, en wat het budgettaire effect hiervan zou zijn in de verschillende scenario's?

In het RIVM-rapport zijn verschillende varianten doorgerekend met verschillende staffels. Hierbij zijn varianten met een lineair tarief en een exponentieel tarief doorgerekend. Variant 2 met exponentieel oplopende tarieven heeft het hoogste maximumtarief (meer dan 10 gram suiker heeft een tarief van € 76,09 per hectoliter). In deze variant daalt de suikerinname met 18%. Deze variant levert € 189 miljoen extra op. Een variant met een maximumtarief van 100 euro is niet doorgerekend. Hierbij zijn ook allerlei varianten mogelijk wat betreft het aantal staffels en de tarieven van die staffels. Om een exacte doorrekening te doen, moet dit eerst gespecificeerd worden.

Verder vragen deze leden of de Staatssecretaris het problematisch zou vinden als de nieuwe heffing met differentiatie meer of minder op zou leveren dan de huidige heffing?

Zoals eerder aangegeven, is bij alle vijf de scenario's uitgegaan van een gelijkblijvende totale belastingopbrengst (budgetneutrale omzetting). Als het uitgangspunt van budgetneutraliteit wordt losgelaten, kan er sprake

zijn van een meeropbrengst of juist van een budgettaire derving die elders moet worden gedekt. Beide scenario's zijn niet door de Kamer gevraagd en volgens het huidige demissionaire kabinet ook niet wenselijk. Uiteraard kan uw Kamer of het nieuwe kabinet hierin een andere keuze maken.

De leden van GroenLinks-PvdA constateren dat herformulering niet het doel is van de beoogde heffing. Deze leden vragen of het klopt dat er daarmee eigenlijk geen enkel argument bestaat voor het uitzonderen van vruchtensappen en andere dranken met natuurlijke suikers, behalve het stimuleren van de desbetreffende sector. Ook vragen deze leden of het klopt dat van «averechtse effecten» zoals genoemd in de motie Visseren-Hamakers geen sprake is, omdat er geen reden is waarom natuurlijke suikers anders behandeld zouden moeten worden dan toegevoegde suikers.

Zoals eerder aangegeven wordt het verminderen van suikerinname via alcoholvrije dranken – het hoofddoel van de omzetting naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting – op twee manieren behaald. De eerste manier is via de consument, door het beïnvloeden van verkoopprijzen via belastingen. Een gedifferentieerde verbruiksbelasting leidt tot hogere prijzen voor dranken met veel suiker en lagere prijzen voor dranken met minder suiker. Dit kan eraan bijdragen dat consumenten minder suikerrijke dranken kopen. Ook kan een dergelijke maatregel het bewustzijn van consumenten rond suikerconsumptie vergroten. De tweede manier is via de producent, door het stimuleren van productherformulering. Een lager tarief bij minder suiker kan producenten prikkelen om de hoeveelheid suiker in hun dranken te verlagen, of hun drank in kleinere verpakkingen te verkopen. Herformulering is dus niet het hoofddoel van de omzetting, maar kan wel degelijk helpen om het uiteindelijke doel – verminderen van suikerinname via dranken – te bereiken.

Zoals in de contourenbrief is aangegeven, geldt ten aanzien van dranken met alleen natuurlijke suikers het volgende. Als wordt besloten om dranken met alleen natuurlijke suikers niet te belasten, worden niet alleen zuivel- en sojadranken (zonder toegevoegd suiker) en pure vruchten- en groentesappen van de belasting uitgezonderd, maar ook bijvoorbeeld dranken met alleen zoetstof (zero-frisdranken). Laatstgenoemde dranken bevatten immers ook geen suiker. Het uitzonderen van deze dranken heeft een zeer grote budgettaire impact op het tarief voor de overige dranken. Het aantal te belasten producten (de grondslag) wordt daarmee namelijk dermate klein dat een budgetneutrale omzetting alleen mogelijk is als de tarieven voor die (nog overgebleven) dranken zeer stijgen.¹⁷ Met andere woorden: dezelfde opbrengst moet worden opgebracht door veel minder dranken dan nu het geval is. Dat zou bovendien voor bepaalde dranken kunnen leiden tot grotere prijsverschillen met buurlanden, met substantiële grenseffecten als risico. Daarnaast is er geen gezondheidsargument om dranken met toegevoegd suiker anders te behandelen dan dranken met van nature aanwezige suikers. De Gezondheidsraad adviseert zo min mogelijk suikers binnen te krijgen via dranken. Het maakt daarbij niet uit of deze suikers van nature aanwezig zijn in de drank, bijvoorbeeld via vruchten, of dat de suikers aan de drank zijn toegevoegd. Het lichaam maakt geen onderscheid tussen van nature aanwezige of toegevoegde suikers. Omdat dranken minder snel een signaal naar de hersenen afgeven dat men verzadigd is, kun je snel ongemerkt veel calorieën binnenkrijgen via suikers in dranken, bijvoorbeeld via het drinken van sappen. Bij het drinken van een glas puur sap consumeer je bijvoorbeeld wel vijf sinaasappels, terwijl je die niet zo snel achter elkaar zult opeten. Bovendien bevat de hele vrucht, in tegenstelling tot sap, vezels die de opname van suiker in het lichaam vertragen. Tot slot geldt dat het gehalte

¹⁷ Daadwerkelijke hoogte van tarieven zijn niet te geven omdat er geen data beschikbaar is van de omvang van dranken met alleen toegevoegde suikers.

aan toegevoegde suikers door het Douane Laboratorium (Douane is de uitvoerder van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken) achteraf niet te onderscheiden is van het gehalte aan natuurlijke suikers. Opgave van de toevoeging van suikers in een product door de fabrikant is niet chemisch aan te tonen door het Douane Laboratorium, omdat natuurlijke én toegevoegde suikers chemisch gezien hetzelfde zijn. Controle van natuurlijke versus toegevoegde suikers op basis van etikettering is daarom niet te handhaven en daarmee gevoelig voor fraude. Het voorgaande betekent dat het vanuit het oogpunt van de hoogte van de tarieven voor de wél belaste dranken, vanuit gezondheidsoogpunt én vanuit uitvoering onwenselijk is om dranken met alleen natuurlijke suikers van de belasting uit te zonderen. Van averechtse effecten zoals genoemd in de motie Visseren-Hamakers c.s.¹⁸ is wat het demissionaire kabinet betreft geen sprake. Met betrekking tot de scenario's die in de contourenbrief zijn uiteengezet kan de optie waarin enkel dranken met toegevoegde suikers worden belast, worden geïnterpreteerd als een variant van scenario IVb waarbij – naast zuivel- en pure vruchten- en groentesappen – ook dranken die alleen zoetstoffen bevatten (zero-frisdranken), worden uitgezonderd.

De leden van GroenLinks-PvdA vragen of de Staatssecretaris het ermee eens is dat met een dergelijke uitzondering beleidsdoelen vermengd zouden worden met onnodige complexiteit tot gevolg. Deze leden vragen verder of zij het goed begrijpen dat differentiatie tussen natuurlijke suikers en toegevoegde suikers praktisch onuitvoerbaar is, omdat handhaving door de Douane daarmee niet meer goed mogelijk is, waardoor de heffing zeer fraudegevoelig zou worden.

In het voorgaande antwoord is aangegeven dat het vanuit het oogpunt van de hoogte van de tarieven voor de wél belaste dranken, vanuit gezondheidsoogpunt en vanuit de uitvoering onwenselijk is om dranken met alleen natuurlijke suikers van de belasting uit te zonderen. Een dergelijke uitzondering maakt de uitvoering complex. Wat betreft de controle van monsters van alcoholvrije dranken door het Douane Laboratorium geldt, zoals aangegeven, dat toegevoegde suikers niet kunnen worden onderscheiden van natuurlijke suikers. Dat betekent dat Douane niet achteraf kan controleren of de informatie die hieromtrent op het etiket is opgenomen, klopt. Dit maakt een dergelijke uitzondering fraudegevoelig.

De leden van GroenLinks-PvdA lezen dat het kabinet staffels voorstelt die tot maximale herformulering zouden moeten leiden. Kan de Staatssecretaris toelichten hoe dit te rijmen valt met de eerdere constatering dat herformulering niet het hoofddoel van de heffing is?

Zoals eerder aangegeven is het hoofddoel van de omzetting van de huidige verbruiksbelasting naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting het verminderen van de suikerinname via alcoholvrije dranken. Dit doel kan worden bereikt doordat consumenten minder suikerrijke dranken kopen én doordat producenten minder suiker aan hun product toevoegen of hun product in kleinere verpakkingen verkopen. Herformulering is dus wel degelijk een beoogd effect van de omzetting naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting. Het verminderen van het suikergehalte in de drank kan uiteraard alleen plaatsvinden als die drank toegevoegde suiker bevat. Dit maakt dat herformulering niet het hoofddoel is, maar – zoals gezegd – wel een beoogd effect.

De leden vragen of het klopt het dat een grens van 5 gram suiker per 100 milliliter ertoe zou leiden dat melk niet zwaarder wordt belast dan verreweg de meeste frisdranken (met uitzondering van suikervrije),

¹⁸ Kamerstukken I 2023/24, 36 418, nr. X.

waardoor er minder noodzaak zou bestaan voor een speciale uitzondering voor zuiveldranken? Deze leden vragen wat de Staatssecretaris vindt van deze optie.

Welke tarieven voor melk komen te gelden, hangt af van het scenario dat wordt gekozen. In de contourenbrief is de volgende tabel opgenomen, waarbij per scenario (indicatief) is aangegeven welk tarief komt te gelden. Een pak halfvolle melk bevat doorgaans zo'n 4,7 gram suiker per 100 milliliter. Dat betekent dat melk onder de derde (middelste) staffel zou komen te vallen.

Tabel 2: te behandelen scenario's met de daarbij behorende grondslagen en tarieven.

Scenario	Grondslag	Staffels (op basis van het aantal gram suiker per 100 milliliter)	Tarieven per 100 liter ¹	Verschil belastingdruk per liter ³
I	– Geen dranken uitgezonderd	0 t/m 1 1,1 t/m 4 4,1 t/m 7,5 7,6 t/m 10 Meer dan 10	€ 4,00 € 10,00 € 19,75 € 28,75 € 40,00	Coca-Cola Zero sugar: – € 0,22 Lipton Ice Tea green: – € 0,16 7UP: – € 0,06 AA Drink: + € 0,03 Red Bull: + € 0,14
II	– Alleen mineraalwater uitgezonderd	0 t/m 1 1,1 t/m 4 4,1 t/m 7,5 7,6 t/m 10 Meer dan 10	€ 5,25 € 11,25 € 21,00 € 30,00 € 41,25	Coca-Cola Zero sugar: – € 0,21 Lipton Ice Tea green: – € 0,15 7UP: – € 0,05 AA Drink: + € 0,04 Red Bull: + € 0,15
III	– Mineraalwater uitgezonderd – Zuivel en sojadranken zonder toegevoegd suiker uitgezonderd	0 t/m 1 1,1 t/m 4 4,1 t/m 7,5 7,6 t/m 10 Meer dan 10	€ 10,75 € 16,75 € 26,50 € 35,50 € 46,75	Coca-Cola Zero sugar: – € 0,15 Lipton Ice Tea green: – € 0,09 7UP: € 0,00 AA Drink: + € 0,09 Red Bull: + € 0,21
IVa	– Mineraalwater uitgezonderd – Zuivel en sojadranken uitgezonderd (ongeacht suikergehalte) – Pure vruchten- en groentesappen belast met het laagste tarief (dat is het tarief dat geldt voor dranken van 0 tot en met 1 gram suiker per 100 milliliter; namelijk € 14,25 per 100 liter)	0 t/m 1 1,1 t/m 4 4,1 t/m 7,5 7,6 t/m 10 Meer dan 10	€ 14,25 € 20,25 € 30,00 € 39,00 € 50,25	Coca-Cola Zero sugar: – € 0,12 Lipton Ice Tea green: – € 0,06 7UP: + € 0,04 AA Drink: + € 0,13 Red Bull: + € 0,24
Ivb	– Mineraalwater uitgezonderd – Zuivel en sojadranken uitgezonderd (ongeacht suikergehalte) – Pure vruchten- en groentesappen uitgezonderd	0 t/m 1 1,1 t/m 4 4,1 t/m 7,5 7,6 t/m 10 Meer dan 10	€ 16,75 € 22,75 € 32,50 € 41,50 € 52,75	Coca-Cola Zero sugar: – € 0,09 Lipton Ice Tea green: – € 0,03 7UP: + € 0,06 AA Drink: + € 0,15 Red Bull: + € 0,27

¹ De tarieven bij scenario's II, III, IVa en IVb zijn berekend door het RIVM. Het RIVM was al betrokken bij het onderzoek naar de mogelijkheden voor een gedifferentieerde verbruiksbelasting op basis van suiker dat op 6 juli 2023 met uw Kamer is gedeeld. Voor de berekening van de tarieven is gebruik gemaakt van het model dat door het RIVM in dat onderzoek is gebruikt. Het betreft mogelijke tarieven die lineair oplopen en voldoen aan de volgende voorwaarden: budgetneutraliteit, lineair oplopende tarieven om herformulering door de producent en gedragsverandering door de consument te stimuleren, en gelijke tarieven voor iedere drank. Een nadere toelichting op de berekeningen is te vinden in een separate publicatie van het RIVM via: <https://www.rivm.nl/publicaties/verbruiksbelasting-alcoholvrije-dranken>.

