

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1196

Vragen van het lid **Dijk** (SP) aan de Ministers van Financiën, van Economische Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *het beboeten van supermarkten vanwege te veel ongezond voedsel* (ingezonden 24 december 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Karremans** (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), mede namens de Staatssecretaris van Financiën (ontvangen 3 februari 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 1038.

Vraag 1

Bent u op de hoogte van het bericht over het beboeten van supermarkten voor te veel ongezond voedsel en het advies van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) om dit te doen?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat vindt u ervan dat de RVS waarschuwt voor een groeiend aantal mensen met overgewicht? Vindt u dat supermarkten en de voedingsindustrie hierin een deel van de verantwoordelijkheid dragen?

Antwoord 2

Ik herken de problematiek van een groeiend aantal mensen met overgewicht en ben het eens met de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving dat supermarkten, vanwege de spilfunctie die zij hebben in onze dagelijkse voeding, een verantwoordelijkheid hebben, om de gezonde keuze makkelijker te maken.

Supermarkten hebben veel invloed op wat mensen eten en ze kunnen gezonde keuzes makkelijker maken voor hen. De verhouding van ongezonde en gezonde producten in de winkel is sturend en ook aanbiedingen en reclames voor ongezonde producten beïnvloeden consumenten. De consument kiest uiteindelijk zelf wat hij koopt en eet, maar deze keuze wordt (onbewust) zeer sterk beïnvloed door de inrichting en het aanbod van supermarkten.

¹ NRC Nieuws, <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/12/16/supermarkten-beboeten-voor-te-veel-ongezond-voedsel-kan-dat-wel-a4876884>

Gezien de toenemende problematiek van het groeiend aantal mensen met overgewicht en of een ongezond voedingspatroon en ziektes die hierdoor veroorzaakt of verergerd worden, is het zaak dat supermarkten maatregelen nemen om hun aanbod en verkoop van gezonde producten te vergroten. CBL en supermarkten geven aan te zien dat zij een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om gezonde voeding een vanzelfsprekend onderdeel van het dagelijks leven te maken en de verkopen meer in lijn te brengen met de «Schijf van Vijf». Ik zie dit als een mooi uitgangspunt om concrete afspraken te gaan maken met supermarkten over een betere balans in de verkoopverhouding gezond-ongezond.

Vraag 3

Wist u dat 79 procent van het aanbod in de supermarkt buiten de schijf van 5 valt en dit aanbod vaak ook ultra bewerkt voedsel is? Kunt u een overzicht geven van de bestuurlijke, juridische en politieke middelen die er zijn om dit terug te dringen?

Antwoord 3

Ik weet op basis van het in opdracht van VWS uitgevoerde onderzoek van de WUR dat circa 80% van het aanbod in supermarkten bestaat uit producten buiten de Schijf van Vijf².

Mijn streven is dat gezond voedsel de norm wordt. Dit is nodig om de doelstelling van dit kabinet voor een gezonde generatie in 2040 te halen. Dit vergt een gezamenlijke inspanning van alle betrokken partijen om de voedselomgeving te veranderen en ongezonde keuzes minder vanzelfsprekend te maken.

Zoals aangegeven in mijn antwoord bij vraag 2 wil ik concrete afspraken maken met supermarkten over het verkoopaandeel gezonde producten. Ik wil hiermee de afspraken versterken die in 2018 in het Nationaal Preventieakkoord zijn gemaakt, maar tot nog toe onvoldoende resultaat hebben gehad. Daarnaast ga ik het verkoopaandeel gezonde producten van supermarkten monitoren en publiceren zodat er beter zicht ontstaat op de voortgang en partijen hierop indien nodig aangesproken kunnen worden.

Ook juridische maatregelen sluit ik niet uit. Hierbij is de uitdaging een maatregel zo te formuleren dat dit past binnen bestaande wetgeving met betrekking tot onder andere vrij verkeer van goederen en diensten en mededinging.

Vraag 4

Wat vindt u er van dat 80 procent van de uitgaven aan reclame voor voedsel wordt uitgegeven aan reclames voor ongezonde voeding?³ Wat gaat u hieraan doen?

