

Verkenning van grenseffecten van verhoging lage btw-tarief



Het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

Onderzoek uitgevoerd door*:

Prof. dr. Frank Cörvers

Kars van Oosterhout MSc

* De auteurs danken Anouk Bollen, Veronique Eurlings, Matthijs Huizing en Martin Unfried voor hun suggesties en hun commentaar op eerdere versies van dit rapport.

20 mei 2018

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	1
1. Inleiding.....	2
2. Het btw-stelsel en recente voorstellen tot aanpassing	3
2.1 Historie btw.....	3
2.2 Recente discussie over indirecte belastingen en btw.....	5
2.3 Btw in de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord.....	5
2.4 Europees btw-beleid	6
2.5 Recente discussie over Europees btw-stelsel	8
3. Grenseffecten van veranderingen in btw-tarieven.....	9
3.1 Grenseffecten door btw-verhoging	9
3.2 Prijselasticiteiten aan de grens	10
4. Verkenning van situatie in de grensregio's.....	14
4.1 Aanpak	14
4.2 Basisinformatie btw-opbrengsten in de grensstreken.....	14
4.3 Huidige prijsverschillen	15
4.4 Koopstromenonderzoek	17
4.5 Prijsniveau en grenseffecten bij Nederlandse supermarkten.....	19
5. Conclusies	22
5.1 Aanleiding en vraagstelling	22
5.2 Inschatting van grenseffecten.....	23
5.3 Aanbevelingen en vervolg.....	27
Bijlage A: Indeling goederen en diensten over de verschillende tarieven van omzetbelasting in Nederland, België, en Duitsland	29
Bijlage B: Basisinformatie btw-opbrengsten in grenstreken met België en Duitsland.....	30
Bijlage C: Nadere analyse prijsklassen Jumbo-filialen	31
Bijlage D: Quick scan grenseffecten – Verhoging lage btw-tarief.....	32

1. Inleiding

In het regeerakkoord van kabinet Rutte-III is de intentie vastgelegd om het lage btw-tarief per 01-01-2019 te verhogen van 6% naar 9%.¹ Met het zwaarder belasten van de verkoop van onder andere voedingsmiddelen, geneesmiddelen en kappersbezoek verwacht het kabinet jaarlijks 2,6 miljard euro te genereren.² Met deze opbrengsten wordt een deel van de geplande verlaging van de inkomstenbelasting gefinancierd, welke eveneens in 2019 dient plaats te vinden.³ Deze maatregelen staan niet op zichzelf. Al geruime tijd dringen Nederlandse economen in verscheidene verkenningen naar de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel aan op twee maatregelen.⁴ Ten eerste, een verschuiving van directe belasting op loon naar indirecte belastingen op consumptie. Ten tweede, het samenbrengen van het lage btw-tarief met het standaard btw-tarief. Met het verhogen van het lage btw-tarief lijkt het regeerakkoord deze gedachtegang te volgen en beide aanbevelingen gedeeltelijk tot uitvoer te brengen.

De discussie over belastinghervormingen en de hoogte van de btw lijkt vooral te worden benaderd als een nationale kwestie, losstaand van het beleid van onze buurlanden en van het beleid op Europees niveau. Echter, in de huidige situatie van een Europese interne markt met daarnaast een aanzienlijke vrijheid voor de lidstaten om hun eigen btw-tarieven te voeren kunnen betekenisvolle tariefverschillen ontstaan tussen lidstaten. In het bijzonder in grensstreken kunnen deze verschillen leiden tot veranderingen in de concurrentiepositie voor bedrijven van buurlanden en veranderingen in de grensoverschrijdende bestedingen van consumenten. Het is daarom goed om de geplande verhoging niet alleen vanuit de Nederlandse context te benaderen maar ze te betrekken bij de huidige Europese discussie over de btw. Zo wordt binnen de Europese Unie uitgebreid discussie gevoerd over een definitief Europees beleid voor btw, waarbij verdere harmonisatie van btw-tarieven een belangrijk twistpunt is. Duidelijk is dat zowel het Nederlandse als het Europese btw-beleid specifieke gevolgen heeft voor grensregio's. Zo kan door de geplande verhoging van het lage btw-tarief de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven in de grensstreek verslechteren en consumptie verplaatsen naar Duitsland en België. Een ex ante analyse van de tijdelijke en structurele grenseffecten die deze maatregel tot gevolg kan hebben is tot op heden niet uitgevoerd.⁵

In deze studie verkennen we daarom de potentiële grenseffecten van de voorgestelde btw-verhoging van het lage tarief met 3%-punt van 6% naar 9%. In Bijlage D van deze studie is een Quick Scan van ITEM opgenomen betreffende een toets op de grenseffecten in brede zin. Als logisch vervolg daarop ligt de focus in deze studie op de in thema 2 van Bijlage D aangehaalde economische gevolgen van verschuivingen in de bestedingen en veranderingen in de concurrentiepositie, en niet op aspecten van EU integratie (thema 1) of Euregionale cohesie (thema 3). De vraag in dit onderzoek

¹ *Vertrouwen in de toekomst* (Regeerakkoord kabinet Rutte-III), 2017, p. 63, 65.

² *Vertrouwen in de toekomst* (Regeerakkoord kabinet Rutte-III), 2017, p. 63.

³ "De ruimte om de belastingen op inkomen nog verder te verlagen wordt gevonden door een verhoging van het lage BTW tarief van 6% naar 9%, ..." (*Vertrouwen in de toekomst* (Regeerakkoord kabinet Rutte-III, 2017, p. 35)).

⁴ Zie paragraaf 2.2 van dit rapport.

⁵ De motie Barth c.s. (EK 34.775 / 34.785, K) in de Eerste Kamer verzocht om een verkenning van de effecten van de btw-verhoging met onder andere specifieke aandacht voor zelfstandige ondernemers in de grensregio. Deze motie is ingediend op 05-12-2017 en vervolgens op 19-12-2017 in stemming gebracht en verworpen.

betreft de reikwijdte en grootte van grenseffecten van deze maatregel voor de consumenten, de bedrijven en de staat. Daartoe hebben we gekeken naar de volgende deelvragen:

1. Hoeveel consumenten in de grensregio's worden er potentieel getroffen door de btw-verhoging, en wat is de impact op de concurrentiepositie van bedrijven en de belastingopbrengsten van de staat als het gaat om de grensregio's?
2. In welke mate leidt een btw-verhoging tot een prijsverhoging voor consumenten, en valt deze in grensstreken hoger of lager uit dan gemiddeld in Nederland?
3. Wat kan de impact van een prijsverhoging zijn op verschuivingen in omzet en koopstromen tussen Nederland, België en Duitsland, en op de winstmarge en werkgelegenheid bij bedrijven?

We starten het onderzoek met een algemene introductie over de btw en de geplande verhoging van het lage btw-tarief in Nederland. We benaderen deze maatregel daarbij zowel vanuit de Nederlandse als de Europese discussies, en in relatie tot de toekomst van de btw. Vervolgens richten we ons in hoofdstuk 3 op eerdere wetenschappelijke studies die ons meer kunnen leren over het optreden van mogelijke grenseffecten, in het bijzonder de mate waarin de prijzen stijgen ten gevolge van hogere tarieven voor omzetbelasting. In het vierde hoofdstuk kijken we naar de huidige situatie in de Nederlandse grensstreek. Op basis van een combinatie van enkele empirische gegevens maken we een (ruwe) inschatting van de grenseffecten die kunnen ontstaan door de geplande btw-verhoging. Er wordt, zoals vaker gebeurt in empirisch onderzoek, in beginsel aangenomen dat de grensstreek zich kan uitstrekken tot 30 km van de landsgrens (met België of Duitsland), of in engere zin tot 10 km van de landsgrens. Daarbij gaan we onder meer in op de extra belastinginkomsten door de tariefsverhoging, de huidige prijsverschillen tussen Nederland, België en Duitsland, en de prijsverschillen tussen supermarkten waarvan de producten voor een belangrijk deel onder het lage btw-tarief vallen. In het laatste concluderende hoofdstuk komen we terug op de hierboven gestelde vragen en doen we met het oog op mogelijk toekomstig btw-beleid binnen de Europese Unie enige aanbevelingen voor een vervolg.

2. Het btw-stelsel en recente voorstellen tot aanpassing

2.1 Historie btw

Btw, voluit "belasting op toegevoegde waarde", belast de verkoop van goederen en diensten. Het huidige btw-stelsel bestaat sinds 1969, met de introductie van de nog steeds geldige "Wet op de omzetbelasting 1968". Aanleiding voor de invoering van het btw-stelsel vormde de eerste Europese regels omtrent omzetbelasting⁶ en betekende voor Nederland een overstap naar een systeem van heffing op basis van toegevoegde waarde.⁷ Hierbij rekent de overheid bij de verkoop van een goed of dienst een bepaald percentage als belasting, welke in Nederland vaak in de verkoopprijs voor

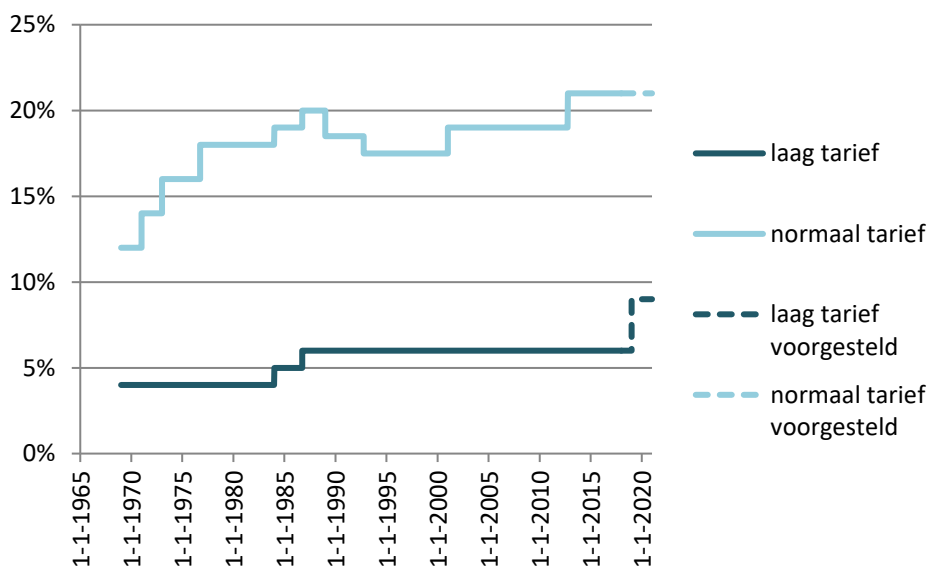
⁶ Eerste richtlijn van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lidstaten inzake omzetbelasting (67/227/EEG).

⁷ Hiervoor gold in Nederland een cascade-stelsel, waarbij bij elke transactie omzetbelasting werd geheven die niet kon worden teruggevraagd bij de belastingdienst.

consumenten is opgenomen.⁸ Ondernemersbedrijven kunnen de btw die zij betalen over hun inkopen verrekenen met de btw die zij ontvangen door verkoop. Effectief komt hierdoor de btw in zijn geheel bij de eindverbruiker te liggen, meestal de consument. In Nederland hebben we verschillende btw-tarieven en daarnaast geldt voor sommige goederen en diensten vrijstelling van btw.

Bij de intrede van het btw-stelsel in 1969 bedroeg het standaard tarief 12% en het lage tarief 4%. Figuur 1 laat zien dat deze tarieven over de tijd heen meermaals zijn gewijzigd, het meest recent in 2012, tot respectievelijk 21% en 6%. Onder het standaard tarief vallen zowel gewone als luxe goederen en diensten, in tegenstelling tot het lage btw-tarief waaronder vooral goederen en diensten vallen die als eerste levensbehoefte worden gezien.⁹ Zo geldt voor agrarische goederen, voedingsmiddelen¹⁰, geneesmiddelen en boeken het lage tarief. Daarnaast valt er ook een aantal diensten onder het lage btw-tarief, zoals verscheidene reparatiediensten (kleding, schoeisel, fiets), kappers, personenvervoer, logies, en recreatieve evenementen. Tot slot zijn enkele specifieke goederen en diensten vrijgesteld van btw, zoals gezondheidszorg en onderwijs. Dit betekent echter ook dat de btw betaald bij de totstandkoming van deze goederen en diensten niet verrekend kan worden.^{11, 12}

Figuur 1: Nederlandse btw-tarieven sinds de invoering in 1969



Bron: Europese Commissie (2018), *VAT rates applied in the Member States of the European Union*; eigen visualisatie.

⁸ Dit tarief wordt bovenop de eigenlijke verkoopprijs gerekend. In Nederland is het echter gebruikelijk deze belasting al op te nemen in de verkoopprijs voor consumenten. In het geval van een goed of dienst dat onder het lage btw-tarief valt bestaat daarom 6/106ste van de verkoopprijs uit btw.

⁹ Daarnaast is een aantal goederen en diensten opgenomen in deze categorie om zwart werken tegen te gaan, zoals bepaalde reparatiediensten.

¹⁰ Met uitzondering van voedingsmiddelen waar accijnzen over worden geheven zoals alcoholische dranken en tabak.

¹¹ Zie Tabel I en Tabel II behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968 voor een uitgebreid overzicht van de goederen en diensten die respectief onder het lage en nultarief vallen.

¹² Daarnaast kent Nederland een 0%-tarief voor enkele specifieke goederen en diensten zoals vliegtuigen, en goederen en diensten bestemd voor de export. In tegenstelling tot goederen en diensten waarvoor vrijstelling geldt, mogen ondernemers hiervoor bij hun verkopen wel eerder betaalde btw terugvragen bij de belastingdienst.

2.2 Recente discussie over indirecte belastingen en btw

De afgelopen jaren is er een aantal rapporten verschenen met beschouwingen over toekomstige hervormingen in het belastingstelsel en specifiek over de btw.¹³ Een tweetal aanbevelingen komt in vrijwel elk van deze rapporten terug. Allereerst wordt gepleit voor een verschuiving van directe belastingen op loon naar indirecte belastingen op consumptie, zoals de btw. Ten opzichte van loonbelasting zou btw een minder versturende werking hebben op de economie en daarnaast ook een stabiele en toekomstbestendige bron van inkomsten zijn. Als tweede maatregel wordt aanbevolen om zo veel mogelijk gebruik te maken van één standaard btw-tarief en zo min mogelijk goederen en diensten onder lagere tarieven te laten vallen. Ook hierbij wordt geargumenteed dat deze maatregel de economie minder verstoort en daardoor een welzijnsstijging oplevert. Bovendien beargumenteren enkele studies waarom het voeren van lage btw-tarieven met als doel de herverdeling of het aanmoedigen van gezonde of duurzame consumptie inefficiënt zou zijn en efficiënter bereikt kunnen worden met andere maatregelen.^{14, 15}

Opvallend is dat deze verkenningen vooral theoretisch van aard zijn en uitgaan van een “ideale” wereld zonder beleidsrestricties en neveneffecten. Zo wordt de Europese regelgeving buiten beschouwing gelaten, wat leidt tot aanbevelingen, zoals het afschaffen van btw-vrijstellingen en andere eenzijdige wijzigingen, die niet uitvoerbaar zijn onder de huidige Europese richtlijnen. Daarnaast zal het eenzijdig uitvoeren van beide aanbevelingen leiden tot grote grensverschillen in prijzen. Deze grenseffecten worden echter zelden uitgerekend of meegenomen in de afweging over de toekomst van het belastingstelsel en de btw.