² De tarieven bij scenario I zijn berekend door het Ministerie van Financiën zelf.

³ Ter illustratie is het verschil in belastingdruk voor een aantal dranken weergegeven. Daarbij is uitgegaan van het verschil tussen de huidige belastingdruk (€ 0,2613 per liter) en de nieuwe belastingdruk in het gegeven scenario per liter alcoholvrije drank. De bedragen zijn afgerond op 2 decimalen achter de komma. De genoemde dranken zijn toegewezen aan de staffel op basis van het huidige suikergehalte.

De uitzondering van zuivel- en sojadranken onder de huidige verbruiksbelasting is gebaseerd op het melkvetgehalte van deze dranken.¹⁹ Deze uitzondering geldt van oudsher.²⁰ Uit parlementaire stukken ten tijde van de invoering van de verbruiksbelasting in 1993 blijkt dat destijds werd overwogen dat «melk, karnemelk en dergelijke dranken niet vallen onder het begrip limonade (binnen de verbruiksbelasting) omdat het geen gezoete en gearomatiseerde dranken zijn».²¹ Aangezien het uitgangspunt van een gedifferentieerde verbruiksbelasting is om alle dranken op grond van het suikergehalte te belasten, vormt deze redenering geen reden meer om zuiveldranken bij voorbaat van de belasting uit te zonderen. Ook vanuit gezondheidsoptiek is er geen noodzaak om zuivel- en sojadranken door middel van een uitzondering op de verbruiksbelasting een fiscaal voordeel te geven ten opzichte van andere dranken. Zuivel- en sojadranken kunnen weliswaar een belangrijke bron van eiwit, calcium en vitamines B2 en B12 zijn in een gevarieerd dieet, maar deze voedingsstoffen kunnen ook op een andere manier worden geconsumeerd dan via het drinken van zuiveldrank zoals bijvoorbeeld via yoghurt en kaas.²² Vanwege haar demissionaire status laat het kabinet het uitspreken van een voorkeurscenario aan uw Kamer.

De Staatssecretaris stelt dat scenario 1 het eenvoudigst is vanuit uitvoeringsperspectief, terwijl scenario 2 qua gezondheidseffecten het best scoort. Het is de leden van GroenLinks-PvdA opgevallen dat er geen scenario is meegenomen zonder uitzonderingen, maar met een nultarief voor de eerste staffel, bijvoorbeeld voor dranken met een suikergehalte van 0 t/m 0,5 gram suiker per 100 milliliter.

Deze leden vragen of het klopt dat met een dergelijke staffel zowel optimale gezondheidseffecten kunnen worden bereikt als eenvoudig in de uitvoering, omdat dranken met weinig tot geen suiker, zoals mineraalwater en light-frisdranken, niet worden belast en er geen uitzonderingen zijn voor specifieke dranken. Kan de Staatssecretaris toelichten of een dergelijk scenario uitvoerbaar is en wat de appreciatie is van deze variant? Kan deze variant worden meegenomen in de verdere uitwerking?

In de contourenbrief is als laagste staffel (dus de staffel waarvoor het laagste tarief geldt) een categorie van 0 tot en met 1 gram suiker per 100 milliliter voorgesteld. Alleen op deze manier is deze laagste categorie controleerbaar voor de Douane. De afbakening van de laagste categorie op 0 tot en met 1 gram suiker per 100 milliliter is dan ook uitvoeringstechnisch bepaald. Dit zit als volgt. Bij de controleerbaarheid moet rekening worden gehouden met een detectie/bepaalbaarheidsgrens. Daardoor is het voor de Douane niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen dranken met 0 gram suiker en dranken met bijvoorbeeld 0,6 gram suiker. Door de eerste staffel te iken op dranken met 0 tot en met 1 gram suiker wordt rekening gehouden met deze bepaalbaarheidsgrens, wat de uitvoerbaarheid van het stelsel ten goede komt. Verder geldt dat voor deze laagste staffel in géén van de scenario's een nultarief geldt. De reden hiervoor is dat als voor de grote categorie dranken tussen de 0 tot en met 1 gram suiker wél een nultarief komt te gelden, het tarief voor de overige dranken (zeer) zal moeten stijgen om alsnog een budgetneutrale omzetting te realiseren. Met een lager tarief voor dranken zonder suiker of

¹⁹ Artikel 9, derde lid, Wvvd stelt dat als «limonade» niet wordt aangemerkt: «de uit melk of melkproducten bereide drank met een gehalte aan melkvetten van 0,02% mas of meer waarin zich melkeiwit en melksuiker bevinden, niet zijnde een uit wei of weiprodukten vervaardigde drank».

²⁰ De uitzondering bestaat sinds de inwerkingtreding van de verbruiksbelasting in 1993. In de jaren '80 is voorgesteld om de voorganger van de verbruiksbelasting – de accijns van alcoholvrije dranken – uit te breiden met melk. Daarvan is afgezien omdat werd geoordeeld dat er geen accijns moest worden geheven op melk als eerste levensbehoefte.

²¹ Kamerstukken II 1992/93, 22 843, nr. 3, pp. 20 en 21.

²² Melk en melkproducten | Voedingscentrum.

met weinig suiker geldt alsnog een financiële prikkel om te herformuleren, maar wordt tegelijkertijd bewerkstelligd dat het budgettaire beslag van een dergelijk verlaagd tarief behapbaar is in vergelijking met het budgettaire beslag van een nultarief.

De leden van GroenLinks-PvdA snappen dat het wenselijk is om te voorkomen dat frisdrank zwaarder wordt belast dan bier. Deze vragen de Staatssecretaris of het mogelijk zou zijn de suikerbelasting ook toe te passen op alcoholhoudende dranken. Klopt het dat hiermee gezondere bieren (met weinig suiker) minder zwaar belast zouden worden dan ongezontere bieren (met veel suiker)? Hoe apprecieert de Staatssecretaris dit mogelijke gezondheidsvoordeel?

Alcoholhoudende dranken als bier, wijn en sterke drank zijn accijnsgoederen.²³ Deze dranken vallen onder de accijnsrichtlijn, net als tabak en brandstof. Het is niet mogelijk om accijnsgoederen dubbel te belasten door naast de accijns ook een nationale belasting op deze goederen te heffen, zoals een verbruiksbelasting. Het is daardoor niet mogelijk om de voorgestelde gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken ook toe te passen op alcoholhoudende dranken.

Voor bier geldt dat bier met een alcoholgehalte van minder dan 0,5% onder de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken valt. Bier met een alcoholgehalte van minder dan 0,5% wordt onder een gedifferentieerde verbruiksbelasting dus op basis van het suikergehalte belast, wat betekent dat alcoholvrij bier met veel suiker zwaarder wordt belast dan alcoholvrije bier met weinig suiker.

De leden van GroenLinks-PvdA vragen of de Staatssecretaris kan toelichten hoe de Douane in de nieuwe opzet omgaat met geconcentreerde dranken, zoals limonadesiroop. Wordt daarbij nog steeds uitgegaan van een verhouding 1:3? Acht de Staatssecretaris dat nog steeds een realistische verhouding?

In de contourenbrief is het demissionaire kabinet voor siropen uitgegaan van de huidige mengverhouding 4 (1 deel siroop: 3 delen water). Voor de berekening van de verschuldigde verbruiksbelasting zal bij een gedifferentieerde verbruiksbelasting het tarief per 100 milliliter moet worden vermenigvuldigd met 4. Vervolgens moet rekening worden gehouden met suikergehalte van de dranken als dit is aangelengd met water conform de wettelijke mengverhouding.

Ter illustratie: siroop met 50 gram suiker per 100 milliliter en een wettelijke mengverhouding van 4 (1:3). In scenario I van de contourenbrief bedraagt het tarief € 40,00 per 100 liter. Vervolgens moet de hoeveelheid drank ook worden vermenigvuldigd, zodat wordt toegekomen aan de aangelengde drank die geschikt is om te drinken. Op basis van een wettelijke mengverhouding 4 (1:3) is het aantal suiker dan 50 gram per 400 milliliter dranken of 12,5 gram per 100 milliliter aangelengde drank. In scenario I bedraagt het tarief voor deze drank dan (alsnog) € 40,00 per 100 liter, maar is wel rekening gehouden met het feit dat de siroop moet worden aangelengd om te worden gedronken.

De contourenbrief bevat geen voorstel om de mengverhouding aan te passen. In het onderzoek naar de mogelijkheden voor een gedifferentieerde verbruiksbelasting op basis van suikergehalte²⁴ is echter wel opgemerkt dat de huidige mengverhouding in de praktijk niet meer realistisch is. Gebruikelijke siropen bevatten tegenwoordig een mengver-

²³ Zie artikel 6 van de Wvad: Onder alcoholvrije dranken worden verstaan vruchten- en groentesap, limonade en water, mineraalwater en spuitwater voor zoverl niet vallend onder GN-code 2201, ook indien zij alcohol bevatten, voor zover zij niet worden aangemerkt als bier, wijn, tussenproducten of overige alcoholhoudende producten in de zin van de Wet op de accijns.

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 532, nr. 283.

houding van 1:7 of zelfs 1:9. Mengverhouding 4 (1:3) komt bijna nooit meer voor. Verder komen er steeds meer sport-/eiwitpoeders op de markt waarvoor de verschuldigde belasting ook wordt berekend op basis van mengverhouding 4 (1:3). Deze sport-/eiwitpoeders bevatten doorgaans een veel ruimere mengverhouding dan 1 deel poeder en 3 delen water. Een gebruikelijke mengverhouding bij dergelijke poeders is een mengverhouding van ongeveer 8. Indien één van de scenario's wordt verwerkt in een wetsvoorstel, kan ook dit aspect – in nauw overleg met Douane en na een uitvoeringstoets – worden bekeken en, indien de wens daartoe bestaat, eventueel worden aangepast.

Verder vragen deze leden of de Staatssecretaris ook kan toelichten hoe de Douane het onderscheid maakt tussen geconcentreerde en niet-geconcentreerde vorm?

Niet geconcentreerd is het eindproduct en consumeerbaar, en geconcentreerd is nog niet consumeerbaar (daar moet nog een vloeistof aan worden toegevoegd om het consumeerbaar te maken). Het onderscheid hiertussen wordt door Douane gemaakt op basis van de gebruikswijze volgens de etikettering van het betreffende product.

Ook vragen deze leden hoe wordt omgegaan met poeders om dranken mee te maken, zoals chocolademelkpoeder?

In de huidige Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken is chocolademelk uitgezonderd van de verbruiksbelasting.²⁵ Bereidingen op basis van poeder om limonade van te maken wordt overeenkomstig de verhouding 1:3 met een factor 4 vermenigvuldigd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Contourenbrief gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de VVD lezen ten aanzien van het verminderen van suikerinname dat het verminderen van de suikerinname via alcoholvrije dranken op twee manieren bereikt kan worden door het invoeren van een gedifferentieerde verbruiksbelasting.

Met hoeveel procent is de verwachting dat de suikerinname zal dalen door het beïnvloeden van verkoopprijzen via belastingen voor de consument? Dit is afhankelijk van welke variant van de gedifferentieerde verbruiksbelasting wordt ingevoerd. In onderstaande tabel is de procentuele afname opgenomen van de suikerconsumptie van de varianten uit de contourenbrief. Bij elke variant zijn verschillende dranken uitgezonderd waardoor de tarieven en de impact op de suikerinname per variant verschillen. Tabel 1 geeft een overzicht van de suikerconsumptie via non-alcoholische dranken in miljoenen kilogram onder het huidige tarief en onder het gedifferentieerde tarief in de verschillende scenario's. De kilogrammen suiker zijn gebaseerd op de dranken die onder de heffing vallen, uitgezonderde dranken zijn niet meegenomen in de suikerconsumptie. De procentuele afname geeft dan ook een afname van de suikerinname voor alle non-alcoholische dranken die onder de heffing vallen in het betreffende scenario. De absolute afname geeft de afname in suikerconsumptie in miljoenen kilogrammen voor alle non-alcoholische dranken die onder de heffing vallen in het betreffende scenario. De variant waarbij zuivel- en sojadranken en water zijn uitgezonderd sluit qua grondslag aan bij de huidige verbruiksbelasting.

