

Vergaderjaar 2025–2026

32 140

Herziening Belastingstelsel

31 532

Voedingsbeleid

32 793

Preventief gezondheidsbeleid

Nr. 310

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN VAN DE
MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2026

Gezondheid vormt voor veel mensen de basis voor welzijn, geluk en maatschappelijk functioneren. Naast het grote individuele belang raakt gezondheid ook het functioneren van onze gehele samenleving. Een samenleving met gezonde inwoners is veerkrachtiger, gelukkiger en productiever. Een ongezonde leefstijl, bijvoorbeeld door roken, overmatig alcoholgebruik of ongezonde voeding, brengt aanzienlijke maatschappelijke kosten met zich mee op het gebied van stijgende zorguitgaven, verlies aan arbeidsproductiviteit en druk op sociale voorzieningen.

Het is daarom van belang om gezamenlijk te werken aan het bevorderen van een gezonde leefstijl en het voorkomen van ziekte. De overheid heeft hierin ook een verantwoordelijkheid. Daarom investeren we in voorlichting, zorgen we voor toegankelijke sport- en beweegmogelijkheden, stimuleren we gezonde keuzes en maken we ongezonde keuzes juist onaantrekkelijker. Eén van de beschikbare instrumenten van de overheid hiervoor is het beprijzen van ongezonde gewoontes.

In deze brief zet het kabinet uiteen wat haar plannen zijn op dit gebied. Deze plannen zien op de omzetting van de huidige verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken naar een belasting op basis van het suikergehalte van de drank (hierna: suikerbelasting op alcoholvrije dranken) en op een suikerbelasting op eetwaren. Deze maatregelen hangen met elkaar samen omdat zij hetzelfde doel hebben: het terugdringen van de suikerconsumptie via respectievelijk alcoholvrije dranken met veel suiker en eetwaren met veel suiker. Het kabinet tracht dit doel van het terugdringen van de suikerconsumptie in het bijzonder te bereiken met een verandering van gedrag bij producenten, via de herformulering van producten (aanpassing van de samenstelling van producten) en bij consumenten, doordat zij minder suikerrijke producten kopen.

Het kabinet schetst in deze brief voor beide maatregelen de relevante aspecten en te maken keuzes zodat hierover met uw Kamer van gedachten kan worden gewisseld.

Eerst wordt geschetst waarom het terugdringen van de suikerconsumptie van belang is vanuit gezondheidsperspectief (paragraaf 1). Vervolgens wordt de inzet van het kabinet uiteengezet voor beide genoemde suikerbelastingen, dus alcoholvrije dranken en eetwaren (paragraaf 2). In paragraaf 2 worden daarnaast ook het proces, het budgettaire doel van de maatregelen en ondersteunende maatregelen geschetst. In paragraaf 3 wordt verder ingegaan op de voorziene uitwerking van de suikerbelasting op alcoholvrije dranken en in paragraaf 4 op de suikerbelasting op eetwaren. Ervaringen met suikerbelastingen in andere landen worden toegelicht in paragraaf 5 en de financiële en economische aspecten van de maatregelen in paragraaf 6. Tot slot wordt het vervolg van het proces beschreven in paragraaf 7.

1. Gezondheidsaspect suikerbelastingen

De afgelopen decennia is het aantal mensen dat lijdt aan overgewicht, obesitas en chronische ziekten gerelateerd aan ongezonde voeding in Nederland sterk gestegen. In 1990 had ruim één op de drie volwassen Nederlanders overgewicht. Sindsdien is het aantal volwassen Nederlanders met overgewicht gestegen naar één op de twee in 2025.^{1, 2} Het percentage volwassenen met obesitas verdrievoudigde in dezelfde periode in Nederland van ruim 6% naar 16%. Als deze trend doorzet, betekent dit dat in 2040 62% van de volwassenen Nederlanders kampt met overgewicht.³ De toename in overgewicht, obesitas en voedingsgerelateerde chronische ziekten over de afgelopen decennia wordt grotendeels veroorzaakt door een ongezond voedselpatroon en te weinig lichamelijke activiteit. Overgewicht en obesitas zijn verantwoordelijk voor ruim 10% van het aantal nieuwe gevallen van chronisch hartfalen, 15% van de gevallen van hart- en vaatziekten en 40% van de gevallen van diabetes mellitus type II.⁴ Ongezonde voeding en overgewicht zorgen voor respectievelijk 2,8% en 2,3% van de jaarlijkse ziektelast.⁵

Eten is een essentieel onderdeel van het leven, sociaal en fysiek. Gezond eten is een van de belangrijkste factoren om te komen tot een gezonde generatie. Echter is het aanbod van sterk bewerkte, vette en suikerrijke voedingsmiddelen in de loop ter tijd gestegen, is de voedselmarketing van deze producten toegenomen en zijn de prijzen hiervan gedaald.⁶ Het is daarmee gemakkelijker geworden om deze producten te kopen en te nuttigen.⁷ Dit is ook terug te zien in de cijfers. De gemiddelde inname van

¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Loket gezondleven.nl. Cijfers en feiten overgewicht. Beschikbaar via: <https://www.loketgezondleven.nl/gezondheidsthema/overgewicht/cijfers-en-feiten-overgewicht>.

² Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Overgewicht. Cijfers en context. Trend overgewicht volwassenen. Beschikbaar via: <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/overgewicht/cijfers-context/trends#node-trend-overgewicht-volwassenen>.

³ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Nationaal preventieakkoord. 2018. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/11/23/nationaalpreventieakkoord>.

⁴ RIVM (2020) Suikertaks: een vergelijking tussen drie Europese landen.

⁵ RIVM (2024) Volksgezondheidstoekomstverkenning 2024; Kiezen voor een gezondere toekomst.