2.3 Btw in de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord

Gezien de aanbevelingen van eerdere onderzoeken naar het belastingstelsel en de btw-tarieven zijn de aangekondigde maatregelen in het regeerakkoord van Rutte-III weinig verrassend. Opvallend is echter dat de partijen die meeschreven aan het regeerakkoord de btw vrijwel ongemoeid lieten in

¹³ Zie onder meer: PBL (2016), *Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties*, Den Haag; Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel Interimrapport*, Den Haag; Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel Eindrapport*, Den Haag; IMF (2016), *Kingdom of the Netherlands –Netherlands Staff report for the 2016 article IV consultation*, p. 10; CPB (2014), *Bouwstenen voor een moderne BTW*, Den Haag; Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag.

¹⁴ Wat betreft het argument van economische herverdeling blijkt dat lagere inkomensklassen relatief niet meer gebruik maken van het lagere btw-tarief dan hogere inkomens. Echter, zelfs indien lagere klassen relatief meer profiteren van het lagere btw-tarief is het voor economische herverdeling efficiënter om gebruik te maken van andere belastingmaatregelen die geheel ten goede komen aan de lagere inkomensklassen, zoals de inkomensbelasting, in plaats van het voeren van een laag btw-tarief waar ook hogere inkomens van profiteren. Zie Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel Interimrapport*, Den Haag.

¹⁵ Onderzoeken zoals dat van het PBL (2016) stellen dat het belasten van milieuschade via de btw inefficiënt is doordat dan de schade pas later in de keten indirect wordt doorberekend. Het tegengaan van milieuschade kan beter bereikt worden door in te grijpen op het moment wanneer de schade plaatsvindt door een directe belasting op die schade.

hun verkiezingsprogramma's en de bijbehorende financiële doorlichting van de programma's door het Centraal Planbureau (CPB). Enkel de ChristenUnie stelde enkele wijzigingen voor; namelijk het verlagen van het standaardtarief naar 19,5% en het tegelijkertijd afschaffen van het lage tarief met uitzondering van voedingsmiddelen. Ook in de verkiezingsprogramma's van de overige gekozen partijen blijven maatregelen omtrent de btw bescheiden. GroenLinks, PvdD en de SGP namen een gedeeltelijk afschaffing van het lage tarief op in hun verkiezingsprogramma terwijl de SP pleitte voor een verlaging van het standaardtarief van 21% naar 19%.

Wie uiteindelijk het initiatief heeft genomen voor de geplande maatregelen mag dan onduidelijk zijn, duidelijk is wel dat de plannen in het regeerakkoord in grote lijnen overeenkomen met de eerder besproken aanbevelingen. Zo is in het regeerakkoord opgenomen dat het lage btw-tarief per 1 januari 2019 zal worden verhoogd van 6% naar 9%. Als bedrijven deze btw-verhoging doorberekenen in hun prijzen zal de verkoopprijs met 2,83% stijgen, i.e. $(109-106) / 106 * 100\%$. Volgens de doorrekening van het CPB levert deze maatregel jaarlijks 2.613 miljoen euro op waarvan 25% wordt opgebracht door bedrijven en de overige 75% door consumenten.¹⁶ Dat komt neer op een gemiddelde prijsverhoging voor de consument van ruim 2% ($2,12\% = 75\% * 2,83\%$). In deze berekening is echter geen rekening gehouden met grenseffecten die kunnen optreden als gevolg van deze maatregel. Een oproep in de Eerste Kamer tot verder onderzoek naar de mogelijke grenseffecten van deze maatregelen is door de coalitiepartijen verworpen. De staatssecretaris van Financiën meldt in deze discussie dat inschattingen op sub-nationaal niveau lastig te maken zijn en brengt de inschatting van een ambtelijke werkgroep te berde dat er in de grensstreek geen grote afwijkingen ten opzichte van het landelijke beeld zullen optreden.¹⁷ Tegelijkertijd maakt de bekendmaking van de maatregel veel reacties los in diverse sectoren en in de grensregio's. Politici en ondernemers laten weten wel degelijk substantiële grenseffecten te verwachten.¹⁸

2.4 Europees btw-beleid

In Nederland wordt de discussie over belastinghervorming en de hoogte van de btw vooral benaderd als een nationale kwestie. Het huidige btw-stelsel is echter voor een groot deel gebaseerd op Europese regels. Met de vorming van een gemeenschappelijke interne markt tijdens de tweede helft van de twintigste eeuw zijn de regels omtrent omzetbelasting aanzienlijk geharmoniseerd.¹⁹ In 1967 werd besloten om in de gehele unie een gelijk systeem van omzetbelasting in te voeren, vastgelegd

¹⁶ De veronderstelling dat de ondernemers voor een kwart meebetalen aan deze verhoging impliceert dat zij de verhoging van het lage btw-tarief niet volledig in de verkoopprijs zullen (kunnen) doorberekenen aan de consument (lagere winst). De hogere btw-afdracht door bedrijven is gebaseerd op een hoger btw-tarief bij waarschijnlijk geringere verkopen. De consumenten nemen het grootste deel van de btw-opbrengsten van de overheid voor hun rekening door een hogere verkoopprijs te betalen.

¹⁷ Zo meldde staatssecretaris Snel in een debat in de Eerste Kamer het volgende: "De inschatting van de ambtelijke werkgroep [ambtelijke stuurgroep fiscaliteit] was uiteindelijk dat een prijsstijging van 3%, waarvan we dus nog niet weten of die ook in de prijs tot uitdrukking gaat komen, geen grote verandering in de samenstelling van het pakket aan goederen in de grens met zich mee zou brengen." Zie: Verslag EK 2017/2018, nr. 12, item 7.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.telegraaf.nl/financieel/2133686/duizenden-mkb-ers-dupe-btw-verhoging> en <https://www.khn.nl/nieuwsberichten/2018/06/onderzoek-panteia-btw-verhoging-leidt-vooral-in-grensstreken-tot-fors-omzetverlies>; zie voor enkele reacties uit Limburg: <https://www.1limburg.nl/btw>.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het White Paper *Completing the European Market* van de Europese Commissie uit 1985 voor een terugblik van de stappen die tot dan toe zijn ondernomen en de intenties voor de komende jaren.

in bindende aanwijzingen via de (meermaals geüpdatete) Zesde Richtlijn.²⁰ Uitgangspunt bij dit systeem was dat bij grensoverschrijdende verkopen het btw-tarief geldt van het land waar de verkopende partij gevestigd is (oorsprongbeginsel). Dat betekent bijvoorbeeld dat een ondernemer die in Nederland is gevestigd en goederen aan een Duitse afnemer verkoopt, de Nederlandse btw in rekening brengt. Via een clearingsysteem zouden dan de btw-betalingen door de lidstaten verrekend moeten worden (door te salderen). Hierdoor ontstond de noodzaak voor vergaande harmonisatie van btw-tarieven, tariefverschillen zouden anders tot verstoring van concurrentieverhoudingen leiden. Omdat deze vergaande harmonisatie van tarieven op korte termijn niet mogelijk was, werd besloten een tijdelijk systeem in te voeren waarbij export werd vrijgesteld van btw, en import werd belast met het in het importland geldende tarief, waardoor de facto sprake was van een systeem gebaseerd op btw-tarieven in het land van aankoop. Begin jaren negentig, bij afschaffing van douanecontroles, werden vervolgens enkele regels ingevoerd met als doel de tarieven dichterbij elkaar te brengen. Zo moet het standaard btw-tarief van elke lidstaat minstens 15% bedragen. Daarnaast mogen zij één of twee verlaagde tarieven voeren. In haar richtlijnen heeft de Europese Commissie een lijst toegevoegd van goederen en diensten die in aanmerking komen voor het lage tarief. Lidstaten bepalen per (sub)categorie of zij van deze mogelijkheid gebruik maken om het lage tarief te voeren of dat zij het standaardtarief laten gelden.

Tabel 1: Tarieven omzetbelasting in Nederland, België, en Duitsland op 01-01-2018

	Laag tarief*	Normaal tarief
België	6% / 12%**	21%
Duitsland	7%	19%
Nederland	6% (9%)***	21%

Opmerkingen:

* De categorieën goederen en diensten die onder het lage tarief vallen verschillen per land. Het is daarom mogelijk dat goederen die in Nederland onder het lage tarief vallen, in België onder het normale tarief vallen, en omgekeerd (zie Bijlage A).

** In tegenstelling tot Duitsland en Nederland maakt België gebruik van twee lage tarieven voor omzetbelasting. Het tussentarief van 12% wordt enkel toegepast op enkele subcategorieën van voedingsmiddelen, subcategorieën van sociale woningbouw en subcategorieën van grondstoffen voor landbouw (zie Bijlage A).

*** De Nederlandse regering heeft het voornemen om het lage btw-tarief te verhogen naar 9% per 01-01-2019.

Bron: Europese Commissie (2018), *VAT rates applied in the Member States of the European Union*.

Door deze Europese richtlijn zijn de verschillen in omzetbelasting met onze buurlanden relatief bescheiden. De verschillende tarieven worden weergegeven in Tabel 1. In Duitsland bedraagt het standaardtarief voor de omzetbelasting 19% en is er daarnaast één laag tarief van 7%. Het standaardtarief in België bedraagt 21% terwijl het land lage tarieven voert van 12% en 6%. Alle drie de landen maken veelvuldig gebruik van de mogelijkheid om goederen en diensten onder het lage btw-tarief te laten vallen of een vrijstelling te verlenen. Duidelijk is dat Nederland door de geplande verhoging van het lage btw-tarief per 1 januari 2019 boven het lage btw-tarief in Duitsland en boven het laagste btw-tarief in België komt te vallen. Echter, de precieze indeling van goederen en diensten verschilt tussen de landen. In bijlage A is op basis van de informatie van de Europese Commissie een overzicht gegeven van 32 categorieën goederen en diensten. Toch worden zelfs binnen deze categorieën nog veelvuldig uitzonderingen gemaakt. Opvallend is dat Nederland voor een relatief groot aantal categorieën het lage btw-tarief hanteert. Dit leidt ertoe dat voor een aantal

²⁰ Zesde Richtlijn van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lidstaten inzake omzetbelasting (77/388/EEG); Eerste richtlijn van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lidstaten inzake omzetbelasting (67/227/EEG).

categorieën, bijvoorbeeld bepaalde voedingsmiddelen, toegang tot pretparken, en reparatiediensten, het belastingtarief in Nederland lager is dan in België en/of Duitsland. Door het grote aantal goederen en diensten dat onder het lage btw-tarief valt, zal de verhoging van het lage btw-tarief in Nederland veel goederen en diensten raken. Voor deze grote groep goederen en diensten zal aankoop in Nederland minder aantrekkelijk en in de Duitse of Belgische grensregio's (relatief) aantrekkelijker worden.

2.5 Recente discussie over Europees btw-stelsel

Het invoeren van een gelijk systeem van omzetbelasting was één van de eerste en grootste mijlpalen van de Europese Unie. De afgelopen periode is echter een patstelling ontstaan. Het huidige systeem zou enkel tijdelijk van aard zijn, maar onder lidstaten is er maar weinig bereidheid om over te gaan tot verdere harmonisatie van btw-tarieven. Een overgang naar een definitief systeem op basis van taxatie in land van verkoop is daardoor uit het zicht geraakt. Tegelijkertijd heeft het huidige systeem zijn nadelen. Veel van de regels zijn decennia oud en achterhaald, onder andere door technologische ontwikkelingen. Daarnaast is het huidige systeem met zijn vrijstellingen voor export gevoelig voor fraude, de zogenoemde btw-carrousel. Deze nadelen van het huidige tijdelijke systeem en de onwelwillendheid van de lidstaten en het Europese parlement om stappen te nemen in de richting van het voorgenomen systeem van taxatie in het land van verkoop (het land van de leverancier, i.e. exportland) in plaats van aankoop (van het importerende land) heeft de Europese Commissie uiteindelijk tot een koerswijziging gedwongen. In 2011 stelde zij voor om over te gaan naar definitief btw-systeem op basis van taxatie in het land van aankoop.²¹ Dat betekent dat bij export van goederen binnen de Europese Unie, de leverancier btw in rekening volgens het tarief van de lidstaat van de afnemer van goederen. Zo zal in de toekomst een in Nederland gevestigde leverancier aan een afnemer gevestigd in Duitsland, Duitse btw moeten factureren. Leveranciers kunnen dan volgens de plannen van de Europese Commissie via een één-loket-systeem in hun lidstaat van vestiging de verschuldigde btw verrekenen met de voorbelasting op aankopen in de EU.

Deze koerswijziging, die in 2017 en 2018 met verdere plannen is vormgegeven²², maakt het mogelijk om regels omtrent harmonisatie van de btw-tarieven te verruimen, aangezien geharmoniseerde btw-tarieven niet vereist zijn in een systeem op basis van btw-tarieven in het land van aankoop. Bij invoering van de nieuwe btw-regels, gepland voor 2022, zal de ruimte voor nationale overheden om hun eigen tarief te zetten daarom worden verruimd en zullen de verschillen in tarieven waarschijnlijk toenemen. De Europese Commissie merkt op dat grensoverschrijdende aankopen door consumenten één van de grootste uitzonderingen zullen zijn op het systeem van btw-betaling in het land van aankoop. Immers, bij grensoverschrijdende aankoop door consumenten

²¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the future of VAT - *Towards a simpler, more robust and efficient VAT system tailored to the single market* (COM(2011) 851 of 6.12.2011).

²² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Parlement en Sociaal Comité Follow-up van het actieplan betreffende de btw *Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU - Tijd om in actie te komen* (COM(2017) 566 van 4.10.2017), Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft harmonisering en vereenvoudiging van bepaalde regels in het btw-stelsel en tot invoering van het definitieve stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten (COM(2017) 569 van 4.10.2017), en Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat de btw-tarieven betreft (COM(2018) 20 van 18.1.2018).

zal het btw-tarief van de verkopende partij gelden. De bestaande marktverstoring in grensgebieden door verschillen in btw-tarieven zal door de flexibilisering van tarieven in het nieuwe Europese btw-regime hoogstwaarschijnlijk enkel toenemen. De Europese Commissie geeft echter aan dat deze verstoring weinig prioriteit heeft aangezien zij in omvang in het niet valt in vergelijking met de totale ontvangsten aan btw.²³

3. Grenseffecten van veranderingen in btw-tarieven

3.1 Grenseffecten door btw-verhoging

De invloed van de geplande verhoging van het lage btw-tarief zal in heel Nederland te merken zijn. Bedrijven zullen de btw-verhoging helemaal of deels doorberekenen in de prijs, waarop consumenten kunnen besluiten hun consumptie van deze producten te verminderen, eventueel door over te stappen naar andere goederen of diensten. De mate van waarin consumenten hier daadwerkelijk toe overgaan, de prijselasticiteit van de vraag naar deze producten, zal bepalen hoeveel opbrengsten op lage btw-producten Nederlandse ondernemers zullen verliezen door de btw-verhoging. Daarnaast is er nog een andere mogelijkheid voor consumenten, namelijk het verplaatsen van bestedingen naar het buitenland. Deze mogelijkheid wordt des te aantrekkelijker naarmate men dichterbij de grens woont. Voor bedrijven in de grensstreken betekent dit een extra verlies aan inkomsten. De omvang van dit extra verlies wordt bepaald door de bereidheid van consumenten om hun bestedingen te verplaatsen naar het buitenland, waar de prijzen na de btw-verhoging relatief goedkoper worden.²⁴ Tevens van belang is de afname in de bereidheid van buitenlandse consumenten om in (het relatief duurder geworden) Nederland hun bestedingen te doen. Deze verschuivingen van bestedingen komen rechtstreeks ten goede aan de bedrijven aan de andere zijde van grens. De geplande btw-verhoging kan daarmee van invloed zijn op het 'level playing field' van bedrijven. De positie van bedrijven in de Nederlandse grensstreek kan zowel verslechteren ten opzichte van Nederlandse bedrijven buiten de grensstreek, die niet te maken krijgen met het grenseffect, als ten opzichte van bedrijven in de Duitse en Belgische grensstreek, die juist profiteren van het grenseffect.²⁵

De keuze van de consument om in Nederland of in het buitenland aankopen te doen wordt beïnvloed door veel factoren, zoals de openingstijden van winkels, de sfeer, de kwaliteit van

²³ Zie onder andere: Commission staff working document impact assessment Accompanying the document Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards rates of value added tax (COM(2018) 20 of 18.1.2018).

²⁴ Ook hier kan gesproken worden over prijselasticiteit van de vraag. Het grenseffect zorgt ervoor dat de prijselasticiteit hoger is naarmate de verkoopvestiging van de ondernemer zich dichterbij de landsgrens bevindt.

²⁵ Theoretisch is het mogelijk dat de buitenlandse bedrijven ook omzet verliezen door de geplande btw-verhoging. Consumenten zouden kunnen beslissen om hun uitgaven in Nederland op peil te houden ondanks de hogere binnenlandse prijzen om vervolgens minder geld over te houden voor aankopen in het buitenland. Verwacht wordt echter dat consumenten hun bestedingen verplaatsen naar (relatief) goedkoper geworden locaties in het buitenland.

producten en de taal.²⁶ Naarmate deze factoren belangrijker zijn bij de aankoopbeslissing, zullen prijsverschillen tussen Nederland en het buitenland er minder toe doen. Prijsverschillen lijken niettemin een grote rol te spelen bij veel aankopen.²⁷ Verschillende studies hebben gekeken in hoeverre consumenten zich door een prijsverschil laten verleiden tot grensoverschrijdende bestedingen.²⁸ De algemene aanname is dat de bereidheid om voordeel te halen uit dit prijsverschil afneemt naarmate de (potentiële) consument verder weg woont van de grens. Hoe verder dit immers is, hoe hoger de extra vervoers- en tijdskosten zijn die gepaard gaan met de grensoverschrijdende bestedingen. Deze zullen bij een bepaalde afstand niet meer opwegen tegen het (gelijkblijvende) prijsvoordeel. Indien consumenten erg gevoelig zijn voor prijsverschillen, dat wil zeggen al bij kleine prijsverschillen hun bestedingen verplaatsen, wordt gesproken over een hoge prijsgevoeligheid oftewel een grote prijselasticiteit van de vraag. Een grote prijselasticiteit van de vraag is nadelig voor bedrijven in de grensstreek, omdat dat hun mogelijkheden beperkt om de btw-verhoging door te berekenen in de prijs.

Indien consumenten sterk geneigd zijn om bij een verandering in prijzen hun bestedingen naar het buitenland te verplaatsen staat de grensondernemer een lastige keuze te wachten. Hij kan ervoor kiezen om de belastingverhoging door te berekenen in de prijzen en daarmee mogelijk een deel van zijn klandizie te verliezen. Hij kan er ook voor kiezen om de prijzen niet te verhogen. Dit zou dan echter ten koste gaan van zijn winstmarge. Duidelijk is dat een sterke gevoeligheid voor prijzen, dat wil zeggen een hoge prijselasticiteit van de vraag bij consumenten, nadelig is voor de concurrentiepositie van bedrijven in de grensstreek. De neiging van bedrijven om de btw-verhoging door te rekenen zal geringer zijn naarmate prijselasticiteit hoger is. De verwachting is dat de prijsgevoeligheid van de consument verder landinwaarts terugloopt. De absolute omvang van het grenseffect gemeten door de lagere binnenlandse bestedingen en de gederfde belastingopbrengsten die ontstaan als gevolg van verplaatsing van aankopen naar het buitenland in de grenstreken, is afhankelijk van de verandering van de prijzen, de prijselasticiteit van de vraag en de omvang van de bevolking en hun bestedingspatroon in de grenstreken.

3.2 Prijselasticiteiten aan de grens

Verschuiving van bestedingen naar het buitenland als gevolg van de geplande btw-verhoging in Nederland zal alleen maar optreden indien de al bestaande prijsverschillen veranderen. Wijzigingen in btw-tarieven hoeven echter niet automatisch te leiden tot veranderingen in de prijzen. Hoewel vaak wordt aangenomen dat bedrijven verhogingen van de omzetbelasting geheel doorberekenen in de prijs, tonen Benedek, De Mooij, Keen & Wingender (2015) voor de eurozone aan dat het percentage van de tariefwijziging dat wordt doorberekend sterk kan verschillen tussen producten en

²⁶ Zie bijvoorbeeld BRO (2009), *Grenzeloos winkelen*, en Spierings, B., & Van Der Velde, M. (2008), Shopping, borders and unfamiliarity: Consumer mobility in Europe, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 99(4), 497-505.

²⁷ Zie BRO (2009), *Grenzeloos winkelen*, p. 16.

²⁸ Asplund, M., Friberg, R. & Wilander, F. (2007), Demand and distance: evidence on cross-border shopping. *Journal of public Economics*, 91(1-2), 141-157; DeCicca, P., Kenkel, D. & Liu, F. (2013), Excise tax avoidance: the case of state cigarette taxes, *Journal of Health Economics*, 32(6), 1130-1141; Leal, A., Lopez-Laborda, J. & Rodrigo, F. (2010), Cross-border shopping: a survey, *International Advances in Economic Research*, 16(2), 135-148.

diensten.²⁹ In sommige gevallen vindt er vrijwel geen doorberekening aan de consument plaats, terwijl in andere gevallen de gehele verhoging wordt doorberekend. Besley & Rosen (1999) laten zelfs zien dat voor verschillende voedingsmiddelen 'overshifting' kan optreden, waarbij de prijsstijging hoger is dan de belastingverhoging.³⁰ Het CPB gaat ervan uit dat 75% van de tariefsverhoging wordt doorberekend aan de consument. In Jongen, Lejour & Massenz (2018) wordt deze zogeheten 'pass-through' berekend voor de btw-verlaging in de kappersbranche van 17,5% naar 6%, doorgevoerd in het jaar 2000 om de vraag naar arbeidsintensieve dienstverlening te stimuleren en daarmee de (officiële) werkgelegenheid voor deze dienstverlening. Zij vinden een bijna volledige doorberekening van de btw-verlaging, maar geen effecten op de omzet of de werkgelegenheid. Ze merken verder op dat uit internationale studies blijkt dat de range van gevonden waarden van deze 'pass-through' in internationale studies een grote bandbreedte heeft, en dat kostenverhogingen (zoals btw-tarief, maar ook inkoopkosten) vaak eerder in de prijs worden doorgegeven dan prijsverlagingen (asymmetrie).³¹

Eerdergenoemde studies en het CPB richten zich op algemene, landelijke effecten terwijl er verwacht mag worden dat de situatie in de grensstreek hiervan afwijkt. Harding, Leibtag & Lovenheim (2012) vinden bewijs dat Amerikaanse bedrijven in de grensregio's wijzigingen in de indirecte belasting, in hun studie de sigarettenaccijns, in mindere mate doorberekenen dan bedrijven verder weg van de grens.³² In de studie van Bergman & Hansen (2017) naar de doorberekening van veranderingen in de Deense tarieven op alcohol en frisdrank wordt dit afwijkende effect op de prijs in grensregio's van Denemarken met Duitsland eveneens gevonden.³³ Er zijn echter grote empirische verschillen in de doorberekening van prijzen na een verhoging van de omzetbelasting. Hierdoor is het lastig in te schatten in hoeverre de geplande btw-verhoging in Nederland zal leiden tot verhoogde prijzen in de grensstreek, maar op basis van internationale studies mag verwacht dat bedrijven in de grensstreken dit minder snel zullen doen dan bedrijven elders in het land. Dit zal vooral spelen als de bedrijven aan de Nederlandse grens ermee rekening houden dat de bedrijven aan de andere kant van de grens geen prijsverhoging zullen doorvoeren ten gevolge van een verhoging van het lage btw-tarief in Nederland.

Een interessant voorbeeld van een studie naar de bereidheid van consumenten tot grensoverschrijdende consumptie is Asplund, Friberg & Wilander (2007).³⁴ In deze studie keken zij naar de alcoholconsumptie in Zweden in relatie tot de (lagere) prijs van alcoholische dranken in Denemarken. Zij tonen aan dat de consumptie van Zweedse alcohol inderdaad meebeweegt met prijsverschillen, vaak veroorzaakt door wijzigingen in alcoholaccijnzen. Ze laten bovendien zien dat Zweedse inwoners aan de grens veel vaker Deense alcohol drinken dan Zweden die verder van de

²⁹ Benedek, D., De Mooij, R., Keen, M. & Wingender, P. (2015), *Estimating VAT Pass Through*, IMF Working Paper 15/214.

³⁰ Besley, T. & Rosen, H. (1999), Sales Taxes and Prices: an Empirical Analysis, *National Tax Journal*, 52(2): 157-178.

³¹ Jongen, E., Lejour, A. & Massenz, G. (2018), Cheaper and More Haircuts After VAT Cut? Evidence from the Netherlands. *De Economist*, 166:135-154.

³² Harding, M., Leibtag, E. & Lovenheim, M.F. (2012), The heterogeneous geographic and socioeconomic incidence of cigarette taxes: evidence from Nielsen Homescan Data, *Am Econ J Econ Policy*, 4(4):169-198.

³³ Bergman, U.M. & Hansen, N.L. (2017), *Are Excise Taxes on Beverages Fully Passed Through to Prices? The Danish Evidence*.

³⁴ Asplund, M., Friberg, R. & Wilander, F. (2007), Demand and distance: evidence on cross-border shopping. *Journal of Public Economics*, 91(1-2), 141-157.

grens afwonen. Voor grensbewoners vinden zij een (kruiselingse) prijselasticiteit van de vraag van 0,17 tot 0,47 afhankelijk van de soort alcoholische drank. Dit wil zeggen dat een 10% verlaging van de Deense prijzen leidt tot tussen de 1,7% en 4,7% minder consumptie van alcoholische drank in Zweden.³⁵ Dit effect neemt echter af naarmate de Zweedse inwoner verder van de grens woont. Desondanks blijkt zelfs honderden kilometers van de grens de hoeveelheid van de verkochte alcohol nog (licht) af te hangen van de Deense prijs.

Hoewel de studie van Asplund, Friberg & Wilander (2007) interessante indicaties geeft van grenseffecten, komt uit de wetenschappelijke literatuur eveneens naar voren dat de elasticiteit voor de buitenlandse prijs sterk verschilt tussen verschillende producten en de ligging van de grensregio's. Zo laten Banfi, Filippine & Hunt (2005) zien dat in Zwitserse grensgebieden aan de grens met Frankrijk, Italië of Duitsland een verhoging van 1% in brandstofprijzen leidt tot een omzetsdaling van 1,75%, terwijl in andere studies een verhoging van de indirecte belastingen nauwelijks gevolgen heeft voor de omzet in grensregio's (zie Leal, López-Laborda & Rodrigo (2010) voor een uitgebreid overzicht van studies).³⁶ Deze verschillen in prijselasticiteit kunnen deels verklaard worden door specifieke kenmerken van de betreffende regio of het betreffende product. Ook voor Nederland kunnen Jansen & Jonker (2016) nauwelijks statistisch significante effecten aantonen op het tanktoerisme ('fuel tourism') onder Nederlandse autobezitters in grensprovincies door prijsveranderingen tussen tankstations aan weerszijden van de grens. Het betreft in hun studie veranderingen in prijsverschillen in gemiddelde brandstofprijzen (benzine, diesel, LPG) tussen september 2013 en juni 2015.³⁷ De enige uitzondering waarvoor een statistisch significant effect wordt gevonden, betreft de autobezitters die op minder dan 10 kilometer van de grens met Duitsland wonen.³⁸ Een prijsverhoging van brandstof van 1% in Duitsland leidt voor hen tot een 1,1% hogere kans om te tanken in Nederland. De mogelijke verklaringen voor de over het algemeen inelastische prijselasticiteit van de vraag naar brandstof aan de andere kant van de grens zijn de velerlei spaarkaarten aan Nederlandse tankstations en de geringe pendel tussen Nederland met de buurlanden, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de pendel naar de Zwitserse grensregio's zoals in Banfi, Filippine & Hunt (2005).

Een belangrijke factor is de bekendheid met en de perceptie van de prijsverschillen. Het bijhouden van prijzen van alle bedrijven is ondoenlijk, consumenten hebben daarom vaak een algemene perceptie van de prijzen op verschillende locaties door eigen ervaringen en berichten van anderen. Zo tonen Baker, Johnson & Kueng (2017) aan dat consumenten sterker reageren op

³⁵ De verminderde consumptie van Zweedse alcohol stond daarbij ongeveer gelijk aan de gestegen consumptie van Deense alcohol.

³⁶ Banfi, S., Filippini, M. & Hunt, L. C. (2005), Fuel tourism in border regions: The case of Switzerland, *Energy Economics*, 27(5), 689-707; Leal, A., Lopez-Laborda, J. & Rodrigo, F. (2010), Cross-border shopping: a survey, *International Advances in Economic Research*, 16(2), 135-148.

³⁷ Jansen, D.J. & Jonker, N. (2016), *Fuel tourism in Dutch border regions: are only salient price differentials relevant?*, DNB Working Paper No. 519, Amsterdam.