²⁵ Artikel 9, derde lid, Wvab.

In het RIVM-rapport staan ook varianten die niet budgettair neutraal zijn waarbij de afname van de suikerinname weer anders is (de suikerafname van deze varianten is te vinden in tabel 8 op pagina 33 van het rapport²⁶).

Tabel 3: Suikerconsumptie in miljoenen KG onder verschillende scenario's.

Variant	Huidig tarief	Gedifferentieerd tarief	Procentuele afname	Absolute afname
Water uitgezonderd	162,179	145,832	10,1%	16,347
Zuivel- en sojadranken en water uitgezonderd	129,010	112,924	12,5%	16,086
Zuivel- en sojadranken tot 5 gram suiker en water uitgezonderd	165,178	145,147	12,1%	20,031
Zuivel- en sojadranken, vruchten- en groentesappen en water uitgezonderd	118,246	100,789	14,8%	17,457
Zuivel- en sojadranken en water uitgezonderd, vruchten- en groentesappen belast met laagste tarief	129,010	112,588	12,7%	16,422

Verder vragen deze leden met hoeveel procent de verwachting is dat de suikerinname zal dalen door het stimuleren van productherformulering bij de producent? Op welke van deze twee manieren is het kabinet van plan het meest in te zetten?

Herformulering houdt in dat producenten het suikergehalte van alcohol-vrije dranken reduceren om hogere tarieven van de gedifferentieerde verbruiksbelasting te vermijden. In het rapport is uitgegaan van een herformulering van 10%. Dit betekent dat producenten het suikergehalte in hun dranken met 10% verminderen na invoering van de gedifferentieerde verbruiksbelasting. De uiteindelijke productherformulering is afhankelijk van het gekozen scenario en de bijbehorende tarieven. Het doel van de gedifferentieerde verbruiksbelasting is om de suikerinname in Nederland af te remmen. Dit kan bereikt worden door zowel een daling van de suikerinname door de consument als door productherformulering door de producent. Voor het kabinet zijn beide effecten gewenst omdat ze bijdragen aan het terugdringen van de suikerinname in Nederland.

De leden van de VVD lezen dat er door twee moties wordt opgeroepen om onderscheid te maken tussen dranken met toegevoegde suikers en dranken met alleen natuurlijke suikers. Wel lezen de leden dat deze uitzondering een zeer grote budgettaire impact heeft op het tarief voor de overige dranken. Over welk bedrag gaat het als het onderscheid zou worden gemaakt op basis van toegevoegde suikers?

Het is niet bekend hoeveel van de suikers in de frisdranken zijn toegevoegd. Wel geldt dat in het scenario waarbij alleen dranken met toegevoegd suiker worden belast, een (zeer) grote groep dranken onbelast zou blijven. Het gaat daarbij niet alleen om vruchten- en groentesappen, maar bijvoorbeeld ook om zero-frisdranken met 0% suiker. Vanwege deze grondslagversmalling zou het tarief voor de dranken die nog wel worden belast, zeer moeten stijgen om tot een budgetneutrale omzetting te komen. In het RIVM-rapport is alleen bekeken hoeveel het kost om vruchtensap- en groentesap uit te zonderen. Dit bedrag ligt afhankelijk van de variant tussen de € 80 en € 86 miljoen.

De leden van de VVD vragen wat het tariefverschil is tussen suikerhoudende dranken nu zonder onderscheid en suikerhoudende dranken na het onderscheid?

Dit is afhankelijk van de hoeveelheid suiker per 100 milliliter drank en de keuze welke dranken eventueel worden uitgezonderd van de belasting.

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/01/bijlage-2-onderzoek-rivm-naar-een-gedifferentieerde-verbruiksbelasting>

Onder het huidige tarief worden alle dranken belast met € 26,13 per 100 liter. Het tarief onder de gedifferentieerde verbruiksbelasting verschilt per staffel en is afhankelijk van het gekozen scenario. Tabel 1 geeft een overzicht van de tarieven onder de verschillende scenario's uit de contourenbrief en het huidige tarief.

Tabel 4: Overzicht tarieven per 100 liter onder de verschillende scenario's (In euro's).

Gram suiker per 100 milliliter	Geen uitzonderingen	Water uitgezonderd	Water, Zuivel- en sojadranken tot 5 gram suiker uitgezonderd	Water, zuivel- en sojadranken uitgezonderd, groente- en vruchtensappen laagste tarief.	Water, soja- en zuiveldranken, groente- en vruchtensappen uitgezonderd	Huidige verbruiksbelasting
0–1	4	5,25	10,75	14,25	16,75	26,13
>1–4	10	11,25	16,75	20,25	22,75	
>4–7,5	19,75	21	26,5	30	32,5	
>7,5–10	28,75	30	35,5	39	41,5	
>10	40	41,25	46,75	50,25	52,75	

De leden van de VVD lezen ten aanzien van de relatie met alcoholhoudende dranken/bieraccijns dat de beschreven scenario's impact hebben op de accijns op bier. Het minimumbedrag aan bieraccijns is nu gelijk aan het tarief van de verbruiksbelasting per 100 liter. Geldt deze verhouding ook voor andere alcoholische dranken zoals wijn? Zo nee, welke verhoudingen worden bij andere alcoholische dranken gehanteerd?

Per 1 januari 2024 is het vlakke tarief in de verbruiksbelasting verhoogd van € 8,83 naar € 26,13 per 100 liter. Het minimumtarief voor de bieraccijns is per 1 januari 2024 met eenzelfde bedrag verhoogd. De bieraccijns geldt voor bier vanaf een volumepercentage alcohol van 0,5%. Bier met een alcoholgehalte van 0,5% of minder wordt belast onder de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Voor wijn geldt dat wijn met een alcoholpercentage van minder dan 8,5% wordt belast met een accijns van € 47,95 per 100 liter en wijn met een alcoholpercentage van meer dan 8,5% met een accijns van € 95,69. Op dit moment geldt voor wijn geen minimumbedrag aan accijns omdat de huidige accijnstarieven op wijn hoger zijn dan het vlakke tarief in de verbruiksbelasting. Of de accijns op wijn bij een gedifferentieerde verbruiksbelasting lager uitpakt dan het hoogste tarief voor non-alcoholische dranken (dus het tarief voor dranken met veel suiker), hangt af van het gekozen scenario. Met betrekking tot de scenario's die zijn weergegeven in tabel 2, geldt dat de wijnaccijns in de scenario's I, II en III hoger is dan het hoogste tarief van de gedifferentieerde verbruiksbelasting. Dat betekent dat in deze scenario's een beleidsmatige koppeling door middel van een minimumbedrag aan accijns niet nodig hoeft te zijn. De accijns is in die scenario's immers hoger dan de verbruiksbelasting.

Hoeveel stijgt de opbrengst in bieraccijns wanneer de bieraccijns mee stijgt van 26,13 euro per 100 liter naar 40,00–52,75 euro per 100 liter?

Als het minimumtarief van de bieraccijns stijgt naar € 40,– dan wordt over bieren tot en met 4,9% het minimumtarief betaald. Dit zal rond de € 10 miljoen opleveren gerekend met een standaard gedragseffect van 20%. Ruim 80% van de bieren heeft een alcoholpercentage tussen de 4% en 6%. Over bieren met 4,8% alcohol wordt dan 1 eurocent per liter meer betaald en over bieren met 4% alcohol 7 eurocent per liter meer. Als het minimumtarief van bieraccijns stijgt naar € 52,75 dan wordt over bieren tot en met 6,5% het minimumtarief betaald. Dit zal rond de € 100 miljoen opleveren gerekend met een standaard gedragseffect van 20%. Over bieren met een alcoholpercentage van 5% wordt dan 12 eurocent per liter meer accijns betaald (3 eurocent per glas van 250 ml).

De leden van de VVD-fractie lezen dat de differentiatie in de verbruiksbelasting lastenverzwaringen op andere terreinen tot gevolg kan hebben zoals op de bieraccijns.

Vindt het kabinet het wenselijk dat de differentiatie in verbruiksbelasting op suikerhoudende dranken invloed heeft op de accijns van bijvoorbeeld bier?

De beleidsmatige ratio voor het gelijkstellen van het minimumbedrag van de accijns op bier aan het tarief van de verbruiksbelasting is dat het vanuit alcoholpreventie onwenselijk is om alcoholhoudend bier lager te belasten dan frisdrank of alcoholarm of alcoholvrij bier. Of deze ratio bij een gedifferentieerde verbruiksbelasting behouden blijft, is aan de Kamer of een nieuw kabinet. Indien hiervoor gekozen wordt, moet het minimumbedrag aan bieraccijns gelijk worden gesteld aan het hoogste tarief van de gedifferentieerde verbruiksbelasting.

De leden van de VVD lezen ten aanzien van de verbruiksbelasting op zuivel dranken dat het compleet uitzonderen van zuivel dranken onder de huidige verbruiksbelasting een aantal ongewenste effecten heeft. Zo zijn op dit moment bijvoorbeeld chocolade- en frambozenmelk, die vaak veel suiker bevatten, uitgezonderd. Hoeveel gram (toegevoegd) suiker zit er in chocolade- en frambozenmelk? Welk bedrag aan verbruiksbelasting zou er op zuivel dranken met een hoog suikergehalte zoals chocolade- en frambozenmelk geheven worden?

Onder een gedifferentieerde verbruiksbelasting zal de hoogte van de verbruiksbelasting op chocolade- en frambozenmelk worden bepaald op basis van het suikergehalte in de betreffende drank. Deze staat vermeld op het etiket. Het suikergehalte in chocolade- en frambozenmelk kan verschillen per aanbieder. In Chocomel vol zit bijvoorbeeld 12 gram suiker per 100 ml. Een gangbare frambozenmelk bevat 7,9 gram suiker per 100 ml. Ter indicatie: cola bevat vaak zo'n 10,6 gram suiker per 100 ml. In scenario 1, 2 en 3 (de scenario's waarbij zuivel geen uitzonderingspositie kent) zal de belasting op Chocomel vol daarmee iets hoger komen te liggen dan voorgerekend voor cola, en die van frambozenmelk wat lager.

Verder vragen deze leden waarom er bij zuivel dranken is gekozen om geen onderscheid te maken in natuurlijke en toegevoegde suiker?

De uitzondering van zuivel- en sojadranken onder de huidige verbruiksbelasting is gebaseerd op het melkvetgehalte van deze dranken.²⁷ Deze uitzondering geldt van oudsher.²⁸ Uit parlementaire stukken ten tijde van de invoering van de verbruiksbelasting in 1993 blijkt dat destijds werd overwogen dat «melk, karnemelk en dergelijke dranken niet vallen onder het begrip limonade (binnen de verbruiksbelasting) omdat het geen gezoete en gearomatiseerde dranken zijn».²⁹ Inmiddels is dat achterhaald en wordt een aantal dranken die onder de uitzondering van zuivel vallen, juist zeer gezoet.

De leden van de VVD delen de zorgen over de ongewenste truc waarbij producenten een geringe hoeveelheid zuivel toevoegen aan vruchten- en groentesappen of frisdrank om deze dranken onder de uitzondering te laten vallen.

²⁷ Artikel 9, derde lid, Wvab stelt dat als «limonade» niet wordt aangemerkt: «de uit melk of melkproducten bereide drank met een gehalte aan melkvetten van 0,02% mas of meer waarin zich melkeiwit en melksuiker bevinden, niet zijnde een uit wei of weiprodukten vervaardigde drank».

²⁸ De uitzondering bestaat sinds de inwerkingtreding van de verbruiksbelasting in 1993. In de jaren '80 is voorgesteld om de voorganger van de verbruiksbelasting – de accijns van alcoholvrije dranken – uit te breiden met melk. Daarvan is afgezien omdat werd geoordeeld dat er geen accijns moest worden geheven op melk als eerste levensbehoefte.

²⁹ Kamerstukken II 1992/93, 22 843, nr. 3, pp. 20 en 21.

Hoeveel bedrijven passen deze truc toe om zo de verbruiksbelasting te omzeilen? Welke budgettaire derving is hier naar schatting mee gemoeid? Het is niet bekend hoeveel bedrijven de truc toepassen waarbij een geringe hoeveelheid zuivel wordt toegevoegd aan dranken. Het is daarom ook niet mogelijk een inschatting te maken van de budgettaire omvang hiervan.

Wat vindt het demissionaire kabinet de beste aanpassing om deze omzeiling tegen te gaan?