⁶ Poelman MP, Kamphuis CBM, van Lenthe F. Postitiepaper: Voedselconsumptie vanuit gedragsperspectief. 2018 https://gof.sites.uu.nl/wp-content/uploads/sites/186/2018/04/Voedsel_Duurzame-en-gezonde-keuzes-voor-consumptie.pdf

⁷ <https://www.gezondheidsraad.nl/over-ons/documenten/adviezen/2015/11/04/richtlijnen-goede-voeding-2015>

vrije suikers in Nederland is 49 gram per dag. Dat is ongeveer 10 procent van de totale dagelijkse energie-inname. De belangrijkste bronnen van vrije suikers zijn suiker- en snoepgoed (28%) en alcoholvrije dranken (23%). Deze leveren samen de helft van de vrije suiker-inname. Ook de consumptie van zuivel (13%), koek en gebak (10%) en sauzen en smaakmakers (7%) draagt bij aan de inname van vrije suikers. De inname van vrije suikers is voor kinderen en met name tieners het hoogst (gemiddeld 57 gram per dag). We zien ook dat het aantal kinderen met overgewicht is gestegen van 11,6% in 1990 naar 14,2% in 2024.

Het kabinet wil haar verantwoordelijkheid nemen bij het aanpakken van dit maatschappelijke gezondheidsvraagstuk, samen met de Kamer. De twee genoemde maatregelen worden hieronder verder toegelicht.

2. Inzet kabinet en proces

2.1. Inzet kabinet voor alcoholvrije dranken

De inzet van het kabinet is om de huidige verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken om te zetten naar een suikerbelasting op alcoholvrije dranken.

Daarbij kijkt het kabinet in de uitwerking met name naar het scenario dat vanuit gezondheidsperspectief het meest wenselijk is en dat goed uitvoerbaar is, zonder het risico op omzeiling. Bij deze uitgangspunten lijken de scenario's I, II en met name III het beste te passen.

In Nederland wordt er sinds 1992 verbruiksbelasting geheven over alcoholvrije dranken. Vóór 1992 werden alcoholvrije dranken belast met accijns. De verbruiksbelasting die op dit moment geldt, is géén suikerbelasting. Er geldt één tarief (€ 26,13 per hectoliter) dat voor alle belaste dranken gelijk is. In 2026 is de opbrengst van deze belasting naar verwachting € 640 miljoen.

Door het huidige tarief (€ 26,13 per hectoliter) budgetneutraal⁸ te differentiëren naar een tarief op basis van het suikergehalte van de drank kunnen alcoholvrije dranken met weinig suiker *minder belast* worden dan nu het geval is, en alcoholvrije dranken met veel suiker *meer belast* worden dan nu het geval is. Naar verwachting worden alcoholvrije dranken met weinig of geen suiker daarmee goedkoper dan nu het geval is, en alcoholvrije dranken met veel suiker juist duurder dan nu het geval is.⁹ Op deze manier treden twee effecten op. Ten eerste wordt het gedrag van consumenten beïnvloed: bij doorberekening van de belasting in de prijzen, zoals nader toegelicht in paragraaf 6.1, worden alcoholvrije dranken met weinig of geen suiker aantrekkelijker door een lagere prijs en worden alcoholvrije dranken met veel suiker onaantrekkelijker door een hogere prijs. Ten tweede worden producenten gestimuleerd om minder suiker toe te voegen aan hun producten, zodat deze producten minder worden belast. Dit effect van herformulering is vanuit gezondheids-oogpunt uiteraard wenselijk.

⁸ Met budgetneutraal differentiëren wordt bedoeld dat onder een gedifferentieerde verbruiksbelasting op basis van het suikergehalte van de drank dezelfde opbrengst wordt behaald als onder de huidige verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken met een vlak tarief. Ook kan worden gekozen voor het behalen van een meer- of minderopbrengst. In het laatste geval is alternatieve dekking nodig.

⁹ Dit effect treedt op als de belasting door producenten wordt doorberekend in de prijs. Zie hierover verder paragraaf 6 van deze brief.

Aangezien alcoholvrije dranken een grote bijdrage leveren aan de vrije suiker-inname (23%, zie hierboven), met name bij jongeren, ligt het voor de hand om de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken om te zetten naar een suikerbelasting op alcoholvrije dranken. Uit de ervaringen uit andere (EU-)landen blijkt dat een suikerbelasting op alcoholvrije dranken een effectief instrument is om de suikerconsumptie via alcoholvrije dranken te verminderen. De voorziene uitwerking van de suikerbelasting op alcoholvrije dranken en de keuzes die hierbij zijn te maken, licht het kabinet in meer detail toe in paragraaf 3.

2.2. Inzet kabinet voor eetwaren

De inzet van het kabinet is om per 2030 een suikerbelasting op eetwaren te introduceren met een structurele opbrengst van € 900 mln. per jaar.

Zoals hierboven geschetst, komt ongeveer een kwart van de vrije suikerinname uit dranken. De overige consumptie komt uit eetwaren. Daarom is het van belang om via een prijsprikkel ook de consumptie van eetwaren die veel suiker bevatten terug te dringen. In 2024 is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van een suikerbelasting op eetwaren.¹⁰ De onderzoekers concludeerden dat een suikerbelasting op eetwaren kan bijdragen aan het terugdringen van de suikerconsumptie. Het kabinet zet daarom in op het realiseren van een dergelijke belasting. Hierbij geldt dat er samen met uw Kamer nog keuzes moeten worden gemaakt. In paragraaf 4 wordt uiteengezet wat deze keuzes zijn en welke randvoorwaarden gelden voor een juridisch houdbare, effectieve en uitvoerbare suikerbelasting op eetwaren.

2.3. Budgettaire aspect en proces

Met de suikerbelasting op eetwaren zet het kabinet in op het behalen van een budgettaire opbrengst van € 900 mln. structureel per jaar vanaf 2030.¹¹ Voor de uitvoeringskosten van de maatregel is vanaf 2028 jaarlijks een bedrag van € 50 mln. gereserveerd.

