

Inbreng Commissiedebat Fiscaliteit (11/3/2026): Brede Suikerbelasting

Maak gezond de makkelijke keuze. Dat lukt als beleid (1) gezonde basisvoeding beschermt en (2) prijsprikkels inzet waar ze aantoonbaar het meeste effect hebben: dranken met **toegevoegd** suiker ("lege calorieën" zonder verzadiging). Een brede suikerbelasting vergt extra zorg omdat die onbedoeld basisproducten kan raken; vraag daarom eerst om onafhankelijke toetsing van effectiviteit en uitvoerbaarheid.

De voorgestelde brede suikerbelasting is een ingrijpend fiscaal instrument dat zijn doel voorbijschiet. Terwijl de gezondheidswinst onzeker en wetenschappelijk flinterdun is, zijn de **lastenverzwaring van €1,2 miljard** en de **uitvoeringsrisico's** voor de Belastingdienst en het bedrijfsleven groot.

Voor de NZO staan drie knelpunten centraal:

1. Mismatch prikkel-gezondheidswinst (proportionaliteit): een brede heffing op dagelijkse boodschappen is alleen verdedigbaar als de gezondheidswinst aannemelijk en substantieel is; de beschikbare studies wijzen juist op minimale consumptiedaling (<5%) en onzeker effect.
2. Excessieve cumulatie & verdeling: stapeling met de (gedifferentieerde) verbruiksbelasting vergroot lasten zonder aantoonbaar extra gezondheidsrendement; dit raakt vooral lage inkomens (regressief) en vergroot risico op grenshandel.
3. Juridische en uitvoeringscomplexiteit: productafbakening (GN-codes/etikettering/ uitzonderingen) is praktisch moeilijk, leidt tot hoge administratieve lasten (±€50 mln/jaar) en vergroot kans op langdurige geschillen en handhavingsdruk.

Wat we vragen (4):

1. Vraag de Gezondheidsraad om advies over de te verwachten gezondheidswinst van een brede suikerbelasting en de verbruiksbelasting;
2. Vraag om een integrale juridische en uitvoeringsanalyse, waarin ten minste worden behandeld: proportionaliteit en gelijkheidsbeginsel, afbakening via GN-codes/etikettering en uitzonderingen, staatssteunaspecten, en de uitvoeringsimpact op Belastingdienst, Douane en NVWA
3. Vraag om een onafhankelijk landenonderzoek (inclusief landen die de heffing aanpassen/afschaffen) is afgerond,
4. Laat alternatieven uitwerken die doelmatiger en uitvoerbaar zijn bij gelijke gezondheidsambitie (conform CPB-kader¹).

¹ CPB (2023). 'Een economisch afwegingskader voor belastinginstrumenten'



Waarom? (Vier kernredenen)

1. **Gezondheidswinst** is beperkt en wetenschappelijk onzeker: Ecorys² laat beperkte effectiviteit zien (marginale daling, substitutie, geringe calorie-reductie); dalende suikerinname in NL ging de afgelopen jaren niet gepaard met minder overgewicht (multifactorieel probleem).
2. **Proportionaliteit & gelijkheid** komen onder druk door stapeling: brede suikerheffing bovenop de (gedifferentieerde) verbruiksbelasting op dranken- dubbele heffing zonder aantoonbaar extra gezondheidsrendement.
3. **Uitvoerbaarheid** is juridisch/praktisch complex (GN-codes, etikettering, SKU-registratie; NVWA-capaciteit), met hoge administratieve lasten voor bedrijven én overheid.
4. **Verdeling & betaalbaarheid:** structureel +€1,2 mld extra lasten op voeding (bovenop btw); regressief effect (koopkrachtverlies lage inkomens tot 0,32%).

1. Doel & proportionaliteit: fiscale maatregel moet in verhouding staan tot gezondheidsdoel

Een kernvereiste voor iedere fiscale maatregel is dat deze proportioneel is. Daarbij geldt dat prijsprikkels aantoonbaar het meest doelmatig zijn bij producten met 'lege calorieën' en weinig verzadiging- met name dranken met **toegevoegd** suiker- en minder passend zijn bij vaste voedingsmiddelen waar suiker ook technologische en productfuncties heeft. De NZO constateert dat de voorgestelde brede suikerbelasting (€850 mln) boven op de verhoogde verbruiksbelasting op dranken (€350 mln) leidt tot een stapeling van €1,2 miljard aan extra lasten op voeding.

- Fiscale prikkels moeten aansluiten op voedingsrichtlijnen: wat de overheid adviseert als basis (Schijf van Vijf) hoort niet onbedoeld fiscaal bestraft te worden. Dit vraagt scherpe afbakening op toegevoegd suiker en voorkomt dat basisproducten in een generieke heffing worden meegetrokken.
- De beschikbare modelstudies leveren geen causaal bewijs dat een brede suikerheffing tot de beoogde gezondheidswinst leidt; causaliteit wordt ex ante aangenomen in plaats van empirisch aangetoond. Dat is onvoldoende voor de fiscale proportionaliteitstoets.
- Fiscale proportionaliteit vergt een redelijke verhouding tussen doel (gezondheidswinst) en middel (heffing).
- Stapeling van twee suikergesegmenteerde heffingen (brede heffing én gedifferentieerde drankenheffing) creëert risico op excessieve cumulatie: dubbel belasten van vergelijkbare producten zonder aantoonbaar extra gezondheidsrendement → juridisch kwetsbaar onder proportionaliteits- en gelijkheidsbeginsel.