Er zijn twee manieren om de omzeiling van de verbruiksbelasting door het toevoegen van een geringe hoeveelheid zuivel, tegen te gaan. Ten eerste kan worden gekozen voor het invoeren van scenario I of scenario II van de gedifferentieerde verbruiksbelasting. In de contourenbrief zijn verschillende scenario's wat betreft de behandeling van categorieën van dranken uiteengezet, waarbij tevens is aangegeven wat het effect van het desbetreffende scenario is op het tarief van de verbruiksbelasting (zie ook tabel 2 van onderliggend stuk). In scenario I zijn alle dranken belast, en is dus geen enkele (soort) alcoholvrije drank uitgezonderd van de belasting. Vervolgens worden in de navolgende scenario's steeds uitzonderingen toegevoegd. In de scenario's I en II zijn zuivel- en sojadranken belast, ongeacht het suikergehalte. Onder deze opties kan dus ook geen sprake meer zijn van omzeiling van de verbruiksbelasting door het toevoegen van een geringe hoeveelheid suiker.

Ten tweede kan de definitie van «zuivel- en sojadranken» zoals deze nu in de Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken (Wvad) wordt gebruikt, worden aangepast. Op dit moment wordt onder zuivel verstaan «de uit melk of melkproducten bereide drank met een gehalte aan melkvetten van 0,02% mas of meer waarin zich melkeiwit en melksuiker bevinden».³⁰ Het vereiste aan melkvetten is dermate laag dat deze relatief gemakkelijk aan bepaalde andere dranken kan worden toegevoegd, waardoor omzeiling van de verbruiksbelasting plaatsvindt. In plaats van deze ruime definitie van zuivel te gebruiken, kan in de toekomst ook worden verwezen naar zogeheten GN-codes. GN-codes worden gebruikt om producten op een objectieve wijze te classificeren, voornamelijk om het verschuldigde douanerecht bij invoer vast te stellen. Specifiek kan worden overwogen om aan te sluiten bij zuivel voor zover vallend onder GN-code 0401, te weten: «Melk en room, niet ingedikt, zonder toegevoegde suiker of andere zoetstoffen». Op deze manier kunnen de zuiveldranken magere melk, halfvolle melk en volle melk worden onderscheiden van dranken met zuivel die niet vallen onder GN-code 0401, zoals chocolade- en frambozenmelk en vruchtensappen met toegevoegd zuivel. Deze wijziging in vormgeving kan zowel binnen een gedifferentieerde verbruiksbelasting worden doorgevoerd (al is dat niet nodig onder scenario I en II, omdat daar alle zuiveldranken – ongeacht suikergehalte – worden belast), als onder het huidige systeem. Ook als niet wordt overgestapt naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting, kan hiertoe dus worden overgegaan. Deze aanpassing betreft een structuurwijziging met een voorbereidingsperiode van minimaal 12 tot 24 maanden na aanname van het wetsvoorstel.

Welke stappen wil het kabinet nu zetten om deze ongewenste truc tegen te gaan, aangezien de voorbereidingsperiode voor een eventuele structuurwijziging minimaal 12–24 maanden duurt?

Zoals in de contourenbrief aangegeven, is het nu aan de Tweede Kamer om een eventuele voorkeursrichting aan te geven. Het demissionaire kabinet – of het nieuwe kabinet – kan vervolgens een wetswijziging aanhangig maken. Het is aan de Kamer om aan te geven of hierbij een gedifferentieerde verbruiksbelasting wordt uitgewerkt (en zo ja, welk

³⁰ Zie artikel 9, derde lid, onderdeel b, Wvad.

scenario) of dat het huidige vlakke tarief in stand blijft maar alleen voor zuivel een wijziging plaatsvindt waardoor gezoete zuiveldranken – of vruchtensappen met een geringe hoeveelheid zuivel – niet langer onder de uitzondering vallen. De voorbereidingsperiode van 12–24 maanden voor de structuurwijziging blijft onverkort van toepassing.

Bij welk scenario ontstaan serieuze risico's om misbruik of ongewenste trucs? Hoe denkt het kabinet dat te voorkomen?

Zoals aangegeven zijn in de contourenbrief verschillende scenario's uiteengezet wat betreft de behandeling van categorieën van dranken. In scenario I zijn alle dranken belast, en is dus geen enkele (soort) alcohol-vrije drank uitgezonderd van de belasting. Vervolgens worden in de navolgende scenario's steeds uitzonderingen toegevoegd. In scenario II is mineraalwater uitgezonderd en in scenario III mineraalwater en zuivel- en sojadranken zonder toegevoegd suiker. De scenario's IVa en IVb kennen als uitzondering mineraalwater en zuivel- en sojadranken (ongeacht het suikergehalte), waarbij onder scenario IVa fruit- en vruchtensappen onder een verlaagd tarief vallen, en deze dranken onder scenario IVb helemaal zijn uitgezonderd.

Zoals bij veel stelsels geldt ook hierbij: hoe meer uitzonderingen, hoe lastiger het stelsel uitvoerbaar is en hoe meer kans op de omzeiling van het stelsel. De minste kans op ongewenste trucs bestaat dan ook onder scenario I, waarbij zich geen afbakeningsissues voordoen omdat alle dranken onder de verbruiksbelasting vallen.

De leden van de VVD begrijpen ten aanzien van staatssteun dat bij uitzonderingen die passen binnen de aard en opzet van het stelsel er geen sprake is van selectiviteit en dus geen sprake is van staatssteun. Welke andere toetsen moeten volgens het kabinet nog worden uitgevoerd om te komen tot een juridisch houdbaar stelsel? Is EU wet- en regelgeving van toepassing?

De verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken is een nationale belasting en in tegenstelling tot bijvoorbeeld de alcoholaccijns geen Europees geharmoniseerde belasting. Op basis van de Horizontale accijnsrichtlijn 2020³¹ kunnen lidstaten belastingen heffen op andere producten dan accijnsgoederen. De heffing van dergelijke belastingen mag in het handelsverkeer tussen de lidstaten geen aanleiding geven tot formaliteiten in verband met het overschrijden van een grens.

Verder zijn de Europese staatssteunregels van belang. Binnen de staatssteunregels, die rechtstreeks voortvloeien uit EU wet- en regelgeving, zijn er drie mogelijkheden. Ten eerste; de maatregel betreft geen staatssteun omdat niet is voldaan aan één van de vijf cumulatieve criteria. Ten tweede; maatregel voldoet wel aan de criteria en is staatssteun maar geoorloofd bevonden door de Europese Commissie, rechtstreeks op basis van het EU Werkingsverdrag of een vrijstellingsverordening. Ten derde; de maatregel voldoet aan alle vijf de criteria en is niet geoorloofd volgens de Europese Commissie omdat de maatregel niet past onder het EU Werkingsverdrag of een vrijstellingsverordening.

De leden van de VVD lezen ten aanzien van het budgettaire effect dat de inname van suiker via alcoholvrije dranken jaarlijks substantieel kan afnemen. Bij gelijkblijvende tarieven dalen de opbrengsten. Kan het kabinet inzicht geven in de budgettaire gevolgen in de verschillende scenario's bij een jaarlijkse afname van drie procent van de inname van suiker via alcoholvrije dranken in de periode 2026–2030?

De leden van de VVD stellen vast dat dalende opbrengsten als gevolg van het succes van de gedifferentieerde verbruiksbelasting in de vorm van een

³¹ Richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns (herschikking), PbEU, L 58.

lagere verkoop van (hoog)suikerhoudende dranken evenwel een beleidsdoel is en daarmee niet onwenselijk.

In het RIVM-rapport zijn verschillende varianten doorgerekend met verschillende staffels. Ook zijn de tarieven zo gekozen dat de opbrengst ten minste budgetneutraal was ten opzichte van de voortzetting van de huidige verbruiksbelasting. De varianten leveren een daling van de suikerinname op tussen de 15% en 18%. Deze inschatting is dus hoger dan de afname van 3% die de leden van de VVD in de vraag noemen. De extra budgettaire opbrengst bij een daling van de suikerverkoop van 3%, zoals de leden van de VVD noemen, zal lager liggen doordat de tarieven lager zullen zijn. Er is hier geen doorrekening van beschikbaar. Om een exacte doorrekening te doen, moeten ook keuzes gemaakt worden rondom het aantal staffels en de grootte van de stapjes van staffel naar staffel en de tarieven.

Vragen en opmerkingen van de leden van D66

De leden van D66 hebben met interesse kennisgenomen van de contourenbrief. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen. De leden van D66 onderschrijven de breed gedeelde wens voor een zo simpel, voorspelbaar mogelijk systeem. De huidige verbruiksbelasting laat zien dat een grote hoeveelheid uitzonderingen en een budgettaire opgave de tarieven op kunnen drijven tot slecht uitlegbare hoogtes.

De leden van de D66 vragen welke suikerhoeveelheid aanwezig is in de verschillende zuiveldranken die in variant III uitgezonderd zijn van de verbruiksbelasting.

Onder scenario III zijn mineraalwater en zuivel- en sojadranken zonder toegevoegd suiker uitgezonderd. De meest werkbare afbakening tussen zuivel- en sojadranken met en zonder toegevoegd suiker kan worden gemaakt door aan te sluiten bij GN-codes. Wat betreft zuivel vallen onder GN-code 0401 «Melk en room, niet ingedikt, zonder toegevoegde suiker of andere zoetstoffen». Het gaat hierbij bijvoorbeeld om magere melk (4,7 gram suiker per 100 milliliter), halfvolle melk (4,7 gram suiker per 100 milliliter) en volle melk (4,6 gram suiker per 100 milliliter).

Ook vragen zij of de benodigde voorbereidingstijd tussen de verschillende scenario's verschilt, en wanneer het laatste moment is dat de keuze gemaakt moet worden om de wetgeving op een deugdelijke wijze mee te laten lopen in het pakket Belastingplan 2025 voor invoering in 2026, zoals de Staatssecretaris aangeeft in de brief?

De overgang naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting is een structuurwijziging met een voorbereidingstijd van 12–24 maanden na aanname van het wetsvoorstel. Er bestaan verschillen tussen de scenario's wat betreft zowel de voorbereidingen die er in de uitvoering nodig zijn als wat betreft de realisatie. Hierbij spelen zowel de complexiteit van de verschillende scenario's als de mate waarin er met uitzonderingen rekening moet worden gehouden een rol. Hoe complexer en hoe meer uitzonderingen, hoe dichter de termijn naar 24 maanden gaat. Omgekeerd dus: hoe eenvoudiger en minder uitzonderingen, hoe dichter de termijn zal liggen bij de 12 maanden. Echter geldt hierbij het algemene voorbehoud van de stapeling. Op het gebied van accijns en verbruiksbelastingen spelen meerdere onderwerpen, zoals e-sigaretten en rode diesel. Zoals eerder aangegeven geldt de algemene termijn van 12–24 maanden na aanname van het wetsvoorstel, onder voorbehoud van een uitvoeringstoets en in de situatie waarin er – na de aanname van het wetsvoorstel – geen tussentijdse wijzigingen meer plaatsvinden. Ook dient prioritering van de verschillende wijzigingen plaats te vinden. Voor het aanpassen van de zuiveldefinitie door voortaan aan te sluiten bij GN-codes – zodat zuivel met toegevoegde suikers voortaan wordt belast en geen omzeiling meer kan plaatsvinden door aan vruchten- of groen-

tesap een geringe hoeveelheid suiker toe te voegen – geldt eenzelfde termijn. Zoals eerder aangegeven, kan deze aanpassing zowel plaatsvinden binnen het huidige systeem (vlak tarief) als binnen een gedifferentieerde verbruiksbelasting.

De leden van D66 vragen de Staatssecretaris om in te gaan op de mate waarin de budgettaire opgave in strijd kan zijn met de beleidsdoelstelling. Ook vragen zij welke mogelijkheden de Staatssecretaris ziet om de impliciet dreigende grondslagerosie aan de voorkant te voorkomen, en welke budgettaire regimes denkbaar zijn om bij bepaalde belastingmiddelen waar het beleidsdoel zwaarder weegt dan de budgettaire opgave, grondslagerosie niet (volledig) op te vangen binnen die heffing. Bij welke heffingen zou dit van toepassing kunnen zijn? Is de Staatssecretaris bereid een onderzoek te doen naar de verschillen in begrotingssystematiek rond grondslagerosie in ons omringende landen?

Zoals eerder aangegeven, klopt het dat de budgettaire opgave (het behalen van een belastingopbrengst) onder druk kan komen te staan als de beleidsdoelstelling, namelijk het verminderen van de suikerconsumptie via dranken, wordt gehaald. Dit kan zowel komen doordat consumenten minder suikerrijke dranken kopen als door herformulering door producenten. In de ramingen (dus bij het inschatten van de mogelijke opbrengsten van de gedifferentieerde verbruiksbelasting) is met dit soort gedragseffecten rekening gehouden. Als de opbrengst in de realisatie alsnog lager blijkt dan is geraamd, dan wordt dit beschouwd als endogene ontwikkeling en hoeft dit niet te worden gedekt. Op dit moment zie ik dan ook geen aanleiding om onderzoek te doen naar de verschillen in begrotingssystematiek rond grondslagerosie in ons omringende landen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB

De leden van de BBB hebben met belangstelling kennisgenomen van de contourenbrief gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte en de verschillende scenario's om een dergelijk voorstel vorm te geven.