Er wordt op dit moment samen met de Belastingdienst en de Douane gewerkt aan een wetgevingspakket waarin zowel een suikerbelasting op alcoholvrije dranken als een suikerbelasting op eetwaren worden gerealiseerd. Met beide organisaties wordt bekeken hoe de maatregelen zo effectief mogelijk kunnen worden ingevoerd voor zowel de uitvoering als voor het bedrijfsleven (administratieve lasten). Uitgezocht wordt of het verwerken van beide maatregelen in één systeem synergievoordelen oplevert, waardoor uitvoering van de maatregel(en) mogelijk eerder kan plaatsvinden dan wanneer sprake is van twee losse systemen met elk hun eigen wet. Verschillende voorstellen zullen ter verkenning van de uitvoeringsgevolgen worden aangeboden aan zowel de Belastingdienst als de Douane. Zij beoordelen de uitvoerbaarheid (in brede zin) en de timing van de inpasbaarheid binnen de systemen, onder voorbehoud van een uiteindelijke Uitvoeringstoets. De uitkomsten hiervan worden uiteraard met uw Kamer gedeeld.

¹⁰ Ecorys (2024). *Suikerbelasting; effectenonderzoek*.

¹¹ Budgettaire tabel coalitieakkoord 30 januari 2026: *Aan de slag, bouwen aan een beter Nederland*.

2.3.1. Implementatietermijn uitvoerder en belastingplichtigen en stakeholderbetrokkenheid

Naar verwachting zal de uitvoerder van de maatregelen op zijn minst één tot enkele jaren implementatietijd nodig hebben om de belastingen operationeel te laten zijn. De definitieve implementatietermijn kan door de uitvoerders worden vastgesteld aan de hand van een Uitvoeringstoets op het uiteindelijke wetgevingspakket. De implementatietermijn gaat lopen nadat het wetgevingspakket door beide Kamers is aangenomen. Vanaf dat moment is het wetgevingspakket immers definitief. Ook voor de (nieuwe) belastingplichtigen geldt dat een implementatietermijn wenselijk is, bijvoorbeeld voor het inrichten van hun systemen voor het doen van aangifte.

Om zo goed mogelijk rekening te kunnen houden met een lastenluwe implementatie en het beperken van de toename van administratieve lasten voor de voorziene belastingplichtige bedrijven, worden zij betrokken bij de totstandkoming van de wetgeving. Dit gebeurt bijvoorbeeld via stakeholderbijeenkomsten en andere gesprekken, waarbij ook gezondheidsorganisaties worden betrokken. Naast deze gerichte gesprekken wordt deze brief na verzending aan de Kamer aangeboden ter internetconsultatie.

2.3.2. Ondersteunende maatregelen

De inzet van het kabinet is om een maatregel als een suikerbelasting niet op zichzelf te laten staan, maar onderdeel te maken van een breed pakket aan maatregelen die elkaar versterken. Zo investeert het kabinet in voorlichting, preventie en gratis schoolfruit en wil het kabinet marketing van ongezonde producten gericht op kinderen beperken via wetgeving. Ook komt dit voorjaar de eerste monitor Supermarkt uit, die weergeeft hoeveel gezonde en ongezonde producten supermarkten verkopen. Het publiceren van een dergelijke monitor zal naar verwachting supermarkten aanzetten om de verkoop van gezonde voeding meer te stimuleren. Daarnaast zet het kabinet in op productverbetering, zodat producten stap voor stap gezonder worden en minder zout, suikers en verzadigd vet en meer vezels komen te bevatten.

3. Suikerbelasting op alcoholvrije dranken

Zoals aangegeven is de inzet van het kabinet de huidige verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken om te zetten naar een suikerbelasting op alcoholvrije dranken. Het kabinet kijkt hierbij in de uitwerking met name naar het scenario dat vanuit gezondheidsperspectief het meest wenselijk is en dat goed uitvoerbaar is, zonder het risico op omzeiling. Bij deze uitgangspunten lijken de scenario's I, II en met name III het beste te passen.

3.1. Scenario's

Over de mogelijkheid van een suikerbelasting op alcoholvrije dranken hebben vorige kabinetten verschillende contourenbrieven met uw Kamer gedeeld.¹² In bijlage 1 zijn alle zeven scenario's opgenomen, inclusief bijbehorende tarieven. Het verschil tussen deze scenario's zit in de categorieën alcoholvrije dranken die worden uitgezonderd. In scenario I vallen alle categorieën alcoholvrije dranken onder de belasting. Dit betekent dat de dranken die onder de wettelijke definitie van «alcoholvrije dranken» vallen, worden belast op basis van het suikergehalte. Onder de

¹² Kamerstukken II 2023/24, 32 140, 186 en Kamerstukken II 2024/25, 32 140, 268.

definitie van «alcoholvrije dranken» vallen kort gezegd alle dranken die geen of nagenoeg geen alcohol bevatten¹³ en kennelijk zijn bestemd om onverwarmd te worden gedronken (met uitzondering van kraanwater).¹⁴ Dit betekent dat bijvoorbeeld koffie, thee en medicinale dranken niet worden gezien als alcoholvrije dranken, en (light) frisdrank, limonade- (siroop), (pure) vruchten- en groentesappen en zuiveldranken wel. In scenario II wordt mineraalwater uitgezonderd en in scenario III worden mineraalwater en zuivel- en sojadranken uitgezonderd.