Antwoord 4

Vanzelfsprekend zou ik dit liever anders zien, namelijk dat deze uitgaven naar reclames voor gezonde voeding gaan. De wetgeving, waar ik op dit moment aan werk, om het verbod op marketing van ongezonde producten gericht op kinderen mogelijk te maken, zie ik als een belangrijke stap. Kinderen zijn namelijk extra gevoelig voor de verleiding van ongezond eten omdat het brein nog niet volledig is ontwikkeld. Hierdoor kunnen zij moeilijker weerstand bieden. Voor een algemeen reclameverbod op ongezonde producten ervaar ik echter geen draagvlak.

Vraag 5

Welke middelen zijn er om reclame voor ongezonde voeding te verbieden? Kunt u een overzicht sturen van de landen die al volledige of gedeeltelijke verboden op reclame voor ongezonde voeding hebben ingevoerd?

² Monitoring van de mate van gezondheid van het aanbod en de promoties van supermarkten en out-of-home-ketens: Inzicht in de huidige stand van zaken en aanbevelingen voor het opzetten van een landelijke monitor - Research@WUR

³ Trouw, 20 juni 2023, <https://www.trouw.nl/nieuws/bijna-80-procent-van-de-advertenties-voor-voedsel-promoot-ongezond-eten~b0b7334f/>

Antwoord 5

Op dit moment vindt in Nederland de regulering van reclame voor voedingsmiddelen plaats via de Reclamecode voor Voedingsmiddelen, een vorm van zelfregulering. Om kinderen nog beter te beschermen bereid ik op dit moment wetgeving voor op het gebied van marketing gericht op kinderen van ongezonde voedingsmiddelen. Binnen en buiten Europa zijn er enkele landen die beperkingen op reclame van ongezonde voeding wettelijk hebben ingevoerd, zoals Chili, Portugal en Engeland. De WHO rapporteert regelmatig over dit onderwerp met voorbeelden uit verschillende landen⁴. Er is mij geen volledig overzicht bekend van de landen met verboden op reclame voor ongezonde voeding.

Vraag 6

Deelt u de mening van de RVS dat de situatie nu zo ernstig is dat de overheid verbeteringen moet afdwingen met financiële prikkels?

Antwoord 6

Ik deel de mening van de RVS dat de situatie die is ontstaan door ongezonde voeding ernstig is. Er is een groeiend aantal mensen met ziekten of overgewicht (mede) ten gevolge van ongezonde voeding.

In 2023 had 11,3% van de 4 tot 12 jarigen en 14,3% van de 12–18 jarigen overgewicht. Uit de nieuwste Volksgezondheid Toekomstverkenning (VTV) van het RIVM blijkt dat overgewicht het snelst toeneemt onder jongvolwassenen en dat mensen ook steeds jonger zijn wanneer overgewicht ontstaat.⁵ Dit kost gezonde levensjaren en leidt ook tot meer sterfte.

Het RIVM heeft berekend dat zonder extra maatregelen het percentage inwoners van Nederland met overgewicht zal oplopen tot 64 procent in 2050. Dit is zorgelijk, zeker omdat onder jongvolwassenen het overgewicht het snelste zal toenemen in de toekomst. Dit heeft grote persoonlijke en maatschappelijke consequenties.

Om de doelen voor een gezonde generatie in 2040 op het gebied van overgewicht te behalen is een lange adem en een samenhangende, effectieve aanpak nodig. Deze aanpak vraagt een combinatie van maatregelen, waar ook financiële prikkels onderdeel van zullen uitmaken.

Voor wat betreft het stimuleren van de gezonde keuze door supermarkten zet ik eerst in om op korte termijn concrete afspraken te maken en doelstellingen af te spreken met de supermarkten over de verkoopverhouding gezond/ongezonde producten.

Zoals aangegeven bij de aanbieding van het rapport van de RVS aan Uw Kamer zal ik nog met een inhoudelijke reactie komen op de aanbevelingen uit het rapport. Ten aanzien van de aanbeveling om een bonus-malussysteem voor supermarkten in te voeren ben ik terughoudend over de haalbaarheid ervan. Met name omdat een dergelijke regeling moet passen binnen de regels die gelden op het vlak van onder meer mededinging, staatssteun, de Europese dienstenrichtlijn en fiscale regelgeving. Ook voorzie ik een toename van regeldruk.