Deze leden hebben enkele vragen met betrekking tot de uitwerking. De Staatssecretaris schrijft het volgende over gezondheidseffecten:

«Daarnaast is er geen gezondheidsargument om dranken met toegevoegd suiker anders te behandelen dan dranken met van nature aanwezige suikers. De Gezondheidsraad adviseert zo min mogelijk suikers binnen te krijgen via dranken. Het maakt daarbij niet uit of deze suikers van nature aanwezig zijn in de drank, bijvoorbeeld via vruchten, of dat de suikers aan de drank zijn toegevoegd. Het lichaam maakt geen onderscheid tussen van nature aanwezige of toegevoegde suikers.» Het gezondheidsaspect gaat in de visie van deze leden om meer dan alleen suikers: er zijn toch ook vitamines aanwezig in pure drank? Hoe ziet Staatssecretaris van Ooijen dit?

Het eten van fruit verdient de voorkeur boven het drinken van vruchtensap. Wanneer je de aanbevolen twee porties fruit per dag eet, krijg je ruimschoots de vitamines binnen die je via een glas vruchtensap binnen zou krijgen. Bovendien gaan bij de bereiding van sap voedingsstoffen uit fruit verloren en sap bevat geen of veel minder vezels dan een heel stuk fruit, waardoor je minder snel verzadigd bent en er snel ongemerkt te veel van neemt.³²

Gezinnen en individuen die kwetsbaar zijn voor obesitas drinken, naar deze leden aannemen, niet massaal sinaasappelsap, maar cola of sinas. Deze producten lijken wat deze leden betreft meer aannemelijk voor

³² <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/vruchtensap.aspx>.

massaal gebruik dan vruchtensappen, waardoor het optreden van nadelige gezondheidseffecten bij vruchtensappen aanzienlijk lager is. Is de Staatssecretaris het daarmee eens? Zijn er onderzoeken bekend op dit punt?

Een recent promotieonderzoek³³ concludeert dat het af te raden is om puur vruchtensap te gebruiken als (gedeeltelijke) vervanger voor fruit, vooral vanwege de lage verzadigingswaarde (het «vult» nauwelijks) in combinatie met het hoge suikergehalte. Maar het drinken van puur vruchtensap hoeft volgens het onderzoek niet, net zoals dranken met toegevoegd suiker, volledig te worden afgeraden. Toch is het bewijs voor een gunstig effect van het drinken van vruchtensap nog te beperkt. In Nederland geldt dan ook momenteel de richtlijn van de Gezondheidsraad om zo min mogelijk puur vruchtensap te drinken, juist vanwege de lage verzadigingswaarde en het hoge suikergehalte.

Bij de schetsing van de verschillende scenario's wordt duidelijk dat vanaf scenario 3 zuiveldranken met toegevoegde suikers worden betrokken in het uitzonderingsscenario, zo constateren de leden van de BBB-fractie. Wat deze leden betreft is deze keuze merkwaardig, aangezien vruchtensappen mogelijk beter voor de gezondheid kunnen zijn dan suikerhoudende zuiveldranken gezien de aanwezigheid van vitamines.

Is er een scenario denkbaar waarbij het kabinet vruchtensappen en zero dranken uitzondert, maar suikerhoudende zuiveldranken niet, gezien laatstgenoemde categorieën vaak dezelfde hoeveelheid suiker bevat en niet rijk is aan vitamines? Is Staatssecretaris van Rijk bereid om een dergelijk scenario budgettair uit te werken?

Zoals eerder aangegeven is er geen scenario waarbij de zero-frisdranken in het geheel worden uitgezonderd. Vanwege het lage suikergehalte vallen deze dranken echter wel onder de laagste staffel (0 tot 1 gram suiker per 100 milliliter), waardoor voor deze dranken het laagste tarief komt te gelden. Als voor deze dranken een nultarief zou gelden, zou het tarief voor de overige dranken zeer moeten stijgen om tot een budgetneutrale omzetting te komen. Verder geldt dat onder de scenario's I, II en III zuivel- en sojadranken zonder toegevoegde suiker zijn uitgezonderd. Zie tabel 2 eerder in dit stuk. Door de definitie van zuivel aan te passen en onder de huidige wetgeving voortaan te verwijzen naar GN-codes, kan ook onder de huidige verbruiksbelasting worden ingeregeld dat zuiveldranken met toegevoegde suikers en andere dranken waaraan een geringe hoeveelheid zuivel is toegevoegd, voortaan worden belast. Net als de overgang naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting behelst dit een structuurwijziging met een voorbereidingstijd van 12–24 maanden na aanneming van het wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van het CDA

De leden van het CDA hebben kennisgenomen van de contourennota over de differentiatie van de suikertaks. Deze leden hebben al bij het vorige Belastingplan gepleit voor differentiatie naar de hoeveelheid suiker, omdat de huidige vlakke taks geen prikkel vormt voor mensen om een alternatief met minder suiker te kiezen of voor producenten om minder suiker toe te voegen.

De leden van het CDA hebben kennisgenomen van de scenario's en begrepen dat afhankelijk van het nagestreefde doel, de vormgeving anders kan worden ingestoken. Als men als doel het bevorderen van de gezondheid kiest, is het niet logisch uitzonderingen te maken op basis van

³³ <https://www.rivm.nl/nieuws/promotieonderzoek-puur-vruchtensap-is-niet-zo-slecht-voor-gezondheid-als-frisdrank#:~:text=2023%207C%2007%3A00-,Puur%20vruchtensap%20is%20niet%20zo%20slecht%20voor%20de%20gezondheid%20als,ze%20aan%20de%20Universiteit%20Utrecht.>

type suikers. Als het doel herformulering is, dan zouden in de ogen van deze leden vooral de dranken moeten belasten waar minder suiker in k n worden toegevoegd. De leden van de CDA-fractie vinden beide doelen belangrijk. Deze leden willen zowel een positief effect op de gezondheid door consumptie van dranken met een hoog suikergehalte te ontmoedigen, als ook een duidelijke prikkel voor producenten om hun product aan te passen. Het gezondheidsperspectief weegt daarbij voor hen zwaar. De leden van het CDA ervaren een dilemma bij een mogelijke uitzondering voor verse groente- en vruchtensappen en (plantaardige) melkproducten, nog los van de consequenties die dit heeft voor afbakening, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze leden merken op dat kijkend naar de suikers in deze producten, er een grond is de producten te belasten. Echter, er zijn ook gezondheidsvoordelen. Zo zitten in melkproducten eiwit, calcium en vitamines B2 en B12, in plantaardige melkproducten eiwitten en vitamine B2 en in groente- en vruchtensappen gezonde micronutriënten zoals vitamines en vezels. Maar waar halfvolle melk en sojamelk met toegevoegde calcium en vitamine B12 bijvoorbeeld wel in de schijf van vijf zijn opgenomen, zijn volle melk, plantaardige melkproducten en sappen dat niet. Deze leden merken wel op dat in groentesappen een significant lager gehalte suikers zit dan in vruchtensappen en dat die eerste categorie met een staffel lager belast zou worden dan in de huidige situatie.

Graag zouden deze leden een nadere analyse van het kabinet ontvangen van de gezonde stoffen in zowel groente- en vruchtensappen als in (plantaardige) melkproducten op basis van onderzoeken die hiernaar gedaan zijn. Ook vragen deze leden wat wordt bedoel met zuivel- en sojadranken met een «laag suikergehalte» onder scenario III.

Sappen die bestaan uit groenten en fruit staan niet in de Schijf van Vijf vanwege de negatieve effecten op de gezondheid. Sappen hebben niet dezelfde positieve effecten op de gezondheid als groenten en fruit. In fruit zit bijvoorbeeld meer vezel dan in sap. Bij de bereiding van sap gaan voedingsstoffen verloren. In sap zitten wel vitamines en vezels (maar veel minder vezels dan bij fruit of groente in vaste vorm), maar daarvan krijg je al genoeg binnen als je de aanbevolen dagelijkse hoeveelheid groente en fruit eet. Vruchtensap bevat bovendien veel suiker, net zo veel als frisdrank. Je krijgt ongemerkt veel suiker binnen als je het sap drinkt in plaats van het fruit eet. Bovendien voel je bij het drinken van sap pas veel later dat je vol zit.³⁴

Magere en halvolle melk passen in een gezond voedingspatroon. Melk en melkproducten leveren veel goede voedingsstoffen. Ze bevatten eiwit en zijn een bron van de vitamines B2, B12 en calcium. Vanuit gezondheidsoptiek is er echter geen noodzaak om zuivel- en sojadranken door middel van een uitzondering op de verbruiksbelasting een *fiscaal voordeel* te geven ten opzichte van andere dranken. Zuivel- en sojadranken kunnen weliswaar een belangrijke bron van eiwit, calcium en vitamines B2 en B12 zijn in een gevarieerd dieet, maar deze voedingsstoffen kunnen ook op een andere manier worden geconsumeerd dan via het drinken van zuivel drank zoals bijvoorbeeld via yoghurt en kaas.³⁵

Plantaardige zuivelalternatieven met voldoende eiwit, calcium, vitamine B2 en vitamine B12 zijn een alternatief voor melk. Deze producten leveren niet de gezondheidswinst van zuivelproducten. Maar ze kunnen wel de voedingsstoffen leveren die je mist als je geen zuivel gebruikt. Kies dan wel voor de producten die verrijkt zijn met calcium en vitamines. Sojadrink met toegevoegd vitamine B12 en calcium staat in de Schijf van Vijf.

³⁴ <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/vruchtensap.aspx>.

³⁵ Melk en melkproducten | Voedingscentrum.

Andere plantaardige dranken zoals amandeldrink en haverdrink bevatten weinig eiwit en staan niet in de Schijf van Vijf.³⁶

De zuivel- en sojadranken met een laag suikergehalte zoals beschreven in de contourenbrief onder scenario 3, zijn de zuivel- en sojadranken met een suikergehalte van tot 5 gram suiker per 100 ml. Hieronder vallen onder andere magere en halfvolle melk en karnemelk.

De leden van het CDA lezen dat ook een aantal andere factoren consequenties hebben voor de uitvoering, zoals de budgettaire opbrengst. Hoe meer uitzonderingen men maakt, hoe hoger de heffing voor de rest van de dranken. Dat kan nadelige grenseffecten opleveren. Overigens vragen deze leden of deze budgettaire doelstelling vanuit een gezondheidsperspectief altijd houdbaar is. Deze leden vragen de Staatssecretaris of dit betekent dat de belasting jaarlijks omhooggaat, als blijkt dat mensen minder suikerhoudende dranken consumeren en of die hogere belasting dan gelijk wordt verdeeld over alle categorieën van de staffel. Zij vragen ook of vanuit een gezondheidsperspectief niet zou moeten worden gestreefd naar een zo laag mogelijke budgettaire opbrengst, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Ierland, maar bijvoorbeeld ook Zuid-Afrika en andere landen?

Als over wordt gegaan naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting dan worden de tarieven bij een budgetneutrale omzetting zo gekozen dat de opbrengst vergelijkbaar zal zijn met die van de huidige verbruiksbelasting. Hierbij wordt rekening gehouden met gedragseffecten. Als de opbrengst in de realisaties alsnog lager blijkt dan is geraamd, dan wordt dit beschouwd als endogene ontwikkeling en is dit onderdeel van de automatische stabilisatie die beoogd is met de begrotingsregels. Van een tariefsverhoging of het zoeken naar een dekking is dan ook geen sprake.

De leden van de CDA-fractie zien daarnaast een voordeel in het beperken van de complexiteit in de uitvoering en het risico op fraude dat kleiner wordt naarmate minder uitzonderingen worden gemaakt. Kan de Staatssecretaris een inschatting maken welke scenario's per 2026 wel en welke (waarschijnlijk) niet uitvoerbaar zullen zijn?

De overgang naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting is een structuurwijziging met een voorbereidingstijd van 12–24 maanden na aanname van het wetsvoorstel. Er bestaan verschillen tussen de scenario's wat betreft zowel de voorbereidingen die er in de uitvoering nodig zijn als wat betreft de realisatie. Hierbij spelen zowel de complexiteit van de verschillende scenario's als de mate waarin er met uitzonderingen rekening moet worden gehouden een rol. Hoe complexer en hoe meer uitzonderingen, hoe dichter de termijn naar 24 maanden gaat. Omgekeerd dus: hoe eenvoudiger en minder uitzonderingen, hoe dichter de termijn zal liggen bij de 12 maanden.