Vanaf scenario IV worden meer categorieën dranken uitgezonderd van de belasting, wat betekent dat deze categorieën dranken dus niet worden belast. Hierbij geldt echter dat hoe meer categorieën alcoholvrije dranken worden uitgezonderd, hoe hoger het tarief wordt voor de alcoholvrije dranken die nog wel worden belast. Daarnaast is er geen gezondheids-overweging om naast mineraalwater en zuivel- en sojadranken ook andere categorieën alcoholvrije dranken uit te zonderen. Het advies van de Gezondheidsraad is om zo min mogelijk suikerhoudende dranken te drinken.¹⁵ Ook pure vruchten- en groentesappen bevatten suiker. Het advies van het Voedingscentrum is dan ook om groente en fruit in zijn geheel te eten in plaats van het sap ervan te drinken. Door groente en fruit te eten krijg je sneller een vol gevoel.¹⁶ Bij het persen gaan namelijk onder andere vezels verloren die voor verzadiging zorgen. Via het drinken van fruit in de vorm van sap krijgt men dus ongemerkt veel calorieën binnen omdat het verzadigingseffect van sap laag is.

Onder de huidige verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken zijn mineraalwater en zuivel- en sojadranken uitgezonderd van de belasting. Vanuit gezondheidsperspectief is dit logisch. Melk en melkproducten bevatten essentiële voedingsstoffen zoals eiwit, calcium, vitamine B2 en B12. Het consumeren van deze producten hangt ook samen met een lager risico op bepaalde chronische ziekten. Sojadrink is qua voedingswaarde het beste alternatief voor zuivel, omdat het eiwit bevat en er vaak calcium, vitamine B2 en vitamine B12 aan wordt toegevoegd.¹⁷

Naast het bovenstaande geldt dat het staatssteunrisico toeneemt naarmate men meer categorieën alcoholvrije dranken uitzondert op basis van niet objectieve en onderbouwde criteria. Dit wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

3.2. Staatssteunrisico

Als alcoholvrije dranken op basis van het suikergehalte worden belast, kunnen uitzonderingen hierop mogelijk leiden tot risico's op staatssteun. In de gevallen waarin toch wordt gekozen voor uitzonderingen, is het belangrijk dat deze objectief worden onderbouwd om te beargumenteren dat deze passen in de aard en opzet van het toekomstige stelsel. Hierbij kan worden gedacht aan onderbouwing op basis van de administratieve beheersbaarheid van het stelsel, of gezondheidsaspecten van een bepaald type drank waardoor het uitzonderen hiervan in lijn is met het doel van het stelsel. Deze gezondheidsaspecten zijn naar verwachting aan de orde

¹³ Zie artikel 6 Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken (Wvad).

¹⁴ Verder blijft het huidige systeem van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken van toepassing, wat bijvoorbeeld betekent dat ook alcoholvrije dranken in vaste vorm of als concentraat kunnen worden belast. Zie artikelen 9 en 10 Wvad.

¹⁵ Gezondheidsraad (2025) *Richtlijnen goede voeding: eiwitbronnen en voedingsbronnen 2025*.

¹⁶ Sappen en smoothies | Voedingscentrum

¹⁷ Gezondheidsraad (2025) *Richtlijnen goede voeding: eiwitbronnen en voedingsbronnen 2025* en Voedingscentrum, te bereiken via <https://www.voedingscentrum.nl/nl/service/vraag-en-antwoord/gezonde-voeding-en-voedingsstoffen/is-sojadrink-of-sojamelk-gezond-en-duurzaam.aspx>.

als het gaat om het uitzonderen van mineraalwater en zuivel- en sojadranken. Als uitzonderingen passen binnen de aard en opzet van het stelsel, is geen sprake van selectiviteit en dus geen sprake van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

Tot slot geldt dat de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken dit jaar wordt geëvalueerd. Deze evaluatie ziet in het bijzonder op de tariefsverhoging en het uitzonderen van mineraalwater van de belasting, die beiden plaatsvonden per 1 januari 2024. Uw Kamer wordt over deze evaluatie uiteraard geïnformeerd.

3.3. Koppeling alcoholaccijns

Om te voorkomen dat alcoholhoudende dranken lager worden belast dan alcoholvrije dranken (uitgangspunt is kortgezegd: «bier niet lager belasten dan fris»), geldt er momenteel een minimumtarief in de bieraccijns dat gelijk is aan het tarief van de verbruiksbelasting.

De hoogte van de bieraccijns wordt bepaald aan de hand van het alcoholpercentage van het bier. Voor het bier dat op grond van deze systematiek lager zou worden belast dan fris, geldt het minimumtarief. Naast een keuze voor een variant zal ook een keuze moeten worden gemaakt hoe om te gaan met deze koppeling. Het kabinet maakt hiervoor in de uitwerking verschillende berekeningen met en zonder koppeling en informeert uw Kamer hierover later dit jaar.

4. Suikerbelasting op eetwaren

Uit onderzoek van onderzoeksbureau Ecorys naar een suikerbelasting op eetwaren blijkt dat deze belasting kan bijdragen aan het verminderen van consumptie van suiker via eetwaren en dat het effect van een dergelijke suikerbelasting het grootst is onder de top twintig procent suikerconsumenten (de mensen die het meeste suiker consumeren). Ook de gezondheidswinst is het grootst bij deze groep mensen.¹⁸

In deze paragraaf worden verschillende varianten van een suikerbelasting op eetwaren uiteengezet. Allereerst worden algemene juridische uitgangspunten toegelicht (paragraaf 4.1), waarna varianten worden behandeld. Om tot een zo helder mogelijk overzicht te komen, wordt aangevangen met de variant die het kabinet in het coalitieakkoord heeft geschetst (paragraaf 4.2). Vervolgens worden alternatieven behandeld (paragraaf 4.3).