³⁸ Grenseffecten in tanktoerisme voor de grensstreken met België en voor inwoners die meer dan 10 km van de grens met Duitsland wonen zijn weliswaar in Jansen & Jonker (2016) niet statistisch significant, maar dat wil niet zeggen dat ze er niet zijn. De effecten zijn vaak kleiner naarmate de autobezitters verder van de grens wonen, en door de gebruikte dataset, de schattingsmethodiek, de berekening van de gemiddelde brandstofprijzen (benzine, diesel, LPG) en het kleine aantal respondenten dat brandstof tankt wellicht niet goed met statistische significantie vast te stellen.

tariefwijzingen wanneer er meer aandacht voor deze prijsveranderingen is in de media.³⁹ Ook Jansen & Jonker (2016) vinden hiervoor aanwijzingen in de Nederlandse context bij de accijnsverhoging op brandstof in januari 2014, die tot veel ophef leidde. Zij vinden een tijdelijk positief effect op het tanktoerisme, terwijl dit effect op lange termijn verdwijnt. Een tweede belangrijke factor is de substitueerbaarheid van producten, bijvoorbeeld doordat zij identiek zijn of gemakkelijk te vervoeren. Agarwal, Chomsisengphet, Qian & Xu (2017) laten zien dat Singaporese inwoners vlakbij de Maleisische grens veel minder besteden in Singapore dan landgenoten die verder weg wonen van de grens.⁴⁰ Dit effect gaat echter enkel op voor goederen en diensten die relatief gemakkelijk grensoverschrijdend ingekocht kunnen worden, zoals supermarkt aankopen, en niet voor goederen en diensten die plaatsgebonden zijn zoals uitgaven aan onderwijs. Het belang van substitueerbaarheid is eerder te verwachten bij accijnsgoederen zoals benzine, sigaretten en alcoholische drank, dan bij andere goederen. Accijnsgoederen zijn vaak gemakkelijk te vervoeren, identiek tussen landen, en voor langere tijd houdbaar en kennen daardoor doorgaans een hoge prijselasticiteit. Zoals gezegd vinden Jansen & Jonker (2016) nauwelijks statistisch significante effecten voor prijsveranderingen in brandstof in Nederland ten opzichte van België en Duitsland.

Baker, Johnson & Kueng (2017) tonen aan dat een verandering in prijs van een bepaald product niet alleen effect heeft op de verkoop van dat product maar ook op andere producten in dezelfde winkel. Indien een consument kosten heeft gemaakt om op een bepaalde locatie tot grensoverschrijdende consumptie over te gaan, kan dat ook effect kan hebben op goederen waarbij geen sprake is van internationale prijsverschillen, het zogenoemde 'bundling'-effect. Deze consumenten kopen daarom in (buitenlandse) winkels tevens producten waarvan de prijs gelijk of mogelijk zelfs iets hoger is dan in hun eigen land. Factoren zoals prijsperceptie, substitueerbaarheid en 'bundling' vormen daarmee partiële verklaringen voor de prijselasticiteit van een specifiek product in een bepaalde (grens)regio. Tegelijkertijd maakt de combinatie van de grote verscheidenheid in prijsgevoeligheid van producten en de vele beïnvloedende factoren duidelijk dat de omzetveranderingen en -verschuivingen van specifieke producten door veranderingen in prijsverschillen tussen buurlanden en tussen internationale buurregio's lastig te voorspellen zijn.

In veel beleidsstudies die de effecten van een btw-verandering doorberekenen wordt een volledige doorberekening van een verhoging van het btw-tarief in de verkoopprijs met bijbehorend omzetverlies verondersteld, waardoor het omzetverlies bij de producent volledig afhankelijk is van de prijselasticiteit van de vraag.⁴¹ Bij een prijsverhoging van 2,83% ten gevolge van de btw-verhoging (zie paragraaf 2.3) en een prijselasticiteit van de vraag van $-1,0$ is het omzetverlies $2,83\% * -1,0 = -2,83\%$. In een studie van Panteia (2018) wordt een dergelijke methodiek gehanteerd om het omzetverlies in grensregio's te berekenen.⁴² Een klein additioneel effect op het omzetverlies bestaat uit het zogeheten inkomenseffect ten gevolge van het koopkrachtverlies van de consument. Gemiddeld genomen leidt dat in deze studie tot omzetverliezen van ongeveer 5% voor de drie onderzochte sectoren: bloemen en planten (-23 miljoen euro), brood, gebak en banket (-38 miljoen

³⁹ Baker, S.R. Johnson, S. & Kueng, L. (2017), *Shopping for Lower Sales Tax Rates*.

⁴⁰ Agarwal, S., Chomsisengphet, S., Qian, W. & Xu, W. (2017), *Tax Differential and Cross-Border Shopping: Evidence from Singapore*.

⁴¹ Impliciet wordt daarmee een oneindige prijselasticiteit van het aanbod verondersteld, zie verder Jongen, E., Lejour, A. & Massenz, G. (2018), *Cheaper and More Haircuts After VAT Cut? Evidence from the Netherlands*. *De Economist*, 166:135-154.

⁴² Panteia (2018), *Grenseffecten van de verhoging van het lage BTW-tarief naar 9%*, Zoetermeer.

euro) en de gastvrijheid (vooral recreatie en horeca, –456 miljoen euro). Er worden echter stevige veronderstellingen gemaakt voor de berekening van wat in deze studie ‘grenseffecten’ wordt genoemd. Een belangrijke aanname is dat er grote prijselasticiteiten worden verondersteld, vooral voor de grensregio’s⁴³, waardoor het omzetverlies relatief groot is. Verder is het belangrijk om op te merken dat grenseffecten strikt genomen alleen zouden moeten gaan over de additionele effecten ten gevolge van de grenslijging in regio’s, door bijvoorbeeld hogere prijselasticiteiten ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Maar in de studie wordt het gehele omzetverlies in grensregio’s beschouwd als een gevolg van grenseffecten, ook al is het grootste deel van het omzetverlies niet meer dan een landelijk negatief effect van de btw-verhoging. Dat wil zeggen dat grotendeels eenzelfde negatief effect ook op de omzet in niet-grensregio’s van toepassing zal zijn.

4. Verkenning van situatie in de grensregio’s

4.1 Aanpak

De empirische studies besproken in hoofdstuk 3 laten zien dat de mate waarin belastingverhogingen en bijbehorende prijsstijgingen leiden tot grenseffecten erg afhankelijk is van de context en daarnaast sterk kan verschillen tussen producten. In dit hoofdstuk proberen we meer zicht te krijgen op de specifieke situatie in de grensstreken die Nederland deelt met Duitsland en België. Gezien de grote verschillen in prijselasticiteit tussen goederen richten we ons daarbij vooral op de dagelijkse boodschappen en supermarktaankopen. Binnen de uitgaven aan producten onder het lage btw-tarief vormen zij de grootste groep en daarnaast is over deze groep goederen relatief veel informatie te vinden.⁴⁴ Zo kijken we naar de huidige prijsverschillen tussen Nederland en het buitenland en geven we vervolgens aan de hand van koopstromenonderzoeken een inschatting van de (grensoverschrijdende) koopstromen. Daarnaast kijken we naar verschillen binnen Nederland die een indicatie kunnen geven van het grenseffect, namelijk de prijsverschillen tussen verschillende Nederlandse supermarktketens en regionale verschillen in het aantal supermarktfilialen. Deze informatie, samen met de eerdere inzichten uit hoofdstuk 3, biedt ons enig houvast voor de mate waarin consumenten bereid zijn voordeel te halen uit prijsverschillen in de grensstreek. We beginnen met enkele gegevens over btw-opbrengsten in de grensstreken van Nederland, om zo een beeld te krijgen van hoeveel Nederlandse consumenten mogelijk te maken hebben met grenseffecten.

4.2 Basisinformatie btw-opbrengsten in de grensstreken

Voor een groot deel van Nederland speelt de landsgrens geen rol in het dagelijkse leven. Zo is de Randstad met haar hoge bevolkingsdichtheid en economische concentratie relatief ver van de grens gelegen. Nederland is echter een klein land waardoor men relatief snel bij de grens met een buurland is. Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal inwoners dat binnen een straal van 10, 20 of

⁴³ In de middenvariant anderhalf keer zo groot dan het landelijk gemiddelde van ca. 1,0.

⁴⁴ Uit cijfers van het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) valt op te maken dat supermarkten verantwoordelijk zijn voor 38% van de btw-opbrengsten uit het lage tarief (1.000.000 op het totaal van de 2.613.000 euro). Zie nieuwsbericht CBL *Top 10 maatregelen en effecten van het Regeerakkoord*.

30 km van een landsgrens woont. Voor maar liefst 13% van de Nederlandse bevolking ligt de grens op een steenworp afstand, op hooguit 10 km, terwijl bijna een derde van de bevolking binnen 30 km van de grens woont. Van deze groep inwoners kan gezegd worden dat ze woonachtig zijn in een grensregio. Uit het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat grenseffecten ver kunnen strekken, zij het dat het grenseffect sterk afneemt als de afstand tot de grens toeneemt.

Een ideale dataset zou niet alleen gegevens bevatten over het aantal inwoners in de grensregio's maar ook over hoeveel btw er bij bedrijven in de grensregio's wordt geïnd door de staat. Belastingopbrengsten worden echter zelden regionaal opgesplitst, en dit geldt ook voor de btw-opbrengsten.⁴⁵ In Tabel 2 proberen wij desondanks een indicatie te geven van de absolute btw-opbrengst in de grensregio's. Hiervoor hebben wij zowel de totale inkomsten van het lage btw-tarief in 2016 als de verwachte extra inkomsten door de tariefsverhoging herverdeeld op basis van de inwonersverdeling. Hieruit blijkt dat als btw-opbrengsten evenredig verdeeld zijn over het land, de inkomsten over het lage btw-tarief in 2016 bijna 1,6 miljard beslaan in het gebied tot 30 km van de landsgrens. Door de geplande verhoging van het lage btw-tarief zou dit bedrag met ruim 800 miljoen euro stijgen tot 2,4 miljard euro in de ruime grensstreek, waarvan bijna 1 miljard in de streek tot 10 km van de grens. Hoewel dit een grove indicatie betreft, is het duidelijk dat de btw-opbrengsten in grensregio's zowel in relatieve als absolute zin aanzienlijk zijn. Door de reikwijdte van grenseffecten kan een kleine verschuiving van omzet naar het buitenland leiden tot (tientallen) miljoenen euro's minder belastingopbrengsten dan begroot.

Tabel 2: Aantal inwoners binnen 10 km, 20 km, 30 km van de landsgrens op 01-01-2013, en de btw-opbrengsten in 2016 en 2019 in miljoen euro

Afstand tot de grens	Aantal inwoners	Percentage	Opbrengst btw-laag 2016*	Extra opbrengst Δ btw-laag 2016-19	Totale opbrengst btw-laag 2019**
< 10 km	2.177.835	13,0%	633	339	972
10 tot 20 km	2.006.805	12,0%	583	313	896
20 tot 30 km	1.226.250	7,3%	356	191	547
> 30 km	11.365.740	67,7%	3.303	1.770	5.073
Totaal	16.776.630	100,0%	4.875	2.613	7.488

Opmerkingen:

In Bijlage B zijn de gegevens verder opgesplitst naar de Nederlandse grensstreken met België en Duitsland.

* De totale btw-opbrengsten over 2016 bedroegen 48.557 miljoen euro (Nationale Rekeningen 2016, pagina 25), 29,3% van de totale belastingopbrengsten. Voor de verhouding tussen btw-inkomsten via het lage en het standaardtarief zijn we uitgegaan van de Sleutel tabel 2018. Naar schatting is 2.613 miljoen euro, 3% van de totale belastingopbrengsten, opgebracht uit het lage btw-tarief.

** Hierbij is geen rekening gehouden met de autonome ontwikkeling van btw-opbrengsten tussen 2016 en 2019.

Bron: CBS (2013). *Bevolking en huishoudens; viercijferige postcode*, 1 januari 2013; CBS (2014), *Afstanden van postcodes (4 cijfers) tot de grensovergang, berekend over de weg*; eigen berekeningen waarbij de afstand tot de grens is berekend per postcodegebied: van het middelpunt van de postcode via de autoweg naar de dichtstbijzijnde landsgrens.

4.3 Huidige prijsverschillen

De mate waarin bestedingen verschuiven naar het buitenland zal afhangen van de verandering in prijs. Indien de bedrijven de btw-verhoging volledig doorberekenen in hun prijzen zal de verkoopprijs met bijna 3% stijgen (i.e. $2,83\% = (109-106) / 106 * 100\%$). Eén manier om na te gaan hoe consumenten op een dergelijke prijsstijging zullen reageren, is door te kijken naar de huidige prijsverschillen en grensoverschrijdende koopstromen. Indien er op dit moment grote

⁴⁵ Een regionale opdeling van btw-opbrengsten is in elk geval niet openbaar beschikbaar.

prijsverschillen zijn tussen Nederland en de buurlanden maar desondanks slechts kleine grensoverschrijdende koopstromen, zou dit een signaal kunnen zijn dat consumenten ook maar weinig zullen reageren op toekomstige prijswijzigingen. Het tegenovergestelde kan echter verwacht worden in een situatie van relatieve grote uitgaven van consumenten in het buitenland terwijl er sprake is van kleine prijsverschillen. Het kwantificeren van (internationale) prijsverschillen tussen supermarkten is echter een uitdaging. Een standaardmethode is dat de gemiddelde prijs vastgesteld wordt aan de hand van eenzelfde ‘mandje’ van goederen in elk land. Consumenten verschillen echter in hun voorkeuren en de exacte producten die supermarkten aanbieden zijn vaak verschillend in aspecten als merk, inhoud, kwaliteit en vormgeving, zeker in een internationale vergelijking. In dit onderzoek maken we daarom gebruik van twee databronnen die beide via een eigen methode tot indicaties komen van de verschillen in prijspeil tussen Nederland, België, en Duitsland wat betreft dagelijkse aankopen in de supermarkt.

Tabel 3: Verschil in prijspeil en percentage goedkopere producten tussen België, Nederland, en Duitsland

Productgroep	België	Nederland		Duitsland	
		Prijs	Goedkopere producten	Prijs	Goedkopere producten
Droge voeding	Ref.	-16,4%	76,6%	-9,5%	65,8%
Snoepgoed en koekjes	Ref.	-14,0%	76,5%	-12,3%	72,8%
Aan bederf onderhevig voedsel	Ref.	-10,5%	71,7%	-13,0%	74,0%
Niet-alcoholische dranken	Ref.	-10,4%	70,5%	-9,2%	63,1%

Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen (2018), *Jaarverslag 2017; analyse van de prijzen*.