Hierbij geldt dat een gedifferentieerde verbruiksbelasting beslag legt op het accijns- en verbruiksbelastingportfolio van de Douane. Dit portfolio zit al vol met diverse wijzigingen aan automatiseringssystemen en nog in te halen wijzigingen. Verder geldt dat mogelijke maatregelen van een nieuw kabinet een aanvullend beslag leggen op dit portfolio. Dit vraagt om prioritering binnen het portfolio. Het is niet aan dit demissionaire kabinet om daarin keuzes te maken.

Zoals eerder aangegeven geldt de algemene termijn van 12–24 maanden na aanname van het wetsvoorstel, onder voorbehoud van een uitvoeringstoets en in de situatie waarin er – na de aanname van het wetsvoorstel – geen tussentijdse wijzigingen meer plaatsvinden.

³⁶ <https://www.voedingscentrum.nl/nl/service/vraag-en-antwoord/aandoeningen/wat-eet-ik-als-ik-lactose-intolerant-ben-.aspx>.

Tot slot zijn de leden van de CDA-fractie voorstander van het behouden van de koppeling met de verbruiksbelasting op alcoholische dranken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD

Ten eerste willen de leden van de PvdD benadrukken dat zij groot voorstander zijn van een gedifferentieerde verbruiksbelasting, waarbij frisdranken zwaarder worden belast naarmate ze meer suiker bevatten. Overgewicht is namelijk een groeiend nationaal gezondheidsprobleem. In de huidige voedselomgeving worden consumenten juist gestimuleerd en verleid om ongezonde keuzes te maken. Zo besteedde de frisdrank- en fastfoodindustrie de afgelopen jaren miljarden aan reclames voor ongezond voedsel. Wat deze leden betreft moet dit stoppen. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) zijn prijsmaatregelen een effectieve manier om de voedingskeuzes van consumenten te beïnvloeden. De WHO raadt dan ook aan om een belasting op suikerhoudende dranken in te voeren als onderdeel van een integrale aanpak om overgewicht tegen te gaan. Deze leden zijn blij dat er hiervoor eindelijk opties worden voorgelegd aan de Kamer.

Maar daarnaast is het volgens deze leden ook juist van belang om gezonde voeding beter verkrijgbaar, aantrekkelijker en goedkoper te maken. Denk bijvoorbeeld aan het afschaffen van de btw op groente en fruit, waarvoor deze leden zich meermaals hebben ingezet. Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris om het geld dat een gedifferentieerde frisdrankentaks opbrengt in te zetten om gezonde voeding vervolgens goedkoper te maken?

Hoe de opbrengst van de huidige verbruiksbelasting of een gedifferentieerde verbruiksbelasting wordt ingezet, is een politieke keuze die het demissionaire kabinet aan uw Kamer of aan een nieuw kabinet laat.

De leden van de PvdD-fractie lezen dat scenario 2, waarin mineraalwater wordt uitgezonderd van de gedifferentieerde verbruiksbelasting, vanuit het perspectief van volksgezondheid het meest passend is. Deze leden constateren dat de Staatssecretaris alleen heeft gekeken naar volksgezondheid.

Waarom heeft de Staatssecretaris niet ook gekeken naar het belang van een gezonde leefomgeving? Wat deze leden betreft is dit namelijk ook een zeer belangrijk aspect, dat door alle ministeries in hun afwegingen moet worden meegenomen. Fleswater zorgt voor (zwerf)afval, bevat vaak microplastics en is slecht voor de biodiversiteit. Daarnaast kunnen er voor fleswater 3500 keer meer grondstoffen nodig zijn dan voor kraanwater en de klimaatimpact van één glas fleswater is vergelijkbaar met 100 tot 200 glazen kraanwater. Ook is om één liter fleswater te produceren wel drie tot zes liter kraanwater nodig, terwijl het RIVM waarschuwt voor dreigende drinkwatertekorten. Is de Staatssecretaris het met deze leden eens dat consumenten om al deze redenen niet gestimuleerd moeten worden om fleswater te kopen? Zo nee, waarom niet?

Het demissionaire kabinet ziet de duurzaamheidsvoordelen van kraanwater boven mineraalwater zoals hierboven uiteengezet. Wel geldt dat er plekken zijn waar mineraalwater als alternatief van frisdrank wordt verkocht, bijvoorbeeld bij benzinestations. Er kan dan reden zijn om vanuit gezondheidsperspectief mineraalwater fiscaal te bevoordelen boven frisdranken, ondanks dat mineraalwater inderdaad minder duurzaam is dan kraanwater. Zoals in de contourenbrief en ook in deze reactie aangegeven, maakt het kabinet – gezien haar demissionaire status – op dit moment geen keuze voor een bepaald scenario. Die keuze is aan de Kamer of een nieuw kabinet, waarbij bovenstaande argumenten uiteraard kunnen worden betrokken.

Is de Staatssecretaris het met deze leden eens dat scenario 1 om bovenstaande redenen het meest gezonde scenario is voor mens en planeet? Zo nee, waarom niet? En is de Staatssecretaris bereid om scenario 1 uit te werken in een wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet?

In de contourenbrief heeft het demissionaire kabinet aangegeven de keuze nadrukkelijk bij de Kamer te laten, maar vanuit gezondheidsperspectief scenario II het meest passend te vinden. Dit vanwege bovengeschetste situaties waarin mineraalwater kan worden gestimuleerd als gezonde keuze boven frisdranken. Zoals ook eerder aangegeven start het kabinet niet met het uitwerken van een wetsvoorstel. Daartoe zal de Kamer kunnen oproepen via een motie, of kan het nieuwe kabinet een beslissing nemen.

Welk effect verwacht de Staatssecretaris dat scenario 1 heeft op het verminderen van de hoeveelheid suiker in producten door producenten (productherformulering)? Hoe verhoudt dit zich tot de andere scenario's?

De effecten van scenario 1 op de herformulering van dranken is niet doorgerekend. Wel heeft het RIVM in het onderzoek³⁷ naar de impact van een getrapte verbruiksbelasting op de verkoop van suiker via alcoholvrije dranken berekend dat de invloed van een gedifferentieerd tarief in Nederland een suikerreductie in dranken oplevert van minimaal 4% tot maximaal 16% ten gevolge van herformulering. Deze doorrekening is niet specifiek voor scenario 1 gemaakt. De verwachting is dat alle scenario's leiden tot herformulering.

Wordt in het kader van productherformulering ook minder gebruik van zoetstoffen meegenomen? Zo ja, hoe wordt dit meegenomen? Zo nee, waarom niet?

In het onderzoek is niet gekeken naar het minder gebruik van zoetstoffen, er is uitsluitend gekeken naar het reduceren van suiker in alcoholvrije dranken. Ook maken zoetstoffen geen onderdeel uit van de NAPV, daarin wordt uitsluitend gekeken zout, suiker en verzadigd vet. De Europese voedselveiligheidsautoriteit (EFSA) beoordeelt of de zoetstoffen veilig kunnen worden gebruikt. De EFSA voert op dit moment een herevaluatie uit van de bestaande zoetstoffen. Zodra resultaten beschikbaar zijn zult u daarover geïnformeerd worden.

De Staatssecretaris schrijft dat een reden om mineraalwater uit te zonderen van de verbruiksbelasting is omdat mensen onderweg niet altijd toegang tot kraanwater hebben en je in die gevallen het drinken van mineraalwater wil stimuleren boven het drinken van andere dranken. Is het antwoord op dit probleem, kijkend naar de vervuilende aspecten van fleswater die deze leden hierboven hebben genoemd, niet juist om daarom méér watertappunten aan te leggen? Zet het kabinet momenteel in op het uitbreiden van het aantal watertappunten in de publieke ruimte? Zo ja, hoeveel watertappunten komen er in de komende jaren bij en waar? Zo nee, waarom niet en is de Staatssecretaris bereid om zich hier – met zijn collega's – wel voor in te gaan zetten?

Wij staan positief tegenover het idee van meer watertappunten. Tapkranen worden echter door bedrijven die de watervoorziening regelen geplaatst. Dit gebeurt voornamelijk op verzoek van gemeenten (ook sportverenigingen en scholen kunnen een tapkraan aanvragen). Particulieren dienen zich te richten tot de gemeente.

De leden van de PvdD zijn blij dat in de voorliggende contourenbrief wordt erkend dat het zowel vanuit het oogpunt van duurzaamheid als het oogpunt van gezondheid niet logisch is dat zuiveldranken niet zijn belast

³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/01/bijlage-2-onderzoek-rivm-naar-een-gedifferentieerde-verbruiksbelasting>.

en plantaardige alternatieven wel. De productie van dierlijke eiwitten heeft immers grotere negatieve effecten op het dierenwelzijn, klimaat, milieu en de kwaliteit van de leefomgeving. In het verlengde hiervan vinden deze leden het van onzorgvuldig bestuur getuigen als er een variant wordt uitgewerkt waarbij bijvoorbeeld dierlijke chocolademelk met veel toegevoegde suikers is vrijgesteld van de belasting, terwijl plantaardige melkdranken, zoals havermelk zonder toegevoegde suikers, wel worden belast. Kan de Staatssecretaris bevestigen dat het onwenselijk is om dit onlogische verschil tussen dierlijke melk en sojamelk enerzijds en andere plantaardige melkdranken anderzijds in stand te houden?

Zuivel levert goede voedingsstoffen, zoals eiwitten, calcium en vitamine B12. Ook sojadranken bevatten eiwitten. Aan plantaardige zuivelalternatieven worden calcium en vitamine B12 vaak toegevoegd. Zuivel- en sojadranken met maximaal 6 gram suiker per 100 gram staan in de Schijf van Vijf. Vanuit gezondheidsoptiek is er echter geen noodzaak om zuivel- en sojadranken door middel van een uitzondering op de verbruiksbelasting een *fiscaal voordeel* te geven ten opzichte van andere dranken. Zuivel- en sojadranken kunnen weliswaar een belangrijke bron van eiwit, calcium en vitamines B2 en B12 zijn in een gevarieerd dieet, maar deze voedingsstoffen kunnen ook op een andere manier worden geconsumeerd dan via het drinken van zuiveldrank zoals bijvoorbeeld via yoghurt en kaas.³⁸ Er bestaan verschillende plantaardige zuivelalternatieven zoals soja-, amandel-, rijst-, haver- en kokosdrink. De (lange termijn) gezondheidseffecten van plantaardige zuivelalternatieven zijn tot op heden onvoldoende onderzocht om hier uitspraken over te doen. Als in deze alternatieven voldoende eiwit zit en er voldoende calcium en vitamine B12 aan is toegevoegd, leveren ze een aantal van de belangrijke voedingsstoffen die ook in dierlijke zuiveldranken zitten. Volgens het Voedingscentrum voldoen alleen soja- en erwtendranken op dit moment aan de voorwaarden van een bepaald eiwitgehalte om een vervanger van een zuiveldrank te zijn. Andere plantaardige alternatieven bevatten te weinig eiwitten.

Het is aan uw Kamer om een keuze te maken over het scenario dat uiteindelijk gewenst is. Indien uw Kamer ervoor kiest om het verschil tussen dierlijke en sojamelk en plantaardige alternatieven voor zuiveldranken op te heffen, dan ligt scenario 1 of 2 voor de hand.

De leden van de PvdD wijzen erop dat fabrikanten nu al misbruik maken van de uitzondering voor koemelk, door zuivel toe te voegen aan vruchtensappen. Hierdoor kan een fabrikant de belasting ontwijken. Een in de ogen van deze leden ongewenste ontwikkeling vanuit fiscaal, gezondheids- en duurzaamheidsperspectief. Volgens de Staatssecretaris kan het aanpassen van de definitie van de zuivel-uitzondering ook onder de huidige platte verbruiksbelasting voor alcoholvrije dranken.

Kan de Staatssecretaris toezeggen dat, ongeacht of er een scenario door de Kamer wordt gekozen en welke dat dan wordt, hij er in ieder geval voor zorgt dat bovenstaande loophole wordt gedicht? Zo nee, waarom niet?

Met deze reactie op de schriftelijke inbreng en de contourenbrief faciliteert het demissionaire kabinet uw Kamer zo goed mogelijk in het maken van een keuze, door alle facetten die komen kijken bij een gedifferentieerde verbruiksbelasting – inclusief tarieven – uitgebreid toe te lichten. Ook de optie om binnen de huidige verbruiksbelasting de definitie van zuivel aan te passen is toegelicht. Omdat de keuzes met elkaar samenhangen en een nieuw kabinet aanstaande is, start het demissionaire kabinet op dit moment niet met wetgeving. Uiteraard staat het uw Kamer te allen tijde vrij hier via een motie alsnog toe op te roepen.