4.1. Algemene juridische aandachtspunten bij suikerbelasting op eetwaren

De verschillende varianten van een suikerbelasting verschillen in juridische houdbaarheid. Vanuit juridisch perspectief is met name van belang in hoeverre de belasting wordt gebaseerd op objectieve criteria. Hoe eenvoudiger en objectiever de afbakening van de belastinggrondslag, des te beter de regeling in beginsel verdedigbaar is in het licht van het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Varianten die sterk afhankelijk zijn van inhoudelijke uitzonderingen of voedingskundige criteria (bijvoorbeeld de Schijf van Vijf) zijn naar verwachting juridisch kwetsbaarder. Dergelijke uitzonderingscriteria kunnen namelijk leiden tot discussies over afbakening en gelijke behandeling van vergelijkbare producten. Daar staat tegenover dat varianten die

¹⁸ Ecorys (2024). *Suikerbelasting; effectenonderzoek*.

primair aanknopen bij objectieve kenmerken, zoals het suikergehalte dat moet worden vermeld op grond van het Europese etiketteringsrecht, juridisch eenvoudiger verdedigbaar zijn. Hiernaast is het vanuit Unierechtelijk perspectief van belang dat de belasting geen discriminerend effect heeft ten opzichte van producten die worden overgebracht uit andere EU-lidstaten of worden ingevoerd uit derde landen en dat eventuele uitzonderingen of afwijkingen voldoende kunnen worden gerechtvaardigd vanuit de aard en opzet van het stelsel, om mogelijk staatssteun te voorkomen.

4.2. Eerste variant

De zogenoemde eerste variant kent de volgende aspecten:

a. Staffels

- In de eerste variant wordt de suikerbelasting op eetwaren ingericht aan de hand van een zogenoemd staffelsysteem. Dit betekent dat voor eetwaren met een bepaalde bandbreedte in suikergehalte steeds een bepaald tarief geldt per kilogram product (zie voorbeeld hieronder). Uit het onderzoek van Ecorys blijkt dat een staffelsysteem leidt tot een grotere gezondheidswinst in vergelijking met een systeem waarbij één tarief geldt, terwijl er naar verwachting geen sprake is van extra uitvoeringskosten. Wel wordt aangeraden een beperkt aantal staffels te gebruiken om te voorkomen dat elk product bij een kleine wijziging in het suikergehalte steeds in een ander tarief valt. In het onderzoek van Ecorys worden de volgende staffels en tarieven voorgesteld:
 - € 0,90 per kilogram product tussen 6% en 20% suikergehalte;
 - € 1,70 per kilogram product tussen 20% en 50% suikergehalte;
 - € 2,80 per kilogram product vanaf 50% suikergehalte¹⁹;
- De tarieven die in de uiteindelijke suikerbelasting van toepassing zijn, worden vastgesteld als duidelijk is hoe de suikerbelasting op eetwaren er precies komt uit te zien en hoeveel opbrengst totaal is voorzien;
- Het uitgangspunt is dat de belasting per kilo van het eindproduct wordt geheven;
- De prijsverhogingen²⁰ die voortkomen uit de hierboven beschreven variant hangen sterk samen met het soort product. Zo geldt dat deze variant voor goedkopere en zwaardere producten die veel suiker bevatten kan zorgen voor flinke (relatieve) prijsverhogingen. Voor andere producten is de (relatieve) prijsverhoging naar verwachting beperkt.

b. Belasting van producten met een suikergehalte van 6% of meer

- In het onderzoek van Ecorys wordt aangegeven dat bij een suikerbelasting waarbij producten met een suikergehalte van ten minste 6% worden belast, een balans wordt gevonden tussen effectiviteit en uitvoerbaarheid. De inschatting is dat onder deze variant ongeveer 460 producenten belastingplichtig worden.²¹

¹⁹ Let op: deze tarieven zijn slechts indicatief opgenomen. Deze tarieven zijn gebruikt in het onderzoek van Ecorys en zijn gebaseerd op de in dat onderzoek genoemde budgettaire opbrengst. Die opbrengst is hoger dan waarin het coalitieakkoord voorziet.

²⁰ Uit een analyse van andere landen blijkt dat producenten een suikerbelasting grotendeels tot volledig doorberekenen aan consumenten (Ecorys, 2024).

²¹ Het aantal van 460 belastingplichtigen geldt als de inrichting van de suikerbelasting op eetwaren wordt gebaseerd op de inrichting van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken, dat wil zeggen dat de uitslag en de invoer van belastbare producten wordt belast.

c. Uitzonderen van producten die binnen een gezond voedingspatroon passen

- Omdat het achterliggende doel van de suikerbelasting op eetwaren is het verbeteren van de volksgezondheid, stellen de onderzoekers voor om producten die een suikergehalte hebben van 6% of meer en tegelijkertijd binnen een gezond voedingspatroon passen (zoals bijvoorbeeld ingevroren fruit), uit te zonderen van de belasting.