De eerste gegevensbron is het prijzenobservatorium dat onderdeel uitmaakt van Belgische Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR). Als onderdeel van het jaarverslag over 2017 vergelijkt het de prijsniveaus voor levensmiddelen en andere consumentengoederen voor Nederland, België en Duitsland.⁴⁶ Het maakt daarbij gebruik van gegevens van onderzoeksbureau Nielsen, dat prijzen voor elk uniek levensmiddelenproduct bijhoudt. De data beslaat de periode oktober 2016 en september 2017, waarbij tankstations en harddiscounters zoals Lidl en Aldi zijn uitgesloten.⁴⁷ Hierbij wordt steeds de vergelijking gemaakt tussen België en een van haar buurlanden waarbij alleen unieke levensmiddelen zijn meegenomen die in beide landen worden verkocht. Tabel 3 laat zien dat er weliswaar duidelijke prijsverschillen tussen landen zijn waar te nemen maar dat er ook veel variatie is afhankelijk van productgroep en specifiek product.⁴⁸ Duidelijk is dat het algemene prijspeil in België veel hoger ligt dan in Duitsland en Nederland. Tussen Nederland en Duitsland zijn de prijsverschillen minder duidelijk, waarbij droge voeding goedkoper is in Nederland en aan bederf onderhevig voedsel, zoals groente en fruit, goedkoper is in Duitsland. Er is gemiddeld een ogenschijnlijk klein voordeel voor Nederland.

Eurostat, het statistische bureau van de Europese Unie, vormt een tweede hier gebruikte bron voor data over internationale prijsverschillen. Het verzamelt informatie over prijzen van allerlei goederen in alle landen van de Europese Unie en loopt daarbij ook tegen een aantal problemen aan

⁴⁶ Instituut voor de Nationale Rekeningen (2018), *Jaarverslag 2017; analyse van de prijzen*.

⁴⁷ Daarnaast zijn enkel winkels met een oppervlakte van minimaal 400 m² meegenomen waarbij minstens 40% van de omzet uit levensmiddelen bestond (en hooguit de helft van de omzet uit vleeswaren). MKB-bedrijven zijn in deze prijsvergelijking mogelijk wat ondervetegenwoordigd. Voor verdere informatie over de methodologie, zie: Instituut voor de Nationale Rekeningen (2018), *Jaarverslag 2017; analyse van de prijzen*.

⁴⁸ Zo is droge voeding in Nederland 16,4% goedkoper dan in België. Desondanks heeft een klein kwart (23,4%) van de specifieke producten binnen deze categorie een lagere prijs in België dan in Nederland.

waardoor de gerapporteerde cijfers als indicatie moeten worden gezien. Eurostat probeert via zogeheten Price Level Indicators (PLI's) een inschatting te geven in het verschil in prijspeil tussen landen. In Tabel 4 valt op dat, net als bij de data van het prijzenobservatorium, ook hier de prijsverschillen sterk uiteen lopen tussen productgroepen. Het algemene prijspeil voor voedsel is weergegeven in de laatste categorie, totaal voedsel.⁴⁹ In overeenstemming met de data van het prijzenobservatorium is er een duidelijk prijsverschil tussen Nederland en België, waar de prijzen zo'n 12% hoger liggen. Voor het verschil in prijspeil tussen Nederland en Duitsland laten de gegevens van Eurostat in Tabel 4 iets sterker dan in Tabel 3 zien dat Nederland goedkoper is. Nederland lijkt over het algemeen zo'n 6% goedkoper te zijn dan Duitsland wat betreft voedsel, al is dit voordeel in prijs niet in elke subcategorie waarneembaar.

Tabel 4: Vergelijking van Price Level Indicators (PLI's) tussen Nederland en buurlanden (2016)*

Productgroep	België	Nederland	Duitsland
broodproducten	111,3	91,6	103,0
vleesproducten	122,5	114,1	119,8
melk, kaas, en eieren	119,0	95,5	91,9
fruit en groenten	101,8	107,6	115,0
totaal voedsel	112,6	100,3	106,2

Opmerking:

* 100=eu28-gemiddelde.

Bron: Eurostat (2018), *Purchasing power parities (PPPs), price level indices and real expenditures for ESA 2010 aggregates* [prc_ppp_ind] [database].

Beide methodes hebben als nadeel dat er uit wordt gegaan van de gemiddelde prijs van productgroepen in de drie buurlanden Nederland, België en Duitsland. Uit de studies aangehaald in het vorige hoofdstuk is echter gebleken dat de prijzen een functie kunnen zijn van de afstand tot de grens, waardoor de prijsverschillen aan de grens kleiner zijn dan meer richting het centrum van het land. Een ander nadeel van de gebruikte methode is dat er geen rekening wordt gehouden met de invloed van andere dan prijsfactoren die de keuze van de locatie waar wordt gekocht bepalen, en daarmee ook invloed uitoefenen op de grensoverschrijdende koopstromen (kwaliteit van producten en dienstverlening, ruim aanbod, gezelligheid, etc.).

4.4 Koopstromenonderzoek

Prijsverschillen tussen Nederland, België, en Duitsland lijken over het algemeen in het voordeel van Nederland te zijn. Of dit Belgische en Duitse consumenten verleidt om (een deel) van hun bestedingen in Nederland te doen is echter nog niet eenvoudig te achterhalen. Binnen de Europese interne markt kunnen immers goederen en diensten in het buitenland worden aangekocht zonder registratie bij aankoop of grensovergang. Cijfers van officiële instanties over bestedingen van buitenlandse consumenten in Nederland ontbreken. Wel zijn er gegevens beschikbaar uit het zogenoemd koopstromenonderzoek. Enkele grensregio's en twee landelijke onderzoeksbureaus hebben de afgelopen jaren dergelijk onderzoek uitgevoerd waarbij zij door middel van enquêtes

⁴⁹ Gewogen gemiddelde van alle productgroepen voedsel (niet al deze productengroepen worden getoond in de tabel). Er is wel een brede range van verkooppunten gemonitord, waardoor ook MKB-bedrijven in prijsvergelijking zijn opgenomen. Ook tracht men rekening te houden met afwijkende prijzen in verschillende regio's buiten de centrale (hoofdstedelijke) regio's van de landen.

(grensoverschrijdende) koopstromen (bestedingen) in kaart hebben gebracht. Dit onderzoek kent een aantal beperkingen maar kan desondanks een indicatie geven van de grensoverschrijdende bestedingen.^{50, 51} We bespreken eerst het regionale koopstromenonderzoek⁵², met ruime aandacht voor het Limburgse onderzoek uitgevoerd in 2009 waarin het meeste aandacht is besteed aan grensoverschrijdende consumptie. Daarna komen twee nationale studies over koopstromen aan bod.

De provincie Limburg heeft in samenwerking met partners enkele studies laten uitvoeren naar de koopstromen in Limburg en omliggende regio's in België, Duitsland, en Nederland. Het laatste onderzoek uit deze reeks, getiteld *Grenzeloos winkelen*, is in 2009 uitgevoerd.⁵³ Een groot deel van de inwoners van grensgebieden in Duitsland (78%), België (68%), en Nederland (62%) gaf hierin aan weleens boodschappen te doen in het buitenland. Zo'n 60% van de ondervraagden geeft aan dat prijsniveau een belangrijke motivatie is voor het doen van grensoverschrijdende boodschappen. Van de totale bestedingen aan dagelijkse boodschappen wordt dan ook door Nederlanders (5%), Belgen (6%) en Duitsers (7%) een aanzienlijk deel in het buitenland uitgegeven. Dit resulteert erin dat jaarlijks vanuit Limburg 228 miljoen euro in Duitse en Belgische grensregio's wordt uitgegeven, terwijl 473 miljoen euro per jaar in Limburg wordt uitgegeven door inwoners uit de Belgische en Duitse grensstreek.

Behalve voor Limburg is er ook koopstromenonderzoek uitgevoerd in andere Nederlandse grensregio's. In dit onderzoek lijkt zowel de omvang als de aandacht voor grensoverschrijdend winkelen kleiner te zijn. Zo laat een onderzoek naar de koopstromen in de stadsregio Arnhem-Nijmegen en de Duitse buurregio Kleve zien dat grensoverschrijdend winkelen hier minder vaak voorkomt dan in Limburg. 1,6% van de dagelijkse boodschappen wordt over de grens in Kleve gedaan, terwijl inwoners uit de Duitse regio Kleef 2,5% van hun bestedingen in de regio Arnhem-Nijmegen doen. Hiermee is de geldstroom richting Nederland (50 miljoen euro) groter dan richting Duitsland (33 miljoen euro).⁵⁴ In Drenthe kennen grensoverschrijdende bestedingen een nog kleinere rol. Gegevens over Duitse bestedingen in Drenthe worden in het betreffende onderzoek niet gepresenteerd, maar vanuit de Drentse regio wordt slechts 1% van de dagelijkse uitgaven in het buitenland gedaan.⁵⁵ Hoewel relatief beperkt lijken buitenlandse grensbewoners wel vaker naar Nederland te komen dan omgekeerd. Zo geven Duitsers jaarlijks voor 87 miljoen euro uit in Oost-Nederland voor dagelijkse boodschappen, terwijl omgekeerd slechts 42 miljoen wordt uitgegeven.⁵⁶

⁵⁰ Zo worden de bestedingen van een (selectieve) steekproef geëxtrapoleerd naar de complete populatie in het onderzoeksgebied. Ook beperken het onderzoek zich soms tot de koopstromen binnen het onderzoeksgebied en negeren zij koopstromen die de grens van het onderzoeksgebied doorkruisen.

⁵¹ In koopstromenonderzoek wordt vaak een opsplitsing gemaakt tussen dagelijkse (supermarkt) boodschappen en recreatief winkelen. Vaak ontbreekt echter een definitie van beide categorieën. In het koopstromenonderzoek gehouden in Limburg en aanliggende gebieden wordt onder dagelijkse boodschappen de dagelijkse aankopen zoals levensmiddelen en persoonlijke verzorging verstaan, vaak gekocht in de supermarkt. Onder (recreatief) winkelen wordt bijvoorbeeld de aankoop van kleding, boeken, meubels en andere luxe huishoudelijke artikelen verstaan.

⁵² We beperken ons tot het meest recente koopstromenonderzoek dat publiek beschikbaar is.

⁵³ BRO (2009), *Grenzeloos winkelen*.

⁵⁴ I & O research en Ecorys (2016), *kopen@regio Arnhem-Nijmegen: Koopstromenonderzoek regio Arnhem-Nijmegen*, 2016.

⁵⁵ I & O research (2015), *Kopen in Drenthe*.

⁵⁶ I & O research (2015), *Kijken, kijken naar kopen: Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2015*.

Naast dit regionale koopstromenonderzoek zijn er ook enkele nationale studies uitgevoerd naar de bestedingen van huishoudens aan dagelijkse boodschappen. Uit onderzoek van Deloitte in 2014 en 2015 blijkt dat een kwart van de Nederlandse huishoudens weleens boodschappen doet buiten Nederland.⁵⁷ Deze huishoudens geven per maand gemiddeld ruim 50 euro uit aan boodschappen uit in het buitenland. Twee derde geeft bovendien aan dit te combineren met andere activiteiten. GfK voerde de afgelopen jaren soortgelijk onderzoek uit.⁵⁸ Zij geven aan dat in 2016 bijna 4 op de 10 huishoudens in de Duitse grensstreek het afgelopen jaar boodschappen heeft gedaan in een Duitse supermarkt. In deze grensgebieden zou 4,07% van de bestedingen aan dagelijkse boodschappen in Duitsland worden uitgegeven. Voor heel Nederland zou het percentage van de dagelijkse boodschappen besteed over de grens de afgelopen jaren zijn gestegen tot 2,70%. In absolute zin vertegenwoordigt dit een jaarmzet van bijna 1 miljard euro.⁵⁹

De bedragen genoemd in het koopstromenonderzoek zijn vaak (grove) indicaties. Deze vertonen echter wel een relatief consistent beeld. In alle studies is het aandeel grensoverschrijdende dagelijkse boodschappen beperkt. Tegelijkertijd gaan aandelen van enkele procenten in de totale bestedingen niet over kleingeld. Zo besteden Nederlanders voor ongeveer 1 miljard euro aan dagelijkse boodschappen in het buitenland. Ook wijzen vrijwel alle onderzoeken naar koopstromen erop dat de uitgaven van Belgen en Duitsers in Nederland waarschijnlijk nog hoger liggen. Dit netto verschil in koopstromen levert een aanzienlijk voordeel op voor Nederlandse bedrijven en de Nederlandse economie. De (relatieve) grootte van buitenlandse bestedingen verschilt echter per regio. Voor Limburg maakt het grensoverschrijdend winkelen bijvoorbeeld een groter deel uit van de bestedingen dan voor andere grensregio's waarvoor informatie voorhanden is. Of deze grensoverschrijdende koopstromen vanuit België en Duitsland naar Nederland hun oorsprong vinden in prijsverschillen valt niet met zekerheid te zeggen, al komt uit het onderzoek wel een beeld naar voren dat deze gedachtelijn ondersteunt.

4.5 Prijsniveau en grenseffecten bij Nederlandse supermarkten

In de vorige paragrafen is gekeken in hoeverre consumenten prijsverschillen tussen Nederland en buurlanden benutten. Hierbij is uitgegaan van (gemiddelde) nationale prijsniveaus. Echter ook binnen landen bestaan verschillen in prijzen voor levensmiddelen. Grote prijsverschillen tussen binnenlandse supermarkten waarbij de duurdere supermarkten ondanks de hogere prijzen concurrerend en winstgevend zijn, impliceren dat niet uitsluitend prijsverschillen bepalend zijn voor het koopgedrag van consumenten. Dat zou dan ook gelden voor de prijsverschillen tussen binnen- en buitenlandse supermarkten. In Nederland is het gebruikelijk dat supermarktketens een landelijk prijspeilbeleid voeren, verschillen in prijs slaan dan ook meestal op verschillen in prijzen tussen supermarktketens. Deze prijspeilen zijn over het algemeen publiek bekend, en worden periodiek gemeten door enkele organisaties. Zo peilde de Consumentenbond eind 2017 de prijzen van 150 A-merken en 120 huismerken van de grootste supermarkten in Nederland. Tabel 5 laat zien dat de prijzen in supermarkten duidelijk verschillen per keten. Opvallend is daarbij dat duurdere ketens niet per se minder succesvol zijn. Zo hanteert marktleider en 'full-service supermarkt' Albert Heijn een

⁵⁷ Deloitte (2014), *Consumentenonderzoek 2014* en Deloitte (2015), *Consumentenonderzoek 2015*.

⁵⁸ GfK (2017), *Supermarktomet stijgt met 4,4% in april*.

⁵⁹ Uitgaande van 2,7% van de jaarmzet van Nederlandse supermarkten in 2017, welke 35,58 miljard euro bedraagt volgens GfK (2018), *Omzetgroei van 3,2% voor supermarkten in 2017*.

relatief hoog prijspeil met gemiddeld 23% hogere prijzen op huismerken dan de prijsvechters Aldi en Lidl. Een prijsverhoging met 3% door een verhoging van het lage btw-tarief, is klein vergeleken met de grootte van de prijsverschillen tussen Nederlandse supermarktketens.