³⁸ <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/melk-en-melkproducten.aspx>.

De Staatssecretaris geeft aan om onder een representatieve afspiegeling van de Nederlandse samenleving een flitspeiling te houden over de introductie van een gedifferentieerde verbruiksbelasting. Wanneer wordt deze flitspeiling gedaan en wanneer ontvangt de Kamer hiervan de resultaten?

De flitspeiling is reeds uitgevoerd, momenteel worden de uitkomsten geanalyseerd. Zodra dit klaar is, worden de resultaten gepubliceerd. Naar verwachting gebeurt dit in de zomer van 2024.

Tot slot lezen de leden van de PvdD in het rapport «Impact van een getrapte verbruiksbelasting op de verkoop van suiker via alcoholvrije dranken», waarnaar ook wordt verwezen in de contourenbrief, dat het RIVM in een volgende modelstudie gaat onderzoeken hoe groot de impact van de getrapte verbruiksbelasting kan zijn op het aantal mensen met overgewicht. Wanneer wordt er met deze studie gestart? Wanneer zijn de resultaten hiervan bekend?

Wanneer uw Kamer heeft gekozen voor één van de voorliggende scenario's, dan zal deze worden doorgerekend door het RIVM op gezondheidsniveau. Wel geldt dat de voorgestelde staffelindeling is gebaseerd op het RIVM-rapport, waarin is aangegeven dat de verschillende vormen van een getrapte verbruiksbelasting die in dat rapport zijn onderzocht, naar verwachting leiden tot een extra afname van 18 tot 21 miljoen kilogram in de verkoop van suiker via alcoholvrije dranken in 2025. Dit is een extra afname van 15% tot 18% ten opzichte van de verhoging van de generieke verbruiksbelasting.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie

De leden van de ChristenUnie hebben met interesse kennisgenomen van de contourenbrief gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte. Deze leden vinden het een goed voornemen om de huidige verbruiksbelasting zo te veranderen dat het tarief van de verbruiksbelasting afhankelijk wordt van het suikergehalte van de drank, conform de motie Grinwis (Kamerstuk 36 418, nr. 87). Deze leden hebben nog een aantal vragen. Momenteel is het zo dat de alcoholaccijns gekoppeld is aan de huidige verbruiksbelasting. Dat betekent dat bij de introductie van een nieuwe verbruiksbelasting de vraag ter tafel komt aan welke nieuwe tarieven de alcoholaccijns in de toekomst wordt gekoppeld.

Kan het kabinet de verschillende scenario's voor de koppeling met de alcoholaccijns, de opbrengsten daarvan en een opbrengstsleutel voor de verschillende tarieven weergeven?

Onderstaande tabel geeft de opbrengst van de alcoholaccijns in de verschillende scenario's. Hierbij wordt het minimumtarief gelijk gesteld aan het hoogste tarief van de betreffende variant.

Het is niet mogelijk om een sleutel te geven, de opbrengst hangt af van het volume bij het alcoholpercentage wat onder het minimumtarief gaat vallen. Dit volume is niet lineair: het grootste volume ligt rond het alcoholpercentage van 5 procent, omdat een standaard pils 5 procent alcohol bevat. Daarnaast moet bij nog hogere minimumtarieven nagedacht worden of het standaard gedragseffect nog gebruikt kan worden of dat het een hoger gedragseffect moet zijn.

Minimumtarief in euro per HL	Max alcoholpercentage waarover minimum wordt betaald	Schatting opbrengst
40	4,92 procentpunt	Ongeveer € 10 miljoen
41,25	5,08 procentpunt	Ongeveer € 15 miljoen
46,75	5,75 procentpunt	Ongeveer € 60 miljoen

Minimumtarief in euro per HL	Max alcoholpercentage waarover minimum wordt betaald	Schatting opbrengst
50,25	6,19 procentpunt	Ongeveer € 90 miljoen
52,75	6,49 procentpunt	Ongeveer € 100 miljoen

Verder zien deze leden dat bij onbewerkte fruit- en groentesappen geen mogelijkheden voor producenten om het suikergehalte te verlagen, wat de effectiviteit van de verbruiksbelasting op deze categorie lager maakt dan op dranken waarbij een verlaging van het suikergehalte door de producent onmogelijk is. Deze leden vragen het kabinet om een reflectie op dit punt.

Zoals eerder aangegeven, is het doel van de omzetting van een verbruiksbelasting met een vlak tarief naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting het verminderen van de suikerinname via alcoholvrije dranken. Dit doel kan op twee manieren worden bereikt. De eerste manier is via de consument, door het beïnvloeden van verkoopprijzen via belastingen. Een gedifferentieerde verbruiksbelasting leidt tot hogere prijzen voor dranken met veel suiker en lagere prijzen voor dranken met minder suiker. Dit kan eraan bijdragen dat consumenten minder suikerrijke dranken kopen. Ook kan een dergelijke maatregel het bewustzijn van consumenten rond suikerconsumptie vergroten. De tweede manier is via de producent, door het stimuleren van productherformulering. Een lager tarief bij minder suiker kan producenten prikkelen om de hoeveelheid suiker in hun dranken te verlagen, of hun drank in kleinere verpakkingen te verkopen. De effectiviteit van een gedifferentieerde verbruiksbelasting zit dus niet alleen in het verminderen van de hoeveelheid suiker in producten (herformuleren, waarop de leden van de ChristenUnie in hun vraag doelen), maar ook in het beperken van de suikerinname van dranken die natuurlijke suikers bevatten.

Naast dat het doel van een gedifferentieerde verbruiksbelasting dus tweeledig is, geldt ook het volgende. Als wordt besloten om dranken met alleen natuurlijke suikers niet te belasten, worden niet alleen zuivel- en sojadranken (zonder toegevoegd suiker) en pure vruchten- en groentesappen van de belasting uitgezonderd, maar ook bijvoorbeeld dranken met alleen zoetstof (zero-frisdranken). Laatstgenoemde dranken bevatten immers ook geen suiker. Het uitzonderen van deze dranken heeft een zeer grote budgettaire impact op het tarief voor de overige dranken. Het aantal te belasten producten (de grondslag) wordt daarmee namelijk dermate klein dat een budgetneutrale omzetting alleen mogelijk is als de tarieven voor die (nog overgebleven) dranken zeer stijgen.³⁹ Met andere woorden: dezelfde opbrengst moet worden opgebracht door veel minder dranken dan nu het geval is. Dat zou bovendien voor bepaalde dranken kunnen leiden tot grotere prijsverschillen met buurlanden, met substantiële grenseffecten als risico. Daarnaast is er geen gezondheidsargument om dranken met toegevoegd suiker anders te behandelen dan dranken met van nature aanwezige suikers. De Gezondheidsraad adviseert zo min mogelijk suikers binnen te krijgen via dranken. Het maakt daarbij niet uit of deze suikers van nature aanwezig zijn in de drank, bijvoorbeeld via vruchten, of dat de suikers aan de drank zijn toegevoegd. Het lichaam maakt geen onderscheid tussen van nature aanwezige of toegevoegde suikers. Omdat dranken minder snel een signaal naar de hersenen afgeven dat men verzadigd is, kun je snel ongemerkt veel calorieën binnenkrijgen via suikers in dranken, bijvoorbeeld via het drinken van sappen. Bij het drinken van een glas puur sap consumeer je bijvoorbeeld wel vijf sinaasappels, terwijl je die niet zo snel achter elkaar zult opeten.

³⁹ Daadwerkelijke hoogte van tarieven zijn niet te geven omdat er geen data beschikbaar is van de omvang van dranken met alleen toegevoegde suikers.

Bovendien bevat de hele vrucht, in tegenstelling tot sap, vezels die de opname van suiker in het lichaam vertragen. Tot slot geldt dat het gehalte aan toegevoegde suikers door Douane Laboratorium achteraf niet te onderscheiden is van natuurlijke suikers. Opgave van de toevoeging van suikers in een product door de fabrikant is niet chemisch aan te tonen door het Douane Laboratorium, omdat natuurlijke én toegevoegde suikers chemisch gezien hetzelfde zijn. Controle van natuurlijke versus toegevoegde suikers op basis van etikettering is daarom niet te handhaven en daarmee gevoelig voor fraude. Het voorgaande betekent, dat het vanuit het oogpunt van de hoogte van de tarieven voor de wél belaste dranken, vanuit het gezondheidsoogpunt én vanuit de uitvoering, onwenselijk is om dranken met alleen natuurlijke suikers van de belasting uit te zonderen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP

De leden van de SGP hebben met interesse kennisgenomen van de voorliggende brief. Deze leden hebben daarover enkele vragen.

De leden van de SGP lezen ten aanzien van het onderscheid tussen natuurlijke en toegevoegde suikers dat het uitzonderen van dranken zonder toegevoegde suikers een zeer groot budgettair effect heeft. En dat de tarieven voor de overige dranken daarom zeer stijgen. Klopt het dat dit alleen geldt als wordt uitgegaan van budgetneutraliteit? En dat de tarieven van de overige dranken niet hoeven te stijgen als het principe van budgetneutraliteit wordt losgelaten?

Het klopt dat de budgettaire effecten zijn beredeneerd vanuit het uitgangspunt dat een budgetneutrale omzetting plaatsvindt. Als dat uitgangspunt wordt losgelaten en vervolgens alcoholvrije dranken zonder toegevoegde suiker worden uitgezonderd, zal de budgettaire opbrengst van de gehele verbruiksbelasting fors dalen ten opzichte van nu. Deze derving moet worden gedekt.

De voorliggende brief is mede het gevolg van aangenomen moties, zo constateren de leden van de SGP. Een aantal van deze moties vroeg naar een onderscheid tussen toegevoegde en natuurlijke suikers. De Staatssecretaris geeft aan dat in geen van de scenario's wordt voorgesteld onderscheid te maken op basis van toegevoegde suikers. Is de Staatssecretaris bereid dit alsnog te doen? Is de Staatssecretaris het eens dat er ook gerechtvaardigde redenen zijn om dit onderscheid wel te maken? De leden van de SGP wijzen bijvoorbeeld op het feit dat producenten van dranken met alleen natuurlijk suikers niet kunnen herformuleren en in veel gevallen ook geen andere maatregelen kunnen nemen om het aandeel natuurlijke suikers te verlagen?

Zoals eerder aangegeven in de beantwoording van vragen van de ChristenUnie en GroenLinks-PvdA geldt allereerst dat het doel van een gedifferentieerde verbruiksbelasting – het verminderen van de suikerinname via alcoholvrije dranken – op twee manieren kan worden bereikt: via de consument, die naar verwachting het consumptiepatroon aanpast als dranken met veel suiker duurder worden dan nu en dranken met weinig suiker goedkoper dan nu, en via de producent, die een prikkel krijgt om te herformuleren. Beide aspecten zijn van belang voor het behalen van het doel. Verder is uiteengezet dat het vanuit het oogpunt van de hoogte van de tarieven voor de wél belaste dranken, vanuit gezondheidsoogpunt én vanuit uitvoering onwenselijk is om dranken met alleen natuurlijke suikers van de belasting uit te zonderen. Met betrekking tot de scenario's die in de contourenbrief zijn uiteengezet kan de optie waarin enkel dranken met toegevoegde suikers worden belast, worden geïnterpreteerd als een variant van scenario IVb waarbij – naast zuivel- en pure

vruchten- en groentesappen – ook dranken die alleen zoetstoffen bevatten (zero-frisdranken), worden uitgezonderd.

De leden van de SGP vragen ten aanzien van een budgetneutrale omzetting naar een reflectie van de Staatssecretaris op het aspect van grondslagerosie. Door herformulering en door gedragseffecten kan het voorkomen dat de opbrengst onder druk komt te staan. Hoe wordt voorkomen dat de tarieven daardoor stijgen om het geraamde budget te halen?

De budgetneutrale omzetting betekent dat de tarieven van de gedifferentieerde verbruiksbelasting zo worden vastgesteld dat ze naar verwachting een vergelijkbare opbrengst als de huidige verbruiksbelasting genereren bij de omzetting. Mocht de opbrengst van de gedifferentieerde verbruiksbelasting lager uitvallen, dan worden de tarieven niet aangepast om de verwachte opbrengst toch te halen. Als de opbrengst in de realisaties alsnog lager blijkt dan is geraamd, dan wordt dit beschouwd als endogene ontwikkeling en is dit onderdeel van de automatische stabilisatie die beoogd is met de begrotingsregels. Van een tariefsverhoging of het zoeken naar een dekking is dan ook geen sprake.

Is het geen politieke keuze om te stellen dat hoe meer uitzonderingen er zijn, hoe hoger de tarieven worden voor de dranken die nog wel belast worden. Kan de Staatssecretaris daarop reflecteren?