Omdat het keuzegedrag van consumenten ook wordt beïnvloed door de prijs, beraadt het kabinet zich momenteel op de omzetting van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken met een vlak tarief dat voor alle dranken hetzelfde is, naar een gedifferentieerde belasting op basis van het suikergehalte van de drank. Onder een gedifferentieerde belasting geldt dat alcoholvrije dranken die veel suiker bevatten lager belast worden en alcoholvrije dranken die minder suiker bevatten hoger belast worden.

Vraag 7

Welke mogelijkheden zijn er om de productie van ongezond voedsel te normeren? Wat is uw standpunt ten opzichte van deze mogelijkheden?

⁴ Protecting children from unhealthy food marketing in the WHO European Region: guidance for Member States on designing a legislative response (<https://iris.who.int/handle/10665/379532>)

⁵ RIVM, november 2024, Kiezen voor een gezonde toekomst - VTV 2024

Antwoord 7

Eén van de pijlers van het voedingsbeleid is gericht op het verbeteren van de samenstelling van bewerkte producten: minder zout, suiker en verzadigd vet en het verhogen van het vezelgehalte. Dit wordt ondersteund door de Nationale Aanpak Productverbetering (NAPV) dat onder regie van VWS wordt uitgevoerd. Doelstelling hiervan is dat in 2030 over de gehele breedte van productgroepen én in alle kanalen (naast supermarkten, ook out-of-home) verbetering is gerealiseerd in de samenstelling van bewerkte producten. Verplichtende nationale voorschriften voor de samenstelling van voeding ter bevordering van de gezondheid zullen in lijn moeten zijn met het EU-recht. Voor het uitwerken van nationale voorschriften voor productverbetering binnen de Europese wettelijke kaders is advies gevraagd aan de landsadvocaat.⁶ Uit het advies blijkt dat als er maximumgehalten voor zout, suiker en/of verzadigd vet worden vastgesteld, deze voorschriften, die het vrije verkeer beperken, enkel gerechtvaardigd zijn als ze geschikt, noodzakelijk en evenredig zijn om de volksgezondheid te beschermen. Een alternatieve optie is om in te zetten op geharmoniseerde Europese wetgeving. Van een dergelijke harmonisatie is op dit moment (vooralsnog) geen sprake.

Vraag 8

Hoe gaat u striktere regelgeving inzetten om aanbod van ongezond voedsel in supermarkten tegen te gaan, zoals de RVS vraagt?

Antwoord 8

Het keuzegedrag van consumenten wordt beïnvloed door het aanbod, prijs en marketing. Om effectief preventiebeleid te voeren op voeding, zal aan al deze onderwerpen gewerkt moeten worden met een breed pakket aan wettelijke en niet-wettelijke maatregelen.

Dit voorjaar komt het kabinet met een nieuwe, samenhangende, effectieve preventiestrategie, waarbinnen ook (wettelijke) maatregelen op het gebied van het stimuleren van gezond eten een plek krijgen.

Eén van de prijsmaatregelen die het kabinet momenteel in overweging heeft, is het invoeren van een gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Daarnaast bereid ik regelgeving voor om kindermarketing te beperken.

Met betrekking tot meer aanbod en verkoop van gezonde producten zet ik in om op korte termijn concrete afspraken en doelstellingen met de supermarkten af te spreken over de verkoopverhouding gezonde/ongezonde producten.

Vraag 9

Hoe reageert u op de stelling dat supermarkten veel te veel inzetten op winstmaximalisatie en daardoor ongezond voedsel blijven aanbieden?⁷

Antwoord 9

Supermarkten zijn bedrijven met vanzelfsprekend commerciële belangen. In de supermarktbranche speelt prijsconcurrentie een grote rol. Tegelijkertijd zie ik dat gezondheid een thema is waar supermarkten zich aan verbinden en doelen voor stellen net zoals voor andere maatschappelijke thema's zoals de eiwittransitie en duurzaamheid waarover ze verplicht moeten rapporteren volgens de Corporate Sustainability Reporting Directive.