Tabel 5: Prijsverschillen tussen Nederlandse supermarktketens

	Huismerken	A-merken
Aldi	85	*
Lidl	85	*
Dirk	90	95
Vomar	91	95
Hoogvliet**	93	95
Deka	97	99
Jumbo**	98	97
Picnic	98	94
Deen	99	99
Plus	104	102
Emte	106	102
Jan Linders	106	100
Albert Heijn	108	102
Coop	108	102
Poiesz	112	103
Spar	120	112

Opmerkingen:

100=gemiddeld prijspeil; *=geen aanbod; **=ongewogen gemiddelde van verschillend type vestigingen

Bron: Consumentenbond (2018), *De ene Jumbo is goedkoper dan de andere; maar even omrijden?*

Het onderzoek van de Consumentenbond betreft daarnaast ook een relatief onbekend fenomeen in de Nederlandse supermarktsector. Het toont aan dat enkele supermarktketens, Jumbo, Hoogvliet, en Plus, hun filialen onderverdelen in twee of drie verschillende prijsklassen. Tabel 6 laat zien dat de prijzen van de filialen van deze ketens enkele procenten kunnen verschillen. Deze winkels met identiek assortiment liggen in sommige gevallen bij elkaar, bijvoorbeeld op minder dan 10 km afstand. Het voortbestaan van (nagenoeg) identieke filialen binnen een dergelijke afstand geeft aanleiding tot de conclusie dat consumenten prijsverschillen van enkele procenten niet uitbuiten, zelfs niet als het om prijsverschillen binnen het eigen land gaat.

Deze verschillende prijsklassen binnen dezelfde ketens kunnen ons ook op een andere manier meer leren over de prijsniveaus tussen Nederland en het buitenland. In reactie op het onderzoek van de Consumentenbond heeft Jumbo namelijk aangegeven dat zij filialen wat betreft prijsklasse indeelt op basis van de concurrentie in de buurt.⁶⁰ Uit Tabel 6 is gebleken dat het hier gaat om differentiatie in prijsklassen met de (ten opzichte van huismerken) duurdere A-merken. Indien supermarktfilialen in de grensstreek bovengemiddelde concurrentie ondervinden door buitenlandse ketens zou Jumbo in deze gebieden een lager prijspeil voeren.⁶¹ Omgekeerd kan er ook juist minder concurrentie worden ervaren doordat consumenten minder snel een bepaalde afstand zullen afleggen als ze een landsgrens moeten oversteken. Dit kan komen door grensbelemmeringen

⁶⁰ 1limburg (2018), *Klant Jumbo in Limburg meestal duurder uit.*

⁶¹ De twee andere ketens die verschillende prijsklassen voor hun filialen gebruiken, hebben geen landelijk dekkend netwerk of voeren een afwijkend tarief voor een te kleine groep filialen om analyses op toe te passen.

in verband met taal en cultuur, of gebrek aan informatie over het winkelaanbod, de prijzen en het assortiment aan de andere kant van de grens. Ook kan er minder concurrentie worden ervaren doordat de prijzen, zeker in België, over het algemeen wat hoger zijn dan in Nederland, zoals de Tabellen 3 en 4 in dit hoofdstuk laten zien.

Tabel 6: Prijsklassen bij verschillende Hoogvliet- en Jumbo-filialen.

	Huismerken	A-merken
Hoogvliet Laag	90	*
Hoogvliet Hoog	95	*
Jumbo Laag	*	95
Jumbo Midden	*	96
Jumbo Hoog	*	99

Opmerkingen:

100=gemiddeld prijspeil; *=geen verschil in prijzen

Bron: Consumentenbond (2018), *De ene Jumbo is goedkoper dan de andere; maar even omrijden?*

Tabel 7 laat zien in hoeverre de afstand tot de grensstreek van invloed is op de kans een laag prijspeil te voeren. Zo blijkt dat ten opzichte van het landelijke gemiddelde, de Jumbo-supermarkten die in een plaats minder dan 10 km van de Belgische of Duitse grens vandaan liggen relatief vaker in een hogere prijsklasse zijn ingedeeld (88,5% respectievelijk 86,8% om 64,0% van de filialen). Ook de overige cijfers voor de filialen tot 30 km afstand van de grens laten zien dat er in de grensstreek over het algemeen hogere prijzen worden gehanteerd ten opzichte van filialen in plaatsen verder weg van de grens, vooral in de grensstreek met Duitsland. Dit betekent dat supermarkten van de Jumbo in de grensstreek niet (extra) concurrentie ervaren van buitenlandse supermarktfilialen, maar zich juist lijken aan te passen aan het hogere prijsniveau aan de andere zijde van de grens en de grensbarrières die er zijn om eventuele prijsvoordelen te benutten.

Tabel 7: Prijsklassen voor A-merken van Jumbo-filialen in plaatsen binnen en buiten de grensstreek

	<= 10km België	<= 30km België	<=10km Duitsland	<= 30 km Duitsland	Totaal NL
Hoge prijsklasse	88,5% (23)	79,0% (64)	86,8% (33)	86,5% (83)	64,0% (240)
Lage of gemiddelde prijsklasse	11,5% (3)	21,0% (17)	13,2% (5)	13,5% (13)	36,0% (135)
Totaal	100% (26)	100% (81)	100% (38)	100% (96)	100% (375)

Opmerkingen:

Aangezien Jumbo over het algemeen één prijspeil hanteert voor al haar filialen binnen één plaats zijn bij de analyses plaatsen als onderzoekseenheid gebruikt. Vanwege het kleine aantal plaatsen/filialen met een lage en gemiddelde prijsklasse zijn deze categorieën in de analyse samengevoegd. Bij nadere analyses met een logistisch regressiemodel volgt eveneens conclusie dat Jumbo in de grensstreek over het algemeen een hogere prijsklasse hanteert (zie Bijlage C).

Bron: Consumentenbond (2018), *Overzicht van de prijsniveaus van Jumbo en Hoogvliet supermarkten in Nederland*; CBS (2014), *Afstanden van postcodes (4 cijfers) tot de grensovergang, berekend over de weg*; eigen berekeningen.

Dat Jumbo de filialen in de grensstreken veelal indeelt in de hogere prijsklassen wat betreft de A-merken, wil niet zeggen dat supermarktklanten in de grensstreek niet prijsgevoelig zijn. Om hier meer zicht op te krijgen zijn we nagegaan hoe groot de effecten van een prijsverhoging in Nederland op de grensoverschrijdende koopstromen kunnen zijn voor supermarktklanten die heel prijsbewust boodschappen doen. Als er ergens verschuivingen in koopstromen verwacht kunnen worden door de verhoging van het lage btw-tarief met 3%-punten, dan is het wel bij klanten van prijsvechters als Aldi en Lidl. Van de supermarktketen Aldi hebben we aanvullende informatie

gekregen over het koopgedrag van hun klanten in de Limburgse grensstreken.⁶² De inschatting van Aldi is dat 20 tot 40% van de klanten van de Aldi-filialen aan de grens met Duitsland uit Duitsland afkomstig is. Behalve prijsverschillen zijn andere bepalende factoren voor grensoverschrijdende boodschappen de openingstijden op zondag en de grote aantrekkingskracht van het Designer Outlet Roermond. Het voordeel van de Aldi-filialen in Nederland is dat de Aldi-keten en het Aldi-assortiment voor de Duitse klanten bekend zijn vanwege de Duitse oorsprong van de Aldi. Deze klanten zijn bovendien ten opzichte van andere supermarktklanten erg prijsgevoelig. Verder is het van belang op te merken dat ook Nederlandse klanten voor sommige producten juist in Duitsland inkopen doen: er is dus sprake van koopstromen in twee richtingen, hoewel de koopstromen van Duitsland naar Nederland aanzienlijk groter is dan andersom.

Aan de grens met België is het supermarktbezoek van Belgische klanten aan Nederlandse Aldi-filialen veel lager: hooguit 20% van de klanten komt uit België. Inwoners van België doen minder vaak boodschappen in Nederland dan Duitse klanten, ondanks de grote prijsverschillen met Nederland ten opzichte van de prijsverschillen tussen Duitsland en Nederland. Dat heeft diverse redenen. Door de Maas zijn er meer geografische barrières en bovendien zijn de Belgische klanten minder prijsgevoelig. Belgische klanten hechten meer aan A-merken en zijn minder vertrouwd met het Aldi-assortiment dan de Duitse klanten. Een prijsverhoging van bijna 3% door de verhoging van het lage btw-tarief zal waarschijnlijk weinig invloed hebben op de koopstromen onder Belgische klanten en Nederlandse klanten in de grensstreek met België. Voor de grensstreek met Duitsland kunnen er wellicht wel enige verschuivingen in supermarktaankopen plaatsvinden in het voordeel van de Duitse Aldi-filialen.

5. Conclusies

5.1 Aanleiding en vraagstelling

De Nederlandse regering is voornemens om per 1 januari 2019 lage btw-tarief te verhogen van 6 naar 9%. Dit impliceert een belastingverhoging van 3%-punt op goederen en diensten als voedingsmiddelen, geneesmiddelen en kappersbezoek, waarmee het kabinet jaarlijks 2,6 miljard euro hoopt te genereren. Met deze studie hebben we getracht de mogelijke effecten van de verhoging van het lage btw-tarief op de grensregio te verkennen. Daarvoor schetsten we eerst de basisinformatie over de btw zoals de indeling van goederen en diensten in verschillende btw-tarieven en de totstandkoming van het voorstel tot verhoging van het lage btw-tarief. Door middel van een inventarisatie van internationaal wetenschappelijk onderzoek omtrent de verschillen in omzetbelasting tussen landen probeerden we vervolgens een inschatting te maken van de mogelijke grenseffecten van de btw-verhoging op de consumentprijzen. Deze wetenschappelijke inzichten complementeerden we met concrete indicatoren over de huidige (en potentiële) grensoverschrijdende bestedingen in de grensstreken, zoals het inwoneraantal en internationale koopstromen in de grensstreken, en de prijsverschillen binnen Nederland en met het buitenland.

⁶² Met dank aan Aldi Nederland voor het verstrekken van deze informatie.

De centrale vraag in dit onderzoek betreft de reikwijdte en grootte van grenseffecten van de verhoging van het lage btw-tarief voor de consumenten, de bedrijven en de staat. Daartoe hebben we gekeken naar de volgende deelvragen:

1. Hoeveel consumenten in de grensregio's worden er potentieel getroffen door de btw-verhoging, wat is wat betreft de grensregio's de impact op de concurrentiepositie, winstmarge en werkgelegenheid van bedrijven en de belastingopbrengsten van de staat?
2. In welke mate leidt een btw-verhoging tot een prijsverhoging voor consumenten, en valt deze in grensstreken hoger of lager uit dan gemiddeld in Nederland?
3. Wat kan de impact van een prijsverhoging zijn op verschuivingen in omzet en koopstromen tussen Nederland, België en Duitsland, en op de winstmarge en werkgelegenheid bij bedrijven?

5.2 Inschatting van grenseffecten

De bovenstaande deelvragen zullen hier achtereenvolgens aan de orde komen.

Ad 1

Ongeveer een derde van de inwoners in Nederland woont op 30 kilometer afstand van de grens, een afstand als een redelijke afbakening voor een grensstreek genomen kan worden. Daarmee is de reikwijdte van mogelijke grenseffecten wel duidelijk, vooral voor een provincie als Limburg met vaak zelfs twee grenzen binnen 30 kilometer afstand. Bovendien is gebleken dat de btw-opbrengsten in grensregio's zowel in relatieve als absolute aanzienlijk zijn. Als de btw-opbrengsten evenredig verdeeld zijn met de inwoneraantallen, beslaan de inkomsten uit het lage btw-tarief in de grensregio's 1,6 miljard euro in 2016. Door de geplande verhoging van het lage btw-tarief zou dit bedrag met ruim 800 miljoen euro stijgen tot 2,4 miljard euro in de grensregio's, waarvan bijna 1 miljard euro in de streek tot 10 km van de grens. Hoewel dit een grove indicatie betreft, is het duidelijk dat de btw-opbrengsten in grensregio's zowel in relatieve zin (aandeel in nationale opbrengsten) als in absolute zin (in miljarden euro) aanzienlijk zijn. Door de reikwijdte van grenseffecten kan een kleine verschuiving van omzet naar het buitenland leiden tot (tientallen) miljoenen euro's minder belastingopbrengsten dan begroot.

Door de btw-verhoging komt het lage btw-tarief in Nederland hoger te liggen dan het laagste btw-tarief in België (6%) en het lage tarief in Duitsland (7%). Onder het lage btw-tarief vallen in Nederland vooral goederen en diensten die als eerste levensbehoefte worden gezien. In beginsel betekent de btw-verhoging dat voor Nederlandse bedrijven in de grensstreek een potentieel concurrentievoordeel verandert in een potentieel concurrentienadeel. Ten opzichte van de buurlanden zijn er echter in Nederland relatief veel goederen en diensten die onder het lage btw-tarief vallen, en bovendien zijn er veel andere factoren die de concurrentiepositie van bedrijven bepalen. Als de verhoging van het lage btw-tarief volledig aan consumenten wordt doorberekend zal dit leiden tot een prijsverhoging van bijna 3% ($2,83\% = (109-106) / 106 * 100\%$). Dit leidt mogelijk tot een verlies aan omzet en als gevolg daarvan wellicht ook tot werkgelegenheidsverlies. De mate waarin omzetverlies zich zal voordoen, is onder meer afhankelijk van de prijselasticiteit van de vraag, die in grensregio's groter kan zijn dan in de rest van het land. In de eerder genoemde studie van

Panteia (2018)⁶³ wordt het onder diverse veronderstellingen berekende omzetverlies van ca. 5% (563 miljoen euro) voor de grensregio's in de sectoren bloemen en planten, brood, gebak en banket, gastvrijheid (onder meer recreatie en horeca), in zijn geheel betiteld als grenseffect. Wel beschouwd is het (additionele) grenseffect slechts een derde deel van dit omzetverlies.⁶⁴ Toch gaat het voor deze sectoren dan nog om ongeveer 188 miljoen euro aan extra omzetverlies vanwege grenseffecten in de grensregio's. Wel kan men het totale omzetverlies van 563 miljoen euro voor de drie sectoren in de grensregio's afzetten tegen de toename van ruim 800 miljoen euro aan btw-opbrengsten voor de Nederlandse staat die opgehaald worden uit de grensregio's (2.613 miljoen extra btw-opbrengsten voor heel Nederland). Naarmate bedrijven minder geneigd zullen zijn om de prijsverhoging door te berekenen leidt dit tot minder direct omzetverlies en verlies aan werkgelegenheid. Toch kan er dan op termijn toch werkgelegenheid verloren gaan omdat hun winstmarge wordt aangetast. Het Centraal Planbureau (CPB) maakt de aanname dat de belastingverhoging voor drie kwart wordt betaald door de consumenten, en voor een kwart door de bedrijven.