d. Alleen producten met een voedsletiket belasten

- Voor de administratieve hanteerbaarheid van de belasting wordt in het onderzoek voorgesteld om alleen producten te belasten waarvoor een *etiketteringsplicht* geldt. Bij producten waarvoor een etiketteringsplicht geldt, kan het suikergehalte van het etiket worden afgelezen. Aan de hand van het op het etiket genoemde suikergehalte kan vervolgens de hoogte van de verschuldigde belasting worden bepaald.
- Voor producenten betekent dit dat zij hun aangifte kunnen baseren op het etiket. Ook voor de uitvoerder van de belasting is deze werkwijze naar verwachting te prefereren boven een ander systeem, aldus de onderzoekers. De vermelding van (hoeveelheden van) ingrediënten is aan regels gebonden en de verwachting is dat de uitvoerder zich hierop kan baseren bij het vaststellen van de belastingschuld. De handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid hiervan worden samen met de uitvoerders nog nader onderzocht.
- Ten aanzien van niet-voorverpakte levensmiddelen geldt dat het alleen verplicht is om informatie te verstrekken over de stoffen en producten die allergieën of intoleranties veroorzaken in het product.²² Bij niet-voorverpakte levensmiddelen, zoals taart bij de bakker of schepijs bij een ijskraam, is een voedsletiket dus niet verplicht. Dat betekent dat deze producten in deze variant ook niet worden belast.
- In deze variant wordt het bedrijf waar een belastbaar product wordt voorzien van een voedsletiket, belastingplichtig. Dit vermindert de mogelijkheid om de suikerbelasting te omzeilen door levensmiddelen onverpakt aan te bieden:
 - Het heeft voor verkopers van levensmiddelen, zoals supermarkten, geen zin om producten die in de verpakking door de producent worden geleverd, uit de verpakking te halen omdat de belasting in een eerder stadium al is afgedragen;
 - Het risico dat producenten de producten die zij tot nu toe *voorverpakt* aanbieden aan supermarkten, voortaan zonder verpakking aanbieden, lijkt ook beperkt omdat:
 - veel voorverpakte levensmiddelen, zoals sauzen, toetjes of een rol koek, zich er niet voor lenen om uit de verpakking te worden gehaald;
 - door de verpakking te verbreken in sommige gevallen de houdbaarheid van het levensmiddel wordt verkort;
 - het onverpakt aanbieden van levensmiddelen hogere eisen stelt aan hygiëne en de beheersing van voedselveiligheidsrisico's;
 - levensmiddelen uit de verpakking alsnog in supermarkten moeten worden verpakt voor onmiddellijke verkoop, wat meer personele inzet vergt (voor bijvoorbeeld het verpakken of ter plekke afbakken).
- Naast de administratieve hanteerbaarheid van de belasting zorgt het beperken van de belasting tot producten die zijn voorverpakt er ook voor dat het aantal belastingplichtigen enigszins beperkt blijft.

²² Dit is geregeld in artikel 12, vijfde lid, en artikel 44, eerste lid, onderdeel a, van Verordening 1169/2011.

- Als ook niet-voorverpakte producten worden belast, betekent dit bijvoorbeeld dat niet alleen naar schatting zo'n 1.600 bakkers belastingplichtig worden, maar ook bijvoorbeeld slagterspecialiteiten en marktkramen die eetwaren met een suikergehalte van 6% of meer verkopen.
- De onderzoekers stellen voor de beperkende voorwaarde dat een suikerbelasting op eetwaren alleen geldt ten aanzien van voorverpakte producten, als eerste optie nader juridisch te toetsen.

4.3. Alternatieve varianten

Naast de variant die Ecorys voorstelt, is een aantal andere varianten uitgedacht. Deze varianten worden hieronder kort geschetst. Het kabinet gebruikt de komende maanden om ook deze varianten verder uit te werken, samen met de mogelijke uitvoerders van de belasting.

In afwijking van de eerste variant waarbij producten met een suikergehalte vanaf 6% worden belast en producten die binnen een gezond voedingspatroon passen, worden uitgezonderd, kan ook worden gekozen voor een variant waarbij producten vanaf een suikergehalte van bijvoorbeeld 20% of meer worden belast. Onder deze variant hoeven producten die binnen een gezond voedingspatroon passen niet te worden uitgezonderd van de grondslag van de belasting, omdat deze producten veelal een lager suikergehalte dan 20% bevatten. Naar verwachting komt dit de uitvoerbaarheid van de belasting ten goede. Van belang is dat producten die *evident ongezond* zijn, zoals bijvoorbeeld bepaalde koek, snoep en chocolade, onder deze variant worden belast. Deze producten hebben immers veelal een suikergehalte van meer dan 20%. Daarnaast wordt gekeken naar een variant waarbij de grondstof suiker wordt belast.

In het kader van de uitvoerbaarheid van de belasting kan ook worden gekozen voor een variant waarbij *alle* producten belastbaar zijn aan de hand van het suikergehalte, dus zonder ondergrens (zoals de genoemde 6% of 20%). Ook wordt gekeken naar een variant waarbij de belasting wordt gebaseerd op bepaalde productgroepen (bijvoorbeeld grof gezegd: koek, snoep en chocolade). Andere productgroepen met eveneens een hoog suikergehalte zouden onder die variant dan niet worden belast. Daarnaast is ook een variant van een suikerbelasting op eetwaren denkbaar waarbij alleen producten die enige vorm van toegevoegd suiker bevatten, worden belast. Bij de beoordeling van deze variant is van belang dat van de ingrediëntenlijst kan worden afgeleid of het product al dan niet toegevoegde suikers bevat.

Tot slot wordt gekeken naar een variant waarin alleen de grondstof suiker wordt belast en een variant waarin ook producten zonder voedsel etiket op een uitvoerbare en fraudebestendige wijze in de belasting kunnen worden betrokken.

5. Ervaringen suikerbelastingen andere landen

Verschillende landen hebben uiteenlopende varianten van suikerbelastingen ingevoerd. Deze internationale voorbeelden bieden waardevolle inzichten voor de verdere ontwikkeling van een eventuele suikerbelasting in Nederland.

In de meeste gevallen richt de belasting zich op suikerhoudende (alcoholvrije) dranken. Evaluaties uit het Verenigd Koninkrijk²³, Zuid-Afrika²⁴, Portugal²⁵ en Ierland²⁶ tonen aan dat in deze landen in de eerste jaren na de invoering van de suikerbelasting op (alcoholvrije) dranken de suiker-

²³ Office for Health Improvement and Disparities (2025). Sugar reduction in drinks: 2015 to 2024.

consumptie daalde. Deze daling kwam zowel door verminderde aankoop van suikerhoudende dranken als door herformulering van producten.²⁷ Meer specifiek komt uit de evaluatie uit het Verenigd Koninkrijk naar de invoering van de suikerbelasting op alcoholvrije dranken naar voren dat er tussen 2015 en 2024 een vermindering van 47,4% in het totale suikergehalte van de belaste alcoholvrije dranken is waargenomen. Terwijl de totale verkoop (in liters) van belaste dranken steeg met 13,5%, daalde de totale suikerverkoop via deze dranken met 39,8%. Deze daling was te zien in alle sociaaleconomische groepen.