² Ecorys (2024). 'Suikerbelasting Effectenonderzoek'



- Rechtszekerheid komt in het geding bij twee parallelle regimes met verschillende drempels/definities (bijv. omgang met aroma's; drinkbaar vs. eetbaar).

2. Verwachte gezondheidswinst: beperkt en wetenschappelijk onzeker

- Ecorys is de primaire onderbouwing en laat beperkte effectiviteit zien:
 - Voor 80% van de bevolking daalt suikerconsumptie met <5%.
 - Top-20% suikerconsumenten blijft ver boven de aanbevolen norm.
 - Substitutie naar andere calorierijke producten/snacks wordt onvoldoende uitgesloten.
 - Totale calorie-reductie is gering en onzeker.
- Zonder volledige substitutie-/compensatiemodellering is elk gezondheidsrendement boven schatting; in vergelijkbare settingen is de totale calorie-inkoop niet aantoonbaar gedaald.
- Gezondheidsparadox: RIVM-data tonen aan dat de suikerinname tussen 2012 en 2021 met 10,2% is afgenomen, terwijl overgewicht bleef stijgen³. Dit bevestigt dat de relatie tussen suikerinname en obesitas multifactorieel is. Een belasting die nauwelijks gedrag stuurt, maar wel miljarden aan huishoudens onttrekt, is fiscaal ondoelmatig. Vergelijkbare patronen zien we internationaal: o.a. "Australian paradox"⁴.
- Conclusie: overgewicht is geen één-op-één suikerprobleem. Een brede suikerbelasting is dus geen panacee; proportionele bijdrage ontbreekt.

CPB

Gedragsturende belastingen zijn alleen te rechtvaardigen als de effectiviteit aannemelijk is en maatschappelijke kosten niet zwaarder wegen dan de baten. Bij lage effectiviteit en hoge uitvoerings- en welvaartskosten waarschuwt het CPB voor het instrument.

3. Uitvoerbaarheid & administratieve lasten: "juridisch en praktisch complex"

De techniek achter deze belasting kent volgens het CPB vele "rode vlaggen". Het naast elkaar laten bestaan van twee verschillende suikergelateerde regimes (brede belasting vs. verbruiksbelasting) ondermijnt de rechtszekerheid.

- Productafbakening via GN-codes + suikerpercentages en etiketdata is complex: variabele recepturen, samengestelde producten en batchverschillen bemoeilijken eenduidige classificatie en handhaving.
- Verschillende drempelwaardes, definities van aroma's en de afbakening tussen 'drinkbaar' en 'eetbaar' leiden tot een hoge kans op geschilvorming.

³ RIVM (2024): 'Overgewicht zal blijven toenemen tot 2050'

⁴ Barclay AW, Brand-Miller J. (2011) 'The Australian paradox: a substantial decline in sugars intake over the same timeframe that overweight and obesity have increased'. Nutrients.



- Bedrijven: per SKU (honderden/talloze) suikergehalte registreren/rapporteren; NVWA kampt met etiket-achterstanden; Belastingdienst/Douane uitvoeringsketen al zwaar belast.
- Lasten: administratieve kosten $\approx$ €50 mln/jaar voor bedrijven (en vergelijkbare uitvoeringskosten overheid, op basis van Deense referenties).

4. Doelmatigheid & verdeling: vooral opbrengst, weinig sturing

De taakstellende opbrengst van €850 miljoen per jaar suggereert dat de maatregel primair dient als inkomsteninstrument voor de schatkist en niet als sturingsinstrument voor de volksgezondheid.

- In het coalitieakkoord staat een taakstellende opbrengst van €850 mln/jaar (vanaf 2030). Bij beperkt gezondheidsrendement en hoge lasten is de inkomensextractie de facto het dominante effect.
- Dranken niet onder brede heffing, maar wel zwaarder door de verbruiksbelasting $\rightarrow$ in de portemonnee ontstaat cumulatieve: dranken duurder én overige suikerhoudende producten duurder.
- Koopkracht: laagste inkomens $-0,32\%$; voeding is $12,7\%$ van het huishoudbudget $\rightarrow$ voelbare bestaanszekerheidsimpact.⁵
- Tarieven: voorgestelde vlaktaks $\sim$ €1,10/kg(l) en getrapt tot €2,80/l ($>50\%$ suiker) zijn buitenproportioneel t.o.v. gangbare Europese bandbreedtes ($\pm$ €0,10–0,30/l).

CPB

Een heffing die vooral inkomsten genereert maar nauwelijks gedrag verandert, is geen effectief sturingsinstrument.

Grenseffecten & timing: wacht ACM-onderzoek af

De voorgestelde tarieven (tot €2,80 per liter/kg) zijn aanzienlijk hoger dan in omringende EU-landen (€0,10–€0,30). Dit jaagt grenshandel aan en raakt de binnenlandse retail.

- ACM onderzoekt de prijsverschillen met buurlanden en de impact op de Nederlandse markt.
- Nieuwe voedselheffingen vergroten het risico op fiscale lekkage en bestedingsuitwijk naar België/Duitsland (zeker in grensregio's).
- Advies: beslis pas over extra voedselheffingen ná publicatie van het ACM-rapport en een integrale grenseffectentoets.

De Nederlandse Zuivel Organisatie

De Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) is de branchevereniging van de Nederlandse zuivelindustrie. Wij behartigen de belangen van onze 13 leden. Zij verwerken melk tot een breed pakket zuivelproducten: van zuiveldranken, baby- & kindervoeding, kaas en desserts tot ingrediënten voor de voedingsmiddelenindustrie en de farmaceutische sector.

⁵ Agrimatie (2025) [‘Uitgaven Voeding’](#)