Bij de contourenbrief is het demissionaire kabinet uitgegaan van een budgetneutrale omzetting. Er wordt geen meeropbrengst behaald, maar er wordt ook niet gekozen voor een lagere budgettaire taakstelling die vervolgens een dekkingsopgave met zich brengt. De Kamer heeft in de diverse aangenomen moties niet gevraagd om varianten met een budgettaire opbrengst of derving. Het kabinet vindt dat dit neutrale uitgangspunt ook het beste past bij haar demissionaire status. In het licht van dit uitgangspunt is het zo dat uitzonderingen leiden tot hogere tarieven voor overige dranken. Het is aan uw Kamer of aan een nieuw kabinet om hierin andere keuzes te maken als dat wenselijk is.

De leden van de SGP vragen ten aanzien van de staffels naar de alternatieven die overwogen zijn als het gaat om de indeling van staffels?

Waarom is voor vijf staffels gekozen en niet voor meer staffels? Klopt het dat meer staffels leidt tot een betere stimulans voor herformulering?

De indeling van de staffels is gebaseerd op gegevens van het CBS die zijn opgevraagd voor het onderzoek.⁴⁰ Uit die data blijkt dat circa 50% van de verkochte alcoholvrije dranken in supermarkten een suikergehalte heeft dat valt tussen de 0 en 5 gram suiker per 100 milliliter, waarbij een relatief grote afzet dranken (25%) zich centreert rond de 4 à 5 gram suiker per 100 milliliter. Dit heeft naar verwachting te maken met herformulering die al plaatsvindt in andere landen, op basis van suikergelerateerde belastingen op alcoholvrije dranken aldaar. Verder blijkt uit de CBS-data dat tussen de 10,5 en 11 gram suiker per 100 milliliter zich nog een grote afzet concentreert. Om ook producten van die dranken te stimuleren tot herformulering, is gekozen voor een staffelgrens bij 10 gram suiker per 100 milliliter. Om producenten van alcoholvrije dranken zoveel mogelijk te stimuleren te herformuleren, stelt het kabinet voor om de staffelgrenzen te stellen op 4 gram, 7,5 gram en 10 gram suiker per 100 milliliter. Een overwogen alternatief is een tarief per gram suiker. Hierdoor is de prikkel om te herformuleren kleiner, maar meer geleidelijk. Evaluaties van een dergelijk tarief zijn niet voorhanden. Staffels met een bereik over meerdere grammen suiker zijn wel geëvalueerd. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om aan te sluiten bij dergelijke staffels.

⁴⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/04/verkoopvolumes-alcoholvrije-dranken-supermarkten-2021>.

De leden van de SGP vragen ten aanzien van de scenario's of inzichtelijk kan worden gemaakt hoe de budgettaire opbrengst van de belasting in de afzonderlijke scenario's neerslaat in de afzonderlijke staffels

Op basis van het RIVM-rapport is door het Ministerie van Financiën een schatting gemaakt hoe de opbrengst per scenario verdeeld is over elke staffel⁴¹:

Staffel	Geen uitzonderingen	Water, zuivel- en sojadranken uitgezonderd	Water uitgezonderd	Zuivel- en sojadranken tot 5 gram suiker en water uitgezonderd	Water, zuivel- en sojadranken, groente- en vruchtensappen uitgezonderd	Water, zuivel- en sojadranken uitgezonderd, groente- en vruchtensappen laagste tarief
0–1	8%	9%	4%	8%	11%	13%
>1–4	11%	13%	12%	15%	15%	15%
>4–7,5	31%	18%	32%	18%	20%	20%
>7,5–10	18%	21%	19%	22%	15%	16%
>10	33%	39%	33%	38%	39%	38%

De leden van de SGP vragen ten aanzien van staatssteun of de Staatssecretaris een eerste analyse kan geven over de mogelijke staatssteun van de scenario's die in de brief worden genoemd.

Het kabinet kan een voorgenomen maatregel toetsten op de risico's op staatssteun. De Europese Commissie heeft echter de exclusieve bevoegdheid om te bepalen of de maatregel staatssteun is en zo ja of de staatssteun geoorloofd of ongeoorloofd is.

Om inzicht te krijgen hoe de Europese Commissie denkt over een soortgelijke maatregelen in Ierland, wil het kabinet, de leden van de SGP, wijzen op een besluit van de Europese Commissie van 24 april 2018.⁴²

Scenario 1: geen dranken uitgezonderd is de meeste eenvoudige en meest uitvoerbare variant van een verbruiksbelasting, zo lezen de leden van de SGP. Uitzonderingen maken het systeem logischerwijs ingewikkelder. In hoeverre verkleint dit risico door de invoering van een nultarief?

Voor het Douane Laboratorium geldt een bepaalbaarheidsgrens van 1% (1 gram per 100 milliliter). Dat betekent dat het Douane Laboratorium geen onderscheid kan maken tussen dranken zonder suiker (0 gram suiker) en dranken met bijvoorbeeld 0,8 gram suiker per 100 milliliter. Dat brengt risico's met zich voor het stelsel qua handhaafbaarheid en controleerbaarheid. Een nultarief voor dranken zonder toegevoegde suiker leidt daarmee niet tot een verkleining van de risico's voor de uitvoering, maar juist tot een groter risico voor de uitvoering. Door de bepaalbaarheidsgrens kunnen bijvoorbeeld ook dranken met 0,6 gram suiker per 100 milliliter het nultarief claimen en kan het Douane Laboratorium dit niet weerleggen. Dat heeft uiteraard ook gevolgen voor het budgettaire beslag als gevolg van het nultarief.

Als de vraag is of aan de laagste staffel (dus 0 tot en met 1 gram suiker per 100 milliliter) een nultarief kan worden verbonden, geldt dat het tarief voor de overige dranken dan zeer zal moeten stijgen om alsnog tot een budgetneutrale omzetting te komen.

Ten aanzien van scenario III: naast mineraalwater zuivel- en sojadranken met een laag suikergehalte uitgezonderd vragen de leden van de SGP naar de mogelijke risico's en geitenpaadjes die de Staatssecretaris ziet als aangesloten wordt bij de GN-codes? In hoeverre wordt herformulering door het toevoegen van melkvet daadwerkelijk voorkomen?

Door aansluiting bij de GN-codes wordt gebruikgemaakt van een objectieve afbakeningsfactor. Deze GN-codes zijn binnen de EU gelijk en

⁴¹ Door afronding telt het totaal niet altijd op tot exact 100%.

⁴² https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/273201/273201_1982362_113_4.pdf.

zijn gebaseerd op GS-codes die wereldwijd gelijk zijn. De GN-code voor zuivel zonder toegevoegd suiker of zoetstof (0401) geeft een duidelijke omschrijving van welke producten onder die code vallen. Daarbij wordt ook in de toelichting bij die GN-code zeer specifiek omschreven over welke producten het gaat. De GN-code voor zuivel kan worden gebruikt om te voorkomen dat producenten minimale hoeveelheden melkvet aan dranken toevoegen om aanspraak te maken op een fiscaal voordeel. Bedrijven zijn doorgaans bekend met GN-codes. Deze codes kunnen daarom een goed alternatief bieden om producten op een objectieve manier af te bakenen. Het kabinet heeft van eenzelfde insteek gebruik gemaakt bij de uitzondering voor mineraalwater zoals die per 1 januari 2024 van toepassing is.

Een mogelijk risico van aansluiting bij GN-codes is dat de discussie wordt verplaatst van belastbaarheid voor de verbruiksbelasting naar een discussie over welke GN-code van toepassing is. Zo kunnen belastingplichtigen stellen dat GN-code 0401 van toepassing is, terwijl dat niet het geval is. Een dergelijk risico wordt aanzienlijk lager geschat dan de huidige afbakening in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Dat heeft te maken met het brede, objectieve karakter van de GN-codes en de doorgaans duidelijke afbakening van die codes.

De leden van de SGP vragen of de Staatssecretaris inzicht kan geven in hoeverre de tarieven kunnen dalen als de huidige uitzondering voor zuivel- en sojadranken budgettair neutraal vervalt.

Met het vervallen van de uitzondering voor zuivel- en sojadranken in de verbruiksbelasting zouden de tarieven in elke staffel met € 7 per 100 liter omlaag kunnen. Hierdoor wordt het tarief voor alle non-alcoholische dranken die onder de gedifferentieerde verbruiksbelasting vallen dus met € 7 per 100 liter verlaagd. Als zuivel en sojadranken met een suikergehalte tot 5 gram uitgezonderd blijven dan kunnen de tarieven met € 5,50 per 100 liter dalen.

De leden van de SGP begrijpen ten aanzien van de uitvoering door de Douane dat het demissionaire kabinet geen wetsvoorstel indient. Deze leden vragen naar de termijn tussen opstart van het opstellen van een mogelijk wetsvoorstel en de inwerkingtreding daarvan. Welke termijn heeft de Staatssecretaris nodig om een wetsvoorstel in het pakket Belastingplan 2025 op te nemen?

Zoals aangegeven in de contourenbrief heeft het demissionaire kabinet de keuze voor een nieuw stelsel, gezien haar demissionaire status, aan de Tweede Kamer gelaten. Deze besluitvorming door de Kamer heeft nog niet plaatsgevonden en een wetsvoorstel wordt door het demissionaire kabinet dan ook nog niet uitgewerkt. Dit betekent dat opname van een eventuele wijziging van de verbruiksbelasting in het Belastingplan 2025 op dit moment niet meer haalbaar is. Als eenmaal duidelijk is welk scenario in een wetsvoorstel is uitgewerkt, zal door Douane een uitvoeringstoets worden gestart. Hierbij geldt dat een gedifferentieerde verbruiksbelasting beslag legt op het accijns- en verbruiksbelastingportfolio van de Douane. Dit portfolio zit al vol met diverse wijzigingen aan automatiseringssystemen en nog in te halen wijzigingen. Verder geldt dat mogelijke maatregelen van een nieuw kabinet een aanvullend beslag leggen op dit portfolio. Dit vraagt om prioritering binnen het portfolio. Het is niet aan dit demissionaire kabinet om daarin keuzes te maken.

Ten aanzien van de uitvoering van de stelsels in het Verenigd Koninkrijk (VK) en Ierland hebben deze leden de volgende vragen. Waarom kan men in het VK wel handhaven op basis van toegevoegd suikers en is dat in Nederland niet mogelijk? Welke ingrepen zijn nodig om het systeem zoals in het Verenigd Koninkrijk in Nederland in te voeren?

In het VK en Ierland zijn alcoholvrije dranken belastbaar als ze toegevoegde suikers bevatten. Het VK en Ierland werken met een overzicht van toegevoegde suikers en zodra een van de suikers van dit overzicht op de ingrediëntenlijst van een product staat, wordt het gehele suikergehalte van de drank belast (dus zowel toegevoegde suikers als natuurlijke suikers). Daarvoor is dus vereist dat verschillende vormen van toegevoegde suikers op het gehanteerde overzicht als ingrediënt zijn opgenomen in de ingrediëntenlijst. Echter, als suiker wordt toegevoegd dat ook van nature aanwezig is in een drank, denk hierbij aan bijvoorbeeld vruchtensuiker (fructose) in vruchtensap, dan kan het Douane Laboratorium niet controleren of deze fructose van nature aanwezig is of dat fructose aan de drank is toegevoegd. Van nature aanwezige fructose en toegevoegde fructose is namelijk chemisch gezien hetzelfde. Een onderscheid tussen natuurlijk en toegevoegd suiker is hierbij dus niet te maken.

In het VK worden claims van toegevoegde suiker alleen op basis van etikettering gecontroleerd. Het Douane Laboratorium benadrukt echter de onmogelijkheid om dit ook via analyses te kunnen controleren, aangezien natuurlijke suiker en toegevoegde suiker chemisch gezien hetzelfde zijn. Daarnaast kan het Douane Laboratorium niet controleren of alle vormen van toegevoegd suiker die op de ingrediëntenlijst staan aangegeven, zich daadwerkelijk in het product bevinden (en in welke hoeveelheid). Het controleren van mogelijk onjuiste informatie op het etiket zou mogelijk zorgen voor zowel overtreding ten aanzien van de samenstelling als de etikettering (Warenwet). Als een toevoeging van suikers juridisch niet hard is te maken met behulp van monsteronderzoek (als dus alleen het etiket zou worden geraadpleegd), dan kan dit niet worden gehandhaafd. Een stelsel zoals in het VK en Ierland brengt daarom voor de uitvoering frauderisico's met zich en leidt bij de uitvoering tot uitdagingen op het gebied van handhaafbaarheid en controleerbaarheid. Het huidige kabinet acht dat niet wenselijk voor de uitvoering van een eventuele gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Andere landen kunnen hier een andere weging en keuzes in maken.