In Denemarken werd in januari 2012 de belasting op suikerhoudende alcoholvrije dranken verhoogd als onderdeel van een bredere hervorming van het belastingstelsel²⁸. Frisdranken met een lager suikergehalte werden ontzien om de bevolking te stimuleren minder suiker te consumeren. Naast frisdrank werden ook snoep, chocolade en ijs zwaarder belast.²⁹ De tarieven voor suikerhoudende dranken werden in 2013 sterk verlaagd en de belasting werd in 2014 volledig afgeschaft. Een rapport van de Deense overheid toont aan de belangrijkste reden hiervoor was dat veel consumenten hun frisdrank goedkoper in Duitsland gingen kopen.³⁰ Daardoor verloren Deense winkels omzet en gingen er banen verloren, terwijl de overheid minder belastinginkomsten ophaalde. Ook speelde illegale handel een rol.³¹ Grenseffecten en illegale handel speelden ook een rol bij de belasting op chocolade en snoep. De grenshandel in chocolade en snoep (exclusief illegale handel) steeg naar schatting van 6 miljoen kilo in 2011 naar 9 miljoen kilo in 2013.³²

In Hongarije is in 2011 een bredere belasting ingevoerd die naast dranken ook suikerhoudende eetwaren belast. Evaluaties tonen aan dat de suikerbelasting in Hongarije op korte termijn duidelijk effect heeft, zo daalde de consumptie van belaste, ongezonde producten merkbaar.^{33, 34, 35} Tegelijkertijd lijkt het effect op de langere termijn minder eenduidig te zijn.³⁶ In Hongarije nam de consumptie van onder andere frisdrank,

²⁴ Essman M, Taillie LS, Frank T, Ng SW, Popkin BM, Swart EC. Taxed and untaxed beverage intake by South African young adults after a national sugar-sweetened beverage tax: a before-and-after study. *PLoS Med* 2021;18(5):e1003574.

²⁵ Goiana-da-Silva F, Severo M, Cruz e Silva D, Gregorio » MJ, Allen LN, Muc M, et al. Projected impact of the Portuguese sugar-sweetened beverage tax on obesity incidence across different age groups: a modelling study. *PLoS Med* 2020;17(3): e1003036.

²⁶ Houghton, F., Moran Stritch, J. & Auerbach, J. (2024) Evaluation of Ireland's Sugar-Sweetened Drinks» Tax (SSDT). Ballina, Tipperary: Munster Research Consultancy.

²⁷ Houghton, F., Moran Stritch, J. & Auerbach, J. (2024) Evaluation of Ireland's Sugar-Sweetened Drinks» Tax (SSDT). Ballina, Tipperary: Munster Research Consultancy.

²⁸ Schmacker, R., Sinne, S. Do Prices and Purchases respond similarly to soft drink taks increases and cuts? *Economy and Human Biology* 37, (2020) 100864

²⁹ Schmacker, R., Sinne, S. Do Prices and Purchases respond similarly to soft drink taks increases and cuts? *Economy and Human Biology* 37, (2020) 100864

³⁰ The Danish Ministry of Taxation, 2014. Status Over Grænsehandlen, Report Ministry of Taxation (Bordertrade Status).

³¹ The Danish Ministry of Taxation, 2014. Status Over Grænsehandlen, Report Ministry of Taxation (Bordertrade Status).

³² The Danish Ministry of Taxation, 2014. Status Over Grænsehandlen, Report Ministry of Taxation (Bordertrade Status).

³³ Zombor Berezvai, József Vitrai, Gergely Tóth, Zoltán Brys, Márta Bakacs, Tamás Joó, Long-term impact of unhealthy food tax on consumption and the drivers behind: A longitudinal study in Hungary, *Health Policy*, Volume 146, 2024, 105098, ISSN 0168–8510

³⁴ European Commission. Heath Equity Pilot Project (HEPP): The impact of taxes on «junk food» in Hungary Case Study. 2017

³⁵ Csákvári T, Elmer D, Németh N, Komáromy M, Mihály-Vajda R, Boncz I. Assessing the impact of Hungary's public health product tax: an interrupted time series analysis. *Cent Eur J Public Health*. 2023;31(1):43–49.

³⁶ Zombor Berezvai, József Vitrai, Gergely Tóth, Zoltán Brys, Márta Bakacs, Tamás Joó. Long-term impact of unhealthy food tax on consumption and the drivers behind: A longitudinal study in Hungary, *Health Policy*, Volume 146, 2024, 105098, ISSN 0168–8510

chocolade en snacks na enkele jaren weer toe en in 2018 lag het consumptieniveau boven het niveau van vóór de belasting. Stijgende inkomens waren in Hongarije een belangrijke factor in de stijgende consumptie van suikerhoudende producten. Daarnaast pasten consumenten in Hongarije hun gedrag aan door bijvoorbeeld goedkopere varianten van een product binnen dezelfde productcategorie te kiezen, wat het effect van prijsstijgingen voor de consument deels dempte. De impact verschilde ook tussen sociaaleconomische groepen: lagere inkomensgroepen reageerden sterker op prijsstijgingen en verminderden vaker hun consumptie, terwijl hogere inkomens minder gevoelig waren.³⁷ Hierdoor wordt bij lage inkomensgroepen ook een grotere gezondheidswinst verwacht.³⁸

6. Financiële en economische effecten

6.1. Effect op prijzen

Op dit moment is de verwachting dat een suikerbelasting op eetwaren zal worden geheven bij producenten.³⁹ Een dergelijk systeem geldt nu ook bij de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Uit een analyse van andere landen uit het onderzoek Ecorys blijkt dat producenten een suikerbelasting grotendeels tot volledig doorberekenen aan consumenten. De mate van doorberekening hangt onder andere af van de prijsgevoeligheid van consumenten (vraagelasticiteit), de mate van concurrentie, de beschikbaarheid van alternatieven, de kostenstructuur en marges van producten, de onderhandelingsmacht in de keten en de mogelijkheid voor producenten om de samenstelling van producten aan te passen. Om de effecten op prijzen inzichtelijk te maken, zullen voor verschillende doorberekeningsscenario's de prijsveranderingen van een voorbeeldrekenmandje van suikerhoudende boodschappen in kaart worden gebracht.