Ad 2

In welke mate bedrijven de verhoging van het lage btw-tarief zullen doorrekenen in de verkoopprijs is afhankelijk van veel verschillende factoren. In beginsel hangt dit af van de prijselasticiteit van de vraag, dat wil zeggen de mate waarin consumenten op een prijsverhoging reageren door minder van het product of van de dienst af te nemen. Als consumenten gevoelig zijn voor prijsveranderingen, zullen bedrijven terughoudend zijn om de prijs te verhogen. In dat geval gaat een verhoging van het lage btw-tarief ten koste van de winstmarge van bedrijven. De prijselasticiteit van de vraag varieert echter nogal tussen producten en diensten. Eerdere studies laten zien dat er in sommige gevallen vrijwel geen doorberekening aan de consument plaats vindt terwijl in andere gevallen de gehele of zelfs meer dan de tariefsverhoging wordt doorberekend. Bovendien speelt de mate van concurrentie en wat de concurrenten doen een belangrijke rol. Het CPB veronderstelt bij de inschatting van de belastingopbrengsten van de btw-verhoging dat 75% van de tariefsverhoging van 3%-punt door de bedrijven wordt doorberekend aan de consument. Dat komt neer op een gemiddelde prijsverhoging voor de consument van ruim 2% ($2,12\% = 75\% * 2,83\%$).⁶⁵

Verschillen in de mate waarin bedrijven die aan de grens of in meer centraal gelegen regio's gelegen zijn de prijsverhoging doorvoeren, kunnen optreden vanwege de concurrentie in de regio. Duidelijk is dat de prijzen in Nederland voor veel producten aanzienlijk lager liggen dan in België, en over het algemeen enigszins lager dan in Duitsland. De huidige prijsverschillen met België en Duitsland zijn respectievelijk ongeveer 12% en 6% in het voordeel van Nederland (incl. prijsvergelijkingen voor het midden- en kleinbedrijf). Vooral voor sommige producten in Duitsland zijn de prijsverschillen kleiner of zelfs in het voordeel van Duitsland. Een verhoging van de verkoopprijs met ca. 3% zal het prijsvoordeel ten opzichte van België nauwelijks raken, voor Duitsland kan dat wel zo zijn. Dat betekent dat de verschillen met België over het algemeen groot blijven, ook na een prijsverhoging als gevolg van een hoger laag btw-tarief. De prijsverschillen met Duitsland kunnen wel kantelen, omdat de verschillen kleiner zijn en voor een aantal producten de

⁶³ Panteia (2018), *Grenseffecten van de verhoging van het lage BTW-tarief naar 9%*, Zoetermeer.

⁶⁴ Dat is dus ca. 1,7%. Het grootste deel van het omzetverlies betreft een landelijk effect van de btw-verhoging, dus niet anders dan in niet-grensregio's.

⁶⁵ Hiermee wordt in de bovengenoemde studie van Panteia (2018) geen rekening gehouden.

prijzen zelfs lager liggen in Duitsland. Van belang is ook nog op te merken dat de prijsverschillen tussen de duurste en goedkoopste supermarktenketens binnen Nederland vele malen groter zijn dan een mogelijk prijsverhoging ten gevolge van een verhoging van het lage btw-tarief.

Eenzijds kan worden verwacht dat aan de grens minder grote prijsverhogingen zullen zijn dan in centraal gelegen regio's omdat er aan de andere kant van de grens geen prijsverhoging plaatsvindt. Uit eerdere studies zijn dergelijke effecten gevonden. Dat zou dan tot een minder groot omzetverlies leiden bij bedrijven in grensregio's ten opzichte van bedrijven in de rest van het land. Deze matigende werking van het grenseffect op een prijsverhoging kan in grensregio's heel sterk zijn, waarbij uit eerdere studies zelfs blijkt dat deze grenseffecten zich kunnen uitstrekken tot ver in het binnenland. De grootte van de grenseffecten nemen weliswaar sterk af met de afstand tot grens, toch kan een grenseffect zowaar bijna het hele land raken.

Anderzijds blijkt uit onze analyse aan de hand van een specifieke supermarktketen dat in grensregio's ook hogere prijzen en prijsverhogingen kunnen gelden dan in centraal gelegen regio's. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat de concurrentie geringer in grensregio's. Ten eerste omdat mensen over het algemeen toch minder snel de grens over gaan voor hun inkopen vergeleken met het inkopen doen in naburige binnenlandse gemeentes. Ten tweede omdat de prijzen in Nederland over het algemeen lager liggen ten opzichte van België en in mindere mate Duitsland. Bedrijven in grensregio's hebben door de grensligging dus minder last van binnenlandse concurrentie en zouden zich bovendien enigszins kunnen aanpassen aan de (iets) hogere prijzen aan de andere kant van de grens, en daardoor hogere prijzen kunnen voeren dan gemiddeld in Nederland. Dat betekent in dat geval dat bedrijven in grensregio's een verhoging van het lage btw-tarief ook gemakkelijker kunnen doorberekenen aan de consument dan in meer centraal gelegen regio's.

Ad 3

In alle onderzoeken is het aandeel grensoverschrijdende dagelijkse boodschappen relatief beperkt, maar in absolute zin gaat het toch om ongeveer 1 miljard euro aan dagelijkse boodschappen door Nederlanders in het buitenland. Ook wijzen vrijwel alle koopstromenonderzoeken erop dat de uitgaven door Belgen en Duitsers in Nederland nog hoger liggen. Dit netto verschil in koopstromen levert een aanzienlijk voordeel op voor Nederlandse ondernemers en de Nederlandse economie. De (relatieve) grootte van buitenlandse bestedingen verschilt echter per regio. Voor Limburg maakt het grensoverschrijdend winkelen bijvoorbeeld een groter deel uit van de bestedingen dan voor andere grensregio's waarvoor informatie voorhanden is. Of deze grensoverschrijdende koopstromen vanuit België en Duitsland naar Nederland hun oorsprong vinden in prijsverschillen valt niet met volledige zekerheid te zeggen, al komt uit onderzoeken wel een beeld naar voren dat dit verband in elk geval deels ondersteunt.

Uit deze verkenning komt naar voren dat Nederlandse consumenten en producenten in de grensregio's op dit moment ook profiteren van grenseffecten. Koopstromen richting Nederland zijn groter dan omgekeerd en leiden vooral tot extra omzet in de regio's aan de Duitse grens en in de toeristische gebieden. Vooral richting Limburg blijken de koopstromen groot te zijn. Hoewel de omvang van de Nederlandse bestedingen in de buitenlandse grensstreken op dit moment beperkt is, blijkt uit inwonersaantallen dat er wel een potentieel is voor verschuiving van koopstromen richting het buitenland, met name gezien het inzicht uit eerdere studies dat grenseffecten een grote reikwijdte kunnen hebben, tot ver voorbij de directe grensstreek. De consument in de grensstreek

heeft uitwijkmogelijkheden over de grens die andere Nederlandse consumenten niet hebben, en buitenlandse consumenten kunnen minder gaan inkopen in de Nederlandse regio's. De nadelige gevolgen kunnen daardoor vooral terechtkomen bij de bedrijven in de grensstreek, zich manifesterend in omzet- en werkgelegenheidsverlies, en bij de Nederlandse staat die een deel van de belastinginkomsten uit btw door verplaatsing van de consumptie misloopt. Doordat de winstmarge van bedrijven in de grensregio's onder druk kan komen te staan, kunnen er eveneens negatieve werkgelegenheidseffecten volgen.

Onze conclusie tendeert echter naar een niet al te grote impact van prijsveranderingen op het grensoverschrijdende bestedingsgedrag van consumenten, gegeven de bestaande prijsverschillen aan weerszijden van de grens en de vaak ook grote prijsverschillen binnen Nederland (tussen bijvoorbeeld verschillende supermarktketens). Als er ergens effecten zullen zijn, dan is het duidelijk dat Limburg, vooral aan de grens met Duitsland, wel het meest getroffen zal worden, omdat de grensoverschrijdende koopstromen hier het grootst zijn vanwege de geografische ligging. In de grensstreken zijn de grenseffecten doorgaans veel groter dan verder binnenlands. Heel lokaal langs de grens, vooral met Duitsland, is het niet uitgesloten dat er midden- en kleinbedrijven zijn (bijv. supermarkten, drogisterijen, bakkers, slaggers, groenteboeren) die in sterke mate getroffen worden door de btw-verhoging als gevolg van omzetverlies bij prijsverhoging, en winstderving of verlies aan inkomen als ze de prijzen niet verhogen.

Er zijn aanwijzingen dat grensconsumenten nu meer betalen dan gemiddeld in Nederland, omdat het prijsniveau zich mogelijk aanpast aan het hogere prijsniveau in België en (in mindere mate) Duitsland. Dit geldt wellicht in grotere mate voor producten van A-merken, die een lagere prijselasticiteit kennen, dan huismerken en producten bij prijsvechters als Aldi of Lidl. Belgische klanten lijken minder prijsgevoelig te zijn en de prijsverschillen met België zijn het grootst, waardoor de koopstromen met België minder kans op verandering hebben dan die met Duitsland. Dit komt tevens omdat de koopstromen van Nederland met Duitsland meer in twee richtingen lijken te gaan dan met België.

Uit de literatuur blijkt dat er een grote variatie is in de doorberekening van de prijsverschillen door bedrijven aan consumenten: het is erg product-, dienst- en grensstreekafhankelijk. Ook lijken prijsverhogingen ten gevolge van een hoger btw-tarief of hogere inkooprijzen door bedrijven eerder te worden doorgevoerd dan prijsverlagingen. Men zou voorzichtig kunnen concluderen dat de grensconsument waarschijnlijk het grootste deel van de btw-verhoging gaat betalen (en niet de producent). Ten gevolge hiervan kan een omzetverlies en een werkgelegenheidsverlies ontstaan. Toch zijn er ook studies die in vergelijkbare omstandigheden weinig veranderingen in prijzen en omzet laten zien. Bovendien is het heel onzeker in hoeverre prijsverhogingen en omzetsdalingen anders zullen zijn in grensregio's ten opzichte van meer centraal gelegen regio's. De studie van Panteia (2018) veronderstelt dat de grenseffecten in verband met prijsverhogingen tot een relatief groter omzetverlies (ca. 5% omzetverlies) zullen leiden dan in de rest van het land (ca. 3,3% omzetverlies) vanwege de verschuiving van koopstromen tussen grensregio's, maar ook hier zijn er studies (zelfs voor het zogenoemde 'tanktoerisme' vanuit Nederland) die nauwelijks grenseffecten laten zien. Naar onze inschatting zullen bedrijven aan de grens met Duitsland over het algemeen terughoudender zijn met het verhogen van de prijzen dan bedrijven aan de grens met België.

5.3 Aanbevelingen en vervolg

Uit deze verkenning blijkt dat het lastig is om een goede inschatting te geven van de grenseffecten die zullen optreden. De grootte van de grenseffecten voor consumenten is vooral afhankelijk van de beslissing van bedrijven in de grensstreek om de btw-verhoging door te berekenen in de prijzen en de bereidheid van zowel de Nederlandse als de buitenlandse consument om vanwege prijsverschillen over te gaan tot grensoverschrijdende bestedingen. De wetenschappelijke literatuur biedt een aantal aanwijzingen waardoor valt te verwachten dat de geplande btw-verhoging in elk geval enig effect op de grensoverschrijdende koopstromen te weeg zal brengen. Het is echter meteen duidelijk dat een preciezere inschatting van de effecten lastig is.

Van belang is dat de Europese Unie regelgeving uitvaardigt die van invloed is op zowel het huidige tijdelijke systeem als het toekomstige systeem van omzetbelasting. Er worden nu stappen gezet in de richting van een systeem van taxatie in het land van verkoop in plaats van aankoop, waarbij een leverancier btw in rekening moet gaan brengen tegen het btw-tarief van de lidstaat waaraan de goederen geleverd worden. Zo zal een Nederlands bedrijf dat naar Duitsland exporteert, bij de afnemer in Duitsland Duitse btw moeten gaan factureren. In de toekomst zijn daardoor geharmoniseerde btw-tarieven vanuit fiscaal perspectief van minder belang, en zal de invoering van de nieuwe btw-regels, gepland voor 2022, de mogelijkheden voor nationale overheden om hun eigen tarief te zetten worden verruimd en zullen de verschillen in tarieven waarschijnlijk toenemen. Voor Nederland bestaat het beleid uit het heffen van belastingen met zo min mogelijk versturende effecten voor de economie. Dat betekent een tarievenbeleid gericht op ten eerste een verschuiving van directe belasting op loon naar indirecte belastingen op consumptie, en ten tweede, het samenbrengen van het lage btw-tarief met het standaard btw-tarief. De bestaande marktverstoring in grensgebieden door verschillen in btw-tarieven zal door de flexibilisering van tarieven in het nieuwe Europese btw-regime hoogstwaarschijnlijk enkel toenemen. De Europese Commissie geeft echter aan dat deze verstoring weinig prioriteit heeft aangezien zij in omvang in het niet valt in vergelijking met de totale ontvangsten aan btw.

Uit het bovenstaande volgt een aantal aanbevelingen:

- Ten eerste zou het goed zijn om te weten *welk btw-beleid er in de omliggende landen wordt gevoerd* om te voorzien of mogelijke grenseffecten ten gevolge van uiteenlopend btw-beleid in de toekomst verder zouden kunnen toenemen. Eventueel kan hierbij ook breder worden gekeken naar wat de relatie is met het beleid ten aanzien van Europese harmonisatie en integratie.
- Ten tweede is het aan te bevelen dat grensregio's (c.q. grensprovincies) de prijsontwikkeling in hun gebieden gaan bijhouden, al dan niet in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Belgische en Duitse bureaus voor dergelijke dataverzameling. Door *nul- en herhaalmetingen van de prijzen in de (Nederlandse) grensregio's* te houden, bij voorkeur van producten en diensten die wel én niet aan de btw-verhoging onderhevig zijn, kan worden vastgesteld of de prijzen meer of minder in de grensregio's zullen stijgen ten gevolge van de verhoging van het lage btw-tarief. Hetzelfde zou men kunnen doen voor de omzet van producten en diensten die onder de btw-verhoging vallen ten opzichte van (aanverwante) producten en diensten die daarbuiten vallen. Er kan dan achteraf beter worden vastgesteld of de

consumenten en bedrijven in de grensstreek meer of minder dan het landelijk gemiddelde opdraaien voor de belastingverhoging.

- Ten derde zouden de grensregio's (c.q. grensprovincies) de grensoverschrijdende koopstromen moeten weten om de impact van de prijsverhogingen in Nederland ten gevolge van de belastingverhoging te kunnen bijhouden. Dat betekent dat er eerst een *nulmeting van de koopstromen in grensregio's* moet worden gehouden die vervolgens meerdere keren herhaald zou moeten worden. Bij een dergelijke analyse gaat het niet alleen om de omvang van de koopstromen, maar ook om de motieven voor grensoverschrijdend winkelen voor verschillende producten en mogelijk ook diensten, welke de achtergronden en de voorkeuren zijn van de consumenten die dit doen, en de mogelijke belemmerende en aantrekkelijke factoren daarbij.
- Ten vierde zou er middels de uitvoering van *een input-output analyse in een regionaal macro-economisch model* een betere inschatting kunnen worden gemaakt van de (toekomstige) effecten van de btw-verhoging op de economische groei en de werkgelegenheid in de grensregio's, vooral in combinatie met de drie eerder genoemde punten.