Concreet heeft de meerderheid van de supermarkten (Aldi, Dirk, Ekoplaza en Jumbo en Lidl) in 2023 een doelstelling op het vergroten van het aandeel Schijf van Vijf in de verkoop⁸. Daarnaast werken supermarkten vanuit hun gezondheidsbeleid aan de Nationale Aanpak Productverbetering en hebben ze Nutri-Score ingevoerd. Ik zie supermarkten daarmee als een belangrijke maatschappelijke partner voor mijn beleid om de gezonde keuze te stimuleren. Ik waardeer deze positieve houding van de supermarkten en ik denk dat hiermee een goede basis bestaat om verdergaande afspraken te maken over een betere verkoopverhouding gezond/ongezond.

⁶ Advies over levensmiddelen in nationale voorschriften en vrij verkeer van goederen | Richtlijn | Rijksoverheid.nl

⁷ De Telegraaf, 16 december 2024, <https://www.telegraaf.nl/financieel/855745173/boetes-en-regels-voor-bedrijven-die-veel-ongezond-voedsel-verkopen-er-is-nauwelijks-gezonde-keus>

⁸ Zie Superlijst Gezondheid 2024. Alleen Plus en Albert Heijn hebben geen doelstelling.

Vraag 10

Heeft u kennis genomen van de uitingen van supermarktbrancheorganisatie CBL die erkent dat het voedselaanbod gezonder moet? Wat gaat u doen om te dwingen om deze mooie woorden in daden om te zetten?⁹

Antwoord 10

Zie mijn antwoord op vraag 4.

Vraag 11

Wat vindt u van het idee om gezond voedsel goedkoper te maken omdat de huidige prijs hiervan voorkomt dat mensen gezondere keuzes kunnen maken?¹⁰ Welke rol ligt hier voor de overheid volgens u?

Antwoord 11

Prijs is één van de factoren die invloed heeft op de voedingskeuzes die we maken. Naast prijs spelen promotie, plaatsing in de winkel en het product dat aangeboden wordt een rol. Onze voedselomgeving, waarin we verleid worden tot het maken van ongezonde keuzes, is van grote invloed. Om effectief preventiebeleid te voeren op ongezonde voeding, zal aan al deze onderwerpen gewerkt moeten worden met een breed pakket aan maatregelen. Dit voorjaar komt het kabinet met een nieuwe, samenhangende, effectieve preventiestrategie waarbinnen ook maatregelen op het gebied van het stimuleren van gezond eten een plek krijgen. Zoals hierboven ook aangegeven heeft het kabinet momenteel in overweging om de huidige verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken om te zetten naar een gedifferentieerde belasting op basis van het suikergehalte van de drank, waardoor dranken met meer suiker zwaarder belast zullen worden dan dranken met weinig suiker.

Vraag 12

Kunt u een overzicht sturen in tabelvorm van de prijsstijgingen van gezonde producten in de schijf van vijf en van ongezonde producten voor de afgelopen vijf jaar per jaar?

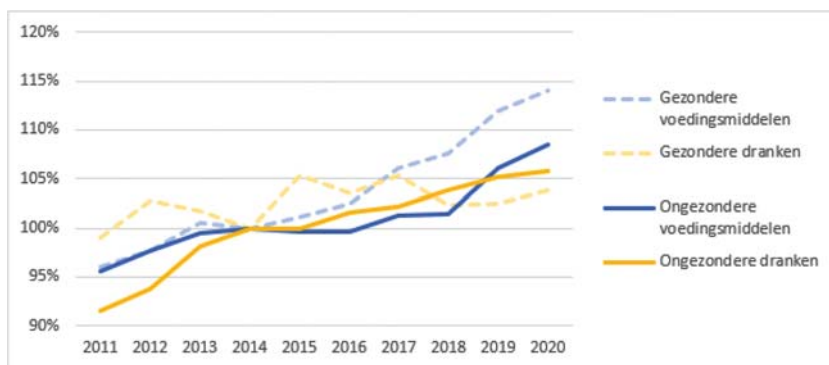
Antwoord 12

Ik beschik niet over een dergelijk overzicht van de afgelopen vijf jaar. Wel heeft het CBS een uitgebreide analyse gemaakt van de prijsontwikkeling van gezondere en ongezondere voedingsmiddelen in de periode tussen 2010 en 2020.¹¹ Voor de categorisering van producten is gebruik gemaakt van de kennis van het Voedingscentrum. Deze prijsontwikkeling van dranken en voedingsmiddelen staat weergegeven in onderstaande grafiek. Hiervoor is gebruik gemaakt van de gegevens van het CBS (Prijsontwikkeling van gezondere en ongezondere voedingsmiddelen, 2010-2020 | CBS). Daar is ook een tabel te vinden met de prijsindex van gezonde en ongezondere producten.