6.2. Budgettaire opbrengst

De budgettaire opbrengst van de suikerbelasting op eetwaren is sterk afhankelijk van de precieze vormgeving, zoals de hoogte van het tarief en welke producten onder de belasting vallen. Daarnaast spelen diverse gedragseffecten een rol. Producenten kunnen ervoor kiezen de belasting gedeeltelijk of volledig door te berekenen in de verkoopprijs, hun producten te herformuleren om onder belastingdrempels te blijven, of hun assortiment te wijzigen. Consumenten kunnen op hun beurt consumptie aanpassen door prijsveranderingen, wat kan leiden tot een daling van de consumptie van suikerhoudende producten, substitutie naar niet-belaste of minder zwaar belaste alternatieven en aankopen in het buitenland. Omdat dergelijke gedragsaanpassingen de belastinggrondslag en daarmee de opbrengst kunnen verkleinen, wordt hier bij de tariefstelling rekening mee gehouden. Niettemin blijft de raming met onzekerheid omgeven.

6.3. Inflatie en koopkracht

Een suikerbelasting verhoogt de prijzen voor belaste producten in 2030 en heeft daarmee een beperkt opwaarts effect op de totale inflatie. De grootte van dit effect hangt vooral af van de mate waarin producenten vervolgens

³⁷ Zombor Berezvai, József Vitrai, Gergely Tóth, Zoltán Brys, Márta Bakacs, Tamás Joó. Long-term impact of unhealthy food tax on consumption and the drivers behind: A longitudinal study in Hungary, *Health Policy*, Volume 146, 2024, 105098, ISSN 0168-8510

³⁸ Changes in beverage purchases following the announcement and implementation of South Africa's Health Promotion Levy: an observational study (Stacey, 2021)

³⁹ Meer technisch gesteld: de verwachting is dat de belasting zal worden geheven ter zake van uitslag en invoer van de belaste producten, net zoals het geval is bij de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Dientengevolge wordt de belasting vaak geheven bij de producenten.

reageren op de prikkel minder suiker toe te voegen aan producten en van de reactie van consumenten om minder suikerhoudende producten te consumeren. De omvang van het effect voor specifieke huishoudens hangt af van het gemiddelde aandeel van de belaste producten in de uitgaven van huishoudens. Voor huishoudens leiden hogere prijzen van belaste producten tot een daling van de koopkracht, omdat zij meer moeten betalen voor dezelfde producten. Vooral lagere inkomensgroepen kunnen hierdoor relatief sterker worden geraakt, omdat zij een groter deel van hun budget aan voeding besteden. Huishoudens blijven vrij om hun eigen boodschappen uit te kiezen, en worden tegelijkertijd gestimuleerd om te kiezen voor gezondere opties. Dit sluit aan bij een gezamenlijke inzet op meer preventie. Daarbij geldt dat wanneer de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken wordt gedifferentieerd naar suikergehalte, dranken met minder of geen suiker lager worden belast dan nu het geval is.

7. Vervolg proces

De komende tijd werkt het kabinet verder aan zowel de suikerbelasting op alcoholvrije dranken als aan de suikerbelasting op eetwaren, samen met de Belastingdienst en de Douane. Zoals toegelicht wordt met deze uitvoeringsorganisaties bekeken of het in één systeem verwerken van beide maatregelen synergievoordelen oplevert, onder andere voor de volle portfolio's. Bij de verdere uitwerking van de maatregelen worden ook belanghebbenden betrokken, zoals toekomstige belastingplichtigen en gezondheidsorganisaties.

Voor beide maatregelen werkt het kabinet toe naar een wetgevingspakket dat naar verwachting in 2027 bij uw Kamer zal worden ingediend. Op dat moment is ook inzichtelijk per wanneer de maatregelen in werking kunnen treden, waarbij dus wordt ingezet op synergievoordelen door het opnemen van beide maatregelen (eetwaren en alcoholvrije dranken) in één systeem. Zoals gesteld geldt dat de uitvoerder van de maatregelen op zijn minst één tot enkele jaren implementatietijd nodig heeft om de belastingen operationeel te laten zijn. Het kabinet zal uw Kamer naar verwachting eind dit jaar of begin volgend jaar informeren over de bevindingen van het onderzoek naar de varianten van de suikerbelasting op eetwaren, de mogelijke synergievoordelen en de uiteindelijke voorkeursvariant van het kabinet. Hierbij levert het kabinet ook een voorlopige indicatie van de tarieven die daarbij komen te gelden. Zoals aangegeven worden hierbij de financiële en economische effecten, waaronder ook het te verwachten effect op de prijs van de boodschappen, nadrukkelijk meegenomen en aan uw Kamer voorgelegd. Ook zal het kabinet ingaan op mogelijke grenseffecten die kunnen ontstaan door de suikerbelastingen. Het kabinet hecht eraan hierin samen met uw Kamer op te trekken.

Zoals ook in de inleiding van de brief genoemd is een samenleving met gezonde inwoners veerkrachtiger, gelukkiger en productiever en is er veel te winnen op het gebied van maatschappelijke kosten als stijgende zorguitgaven, verlies aan arbeidsproductiviteit en druk op sociale voorzieningen. Het kabinet ziet ernaar uit samen met uw Kamer stappen te zetten bij dit belangrijke onderwerp.

De Staatssecretaris van Financiën,
E. Eerenberg

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
S.T.M. Hermans