Voor de uitvoering van het bovenstaande is er al veel expertise bij ITEM of elders op de Universiteit Maastricht beschikbaar. Verder kan er voor het laatste punt het reeds aanwezige netwerk bij het CBS en de Universiteit Hasselt worden aangewend, om gemakkelijker gebruik te kunnen maken van enkele databestanden en expertise voor het uitvoeren van berekeningen met een geschikt regionaal macro-economisch model.

Bijlage A: Indeling goederen en diensten over de verschillende tarieven van omzetbelasting in Nederland, België, en Duitsland

Categorie	België	Duitsland	Nederland
voedingsmiddelen	6%, 12%, of 21%	7% of 19%	6% of 21%
water	6%	7%	6%
geneesmiddelen	6% of 21%	19%	6% of 21%
medische hulpmiddelen	6% of 21%	7% of 19%	6% of 21%
autozitjes voor kinderen	21%	19%	21%
passagiersvervoer	0% of 6%	7% of 19%	6%, 21% of vrijgesteld
boeken	6%, 21% of vrijgesteld	7% of 19%	6%
boeken op andere gegevensdragers	21%	7% of 19%	6%
kranten	0%, 6% of 21%	7% of 19%	6%
tijdschriften	0%, 6% of 21%	7% of 19%	6%
toegang tot culturele evenementen (shows, theater)	6% of vrijgesteld	7% of vrijgesteld	6%
toegang tot pretparken	6%	19%	6%
kabel tv	21%	19%	21%
tv licentie	-	-	vrijgesteld
schrijvers, componisten	6%, 21% of vrijgesteld	7%	6% of vrijgesteld
sociale woningbouw	6% of 12%	19%	21%
renovatie van privéwoningen	6% of 21%	19%	6% en 21%
schoonmaken in private huishoudens	21%	19%	6% en 21%
agricultuurele benodigheden	6%, 12% of 21%	7%	onbekend
hotels	6%	7% of 19%	6%
restaurants en catering	12% of 21%	19%	6%
toegang tot sportevenementen	6% of vrijgesteld	7% of 19%	6%
gebruik van sportfaciliteiten	6%, 21% of vrijgesteld	19% of vrijgesteld	6% of vrijgesteld
sociale diensten*	6% of 21%	7%	21% of vrijgesteld
benodigheden voor begrafenisondernemers	6% of 21%	19%	vrijgesteld
medische en tandzorg**	21% of vrijgesteld	7% of vrijgesteld	21% of vrijgesteld
vuilophaaldiensten ***	21%	19%	21%
kleine reparaties aan fietsen	6%	19%	6%
kleine reparaties aan schoenen en leerproducten	6%	19%	6%
kleine reparaties aan kleding	6%	19%	6%
thuiszorg	21%	19% of vrijgesteld	vrijgesteld
kappersdiensten	21%	19%	6%

Opmerkingen:

*"In so far as those transactions are not exempt pursuant to Articles 132, 135, 136 of the Directive 2006/112/EC".

** "In so far as those services are not exempt pursuant to points (b) to (e) of Articles 132(1) of the Directive 2006/112/EC".

*** "Other than the supply of such services by bodies referred to in Article 12 of the Directive 2006/112/EC".

Bron: Europese Commissie (2018), *VAT rates applied in the Member States of the European Union*.

Bijlage B: Basisinformatie btw-opbrengsten in grenstreken met België en Duitsland

Gegevens voor grenstreken met België

Afstand tot de grens	Aantal inwoners	Percentage	Opbrengst btw-laag 2016*	Extra opbrengst btw-laag 2019+	Totale opbrengst btw-laag 2019+**
< 10 km	846.635	5,0%	246	132	378
10 tot 20 km	1.278.655	7,6%	372	199	571
20 tot 30 km	715.135	4,3%	208	111	319
> 30 km	13.936.205	83,1%	4.050	2.171	6.220
Totaal	16.776.630	100,0%	4.875	2.613	7.488

Gegevens voor grenstreken met Duitsland

Afstand tot de grens	Aantal inwoners	Percentage	Opbrengst btw-laag 2016*	Extra opbrengst btw-laag 2019+	Totale opbrengst btw-laag 2019+**
< 10 km	1.423.130	8,5%	414	222	635
10 tot 20 km	1.222.185	7,3%	355	190	546
20 tot 30 km	797.735	4,8%	232	124	356
> 30 km	13.333.580	79,5%	3.875	2.077	5.951
Totaal	16.776.630	100,0%	4.875	2.613	7.488

Opmerkingen:

* De totale btw-opbrengsten over 2016 bedroegen 48.557 miljoen euro (Nationale Rekeningen 2016, pagina 25). Voor de verhouding tussen btw-inkomsten via het lage en het standaardtarief zijn we uitgegaan van de Sleutel tabel 2018.

** Hierbij is geen rekening gehouden met de autonome ontwikkeling van btw-opbrengsten tussen 2016 en 2019.

Bron: CBS (2013). *Bevolking en huishoudens; viercijferige postcode*, 1 januari 2013; CBS (2014), *Afstanden van postcodes (4 cijfers) tot de grensovergang, berekend over de weg*; eigen berekeningen waarbij de afstand tot de grens is berekend per postcodegebied: van het middelpunt van de postcode via de autoweg naar de dichtstbijzijnde landsgrens.

Bijlage C: Nadere analyse prijsklassen Jumbo-filialen

Logistische regressieanalyse met hoge ten opzichte van lage/gemiddelde prijsklasse van Jumbo-filialen als afhankelijke variabele

Verklarende variabele	Effect	SE
Constante	0,060	0,134
Afstand tot grens België/Duitsland >30km	Ref.	Ref.
Afstand tot grens België >20km & <=30km	1,276*	0,573
Afstand tot grens België >10km & <=20km	0,462	0,414
Afstand tot grens België <=10km	1,606*	0,638
Afstand tot grens Duitsland >20km & <=30km	1,154*	0,499
Afstand tot grens Duitsland >10km & <=20km	2,102***	0,621
Afstand tot grens Duitsland <=10km	1,642**	0,524

Opmerkingen:

Bij de analyses zijn plaatsen als onderzoekseenheid gebruikt, omdat Jumbo over het algemeen één prijspeil hanteert voor de filialen binnen één plaats. Vanwege het kleine aantal plaatsen/filialen met een lage en gemiddelde prijsklasse zijn deze categorieën in de analyse samengevoegd (1=hoge prijsklasse). Robuustheidsanalyses met een ordinaal logistisch model, met controlevariabelen voor het aantal Jumbo's per plaats, of met een dummyvariabele voor plaats binnen Limburg, laten geen wezenlijk andere resultaten zien.

Bron: Consumentenbond (2018), *Overzicht van de prijsniveaus van Jumbo en Hoogvliet supermarkten in Nederland*; CBS (2014), *Afstanden van postcodes (4 cijfers) tot de grensovergang, berekend over de weg*; eigen berekeningen met *=p<0,1; **=p<0,01 ***=p<0,001.

Bijlage D: Quick scan grenseffecten – Verhoging lage btw-tarief

Dossier

Regeerakkoord: Verhoging BTW

Datum

12 oktober 2017

Kerngegevens

Regeerakkoord	Vertrouwen in de toekomst
Presentatie Regeerakkoord	Dinsdag 10 oktober 2017
Kabinetsperiode	2017 – 2021
Naam Kabinet	Rutte III
Partijen Kabinet	VVD, CDA, D66 en ChristenUnie

Het Regeerakkoord kent uiteenlopende maatregelen. In het kader van deze ITEM Quick Scan is ervoor gekozen de verhoging van het lage BTW tarief van 6% naar 9% te bespreken.

Selectie documenten

- [Regeerakkoord](#)
- [Eindverslag Informatie Zalm](#)
- [CPB - Analyse economische en budgettaire effecten regeerakkoord](#)

Korte toelichting

De BTW is een indirecte belasting en wettelijk geregeld in de [Wet op de omzetbelasting 1968](#). Ten aanzien van de tarieven moet ingevolge artikel 9 van deze Wet een onderscheid worden gemaakt tussen drie tarieven, te weten:

1. **Het hoge tarief => 21% (Sinds 1 oktober 2012; hiervoor 19%)**
2. **Het lage tarief => 6%**
3. **Nihil => 0%**

Het lage tarief, de 6%, wordt ingevolge het Regeerakkoord verhoogd naar 9%. Dit betekent dat onder meer de dagelijkse boodschappen, medicijnen, boeken, (medische) hulpmiddelen, tickets voor dierentuinen/attractieparken/bioscopen/musea, kunstvoorwerpen en een bezoekje aan de kapper of fietsenmaker duurder worden. De gehele lijst kan worden geraadpleegd via [Lijst I](#) behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968.

Selectie nieuwsartikelen

- [Accountant - Belastingmaatregelen in regeerakkoord \(10/10/2017\)](#)
- [SConline - Regeerakkoord: Het venijn zit in de staart \(10/10/2017\)](#)
- [Taxence - Fiscale plannen regeerakkoord \(10/10/2017\)](#)
- [Taxlive - Regeerakkoord: Het venijn zit in de staart \(10/10/2017\)](#)
- [Provincie Limburg - Regeerakkoord: Limburg ziet kansen voor samenwerking \(10/10/2017\)](#)
- [1limburg - Limburgse Kamerleden blij met regeerakkoord: 'Veel Limburg' \(10/10/2017\)](#)
- [1limburg - Nieuwe kabinet: Werken over grens moet makkelijker \(10/10/2017\)](#)
- [1limburg - Regeerakkoord: Verbod op criminele motorbendes \(10/10/2017\)](#)
- [1limburg - 'Limburg eindelijk erkend als grensregio' \(10/10/2017\)](#)
- [1limburg - Gouverneur ziet kansen voor Limburg in regeerakkoord \(10/10/2017\)](#)

Grenseffecten

De nationale wetgeving ten aanzien van dit dossier heeft verschillende grenseffecten. Een selectie:

- Het invoeren van de verhoging van het lage BTW tarief werkt belemmerend voor de economische groei van de grensregio
- Het vestigingsklimaat voor ondernemingen in de Nederlandse grensstreek (waaronder Limburg) wordt versoberd
- De concurrentie tussen de Nederlandse ondernemingen en de Belgische en Duitse ondernemingen nemen toe
- Meer Nederlanders zullen vaker de grens oversteken (naar België en/of Duitsland)
- Belgen en Duitsers zullen minder vaak de grens oversteken (naar Nederland)

Deze grenseffecten worden nader uitgewerkt in de ITEM Quick Scan.

Let op: Dit dossier maakt onderdeel uit van de ITEM Quick Scan.

Opmerkingen

Beoordeling grenseffecten

Geef in de onderstaande tabel aan hoe belangrijk u de kwestie vindt waarover in de linkerkolom een vraag wordt gesteld door op dezelfde regel rechts het vakje in te vullen dat het meest met uw mening overeenkomt.

Vraag		Korte toelichting	Mate van belangrijkheid			
			Relevant	Neutraal	Irrelevant	N.v.t.
Algemeen						
Micro-Macro Niveau: In welke mate heeft het dossier effecten op een kleine of grote groep burgers/ondernemingen, etc. in Limburg?	Het dossier heeft in grote mate invloed op een grote groep burgers en ondernemingen in Limburg, omdat Limburg veel grensoverschrijdende consumenten kent.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Geografisch: In welke mate heeft het dossier effect op grensstreken in Limburg?	Het dossier heeft in grote mate effect op de grensstreken in Limburg, omdat in Limburg veel grensarbeid voor komt en deze grensarbeiders en andere consumenten grensoverschrijdend winkelen.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Europese integratie						
In welke mate heeft het dossier effect op	Het dossier heeft in grote mate effect op					

vrijheden van personen, goederen, diensten, en/of kapitaal?	(voornamelijk) de vrijheid van kapitaal, omdat naar verwachting meer Nederlanders 'even' de grens over te gaan om bijvoorbeeld boodschappen te doen en tegelijkertijd het ook voor buitenlanders duurder wordt om 'even' de grens over te gaan om bijvoorbeeld boodschappen te doen.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In welke mate heeft het dossier effect op het Europees Burgerschap?	Het dossier heeft in beginsel geen gevolgen voor het Europees Burgerschap.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
In welke mate heeft het dossier effect op de goede verhoudingen van Limburg met de burens over de grens?	Het dossier heeft in beginsel geen gevolgen voor de goede verhoudingen van Limburg met de burens over de grens.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Grensoverschrijdende regionale concurrentiekracht					
In welke mate heeft het dossier effect op de socio-economische situatie van de grensregio (werkloosheid, economische groei, milieu)?	Het dossier heeft (in grote mate) gevolgen voor de socio-economische situatie van de grensregio, omdat het dossier enerzijds de economische groei doen inkrimpen (mensen zullen bijvoorbeeld minder snel 'even' de grens over gaan om daar te	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	gaan winkelen) en kan anderzijds zorgen voor meer milieuvervuiling omdat de verder (met de auto) zullen moeten reizen. Bovendien kan het verlies aan inkomsten ertoe leiden dat werkgevers werknemers moeten ontslaan.				
In welke mate beïnvloedt het dossier de grensarbeid/grensmobiliteit?	Indien minder mensen de grens over zullen gaan om bijvoorbeeld te gaan winkelen, zullen de winkeliers minder omzet/winst maken. Dit heeft vaak tot gevolg dat er moet worden gesneden in het personeelsbestand.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In welke mate beïnvloedt het dossier het grensoverschrijdend ondernemen?	Buitenlandse ondernemers zullen minder snel geneigd zijn om over de grens te gaan ondernemen indien er minder (buitenlandse) klanten zullen komen.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In welke mate beïnvloedt het dossier Euregionale onderwijsactiviteiten?	Het dossier heeft in beginsel geen gevolgen voor de Euregionale onderwijsactiviteiten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
In welke mate beïnvloedt het dossier de afstemming rondom sociaal beleid, milieu en gezondheid in de grensregio?	Zie ook de voorgaande vragen. Het betreft een aaneenschakeling van gevolgen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

In welke mate beïnvloedt het dossier het vestigingsklimaat?	Zie ook de voorgaande vragen. Het betreft een aaneenschakeling van gevolgen.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Effecten op Grensoverschrijdende samenwerking en Euregionale cohesie					
In welke mate beïnvloedt het dossier de samenwerking van overheden, Euregionale instellingen, ondernemingen, verenigingen, burgers, etc.?	Het dossier zal de samenwerking tussen overheden, Euregionale instellingen, ondernemingen, verenigingen, burgers, etc. Beïnvloeden, omdat door het dossier voornamelijk de overheden (althans de overheidsinstellingen) van de verschillende landen meer met elkaar samen zouden moeten werken op (o.a.) het gebied van het tegengaan van concurrentie.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Gemeente Maastricht



Maastricht University



Zuyd
Hogeschool



provincie limburg

gesubsidieerd door de Provincie Limburg



ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl



www.maastrichtuniversity.nl/item