⁹ NOS.nl, 16 december 2024, <https://nos.nl/artikel/2548498-advies-aan-kabinet-beloon-supermarkten-voor-verkoop-gezond-voedsel>

¹⁰ NOS.nl, 14 september 2023, <https://nos.nl/artikel/2490471-gezond-eten-hoeft-niet-duur-te-zijn-maar-het-wordt-wel-lastig-gemaakt>

¹¹ Het Voedingscentrum heeft voor deze analyse door het CBS voor elke categorie aangegeven of dit een gezondere of ongezondere variant is. Gezondere producten staan in de Schijf van Vijf, zoals groente, fruit en (magere en halfvolle) zuivel. Productgroepen die niet in de Schijf van Vijf staan zijn bij ongezondere producten ingedeeld, zoals snoep, sauzen en snacks. Productgroepen waarin zowel gezondere als ongezondere producten zitten en waarvan geen opsplitsing gemaakt kon worden, zijn ingedeeld bij gezondere, omdat een gezonde keuze uit deze groep mogelijk is. Zo is brood bij de gezondere producten ingedeeld, omdat een gezondere keuze van bijvoorbeeld bruin en volkoren brood mogelijk is.



Vraag 13

Wat zou het kosten om de btw op alle gezonde producten in de schijf van vijf af te schaffen?

Antwoord 13

Het is niet mogelijk om een exacte berekening te maken van de kosten van het verlagen van het btw-tarief op gezonde producten in de Schijf van Vijf. Dit komt doordat op dit moment niet op het detailniveau van de Schijf van Vijf data zijn over hoeveel er van welk product geconsumeerd wordt. Bovendien stuit een afbakening die aansluit bij de Schijf van Vijf zeer waarschijnlijk op het fiscale neutraliteitsbeginsel waardoor een onbekend aantal producten die niet in de Schijf van Vijf vallen ook binnen de reikwijdte worden getrokken. Hiermee is een dergelijke afbakening slecht juridisch houdbaar en moeilijk uitvoerbaar.

In de tabel hieronder wordt voor een aantal overkoepelende categorieën de kosten van het verlagen van de btw-tarieven weergegeven.

Categorie	Kosten afschaffen btw (€ mln)
Totaal voedingsmiddelen en dranken	6.728
Aardappelen, groenten en fruit	1.474
Vlees en vleesproducten	1.196
Vis	214
Zuivel, eieren, oliën en vetten	947
Brood, broodproducten, koekjes, gebak en banket	970
Kruidenierswaren	1.622
Alcoholvrije dranken	305

Vraag 14

Deelt u de mening dat de btw op gezonde voeding zou moeten worden afgeschaft?

Antwoord 14

Nee die mening deel ik niet. In 2023 heeft SEO een onderzoeksrapport opgeleverd over mogelijke afbakeningsvarianten voor een btw-nultarief op groente en fruit. Hieruit blijkt dat de btw ten principale een ongeschikt instrument is om de consumptie van groente en fruit te stimuleren. Alle afbakeningsvarianten, waaronder de varianten die aanhaken bij de term onbewerkte groente en fruit, scoren slecht op juridische houdbaarheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid. Gezonde voeding is niet beter af te bakenen dan groente en fruit. Een btw-nultarief op gezonde voeding zal dan ook slecht scoren op juridische houdbaarheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid. Invoering van deze maatregel is bovendien zeer kostbaar; het invoeren van een btw-nultarief op gezonde voeding zou leiden tot een derving van enkele miljarden per jaar. Het kabinet heeft daarom op dit moment geen voornemen om een btw-nultarief op gezonde voeding in te voeren.