

Vergaderjaar 2022–2023

36 202

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2023)

Nr. 144

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2023

In het commissiedebat over grenseffecten van 15 februari jl. (Kamerstuk 36 202, nr. 135) heb ik toegezegd om te verkennen of het mogelijk is om een breed onderzoek te doen naar boodschappen en grenseffecten. Met deze brief informeer ik u over deze verkenning. Daarnaast informeer ik uw Kamer in deze brief over de toezegging inzake het bespreken van een mogelijke bandbreedte voor accijnstarieven op brandstof met buurlanden België en Duitsland. In dit kader informeer ik uw Kamer ook over het beter en tijdig informeren van buurlanden over wijzigingen in accijnstarieven op brandstof. Ook kom ik in deze brief terug op de leefbaarheid in de grensregio in relatie tot het aanstaande verbod op verkoop van tabak in supermarkten.

U heeft aangegeven dat beleidsmaatregelen zich kunnen stapelen en dat u het daarom belangrijk vindt om in kaart te brengen in hoeverre Nederlanders boodschappen over de grens doen en andersom Duitsers en Belgen in Nederland boodschappen doen. De afgelopen periode heb ik in kaart gebracht wat de mogelijkheden zijn voor het doen van een breed onderzoek naar boodschappen en grenseffecten.

Daarbij merk ik allereerst op dat het kopen over de grens normaal is in een open, internationaal verweven economie zoals de Europese interne markt. Het permanent monitoren van grenseffecten die niet te maken hebben met specifieke beleidswijzigingen past daar in die zin niet bij. Daarnaast merk ik op dat Nederland als export- en handelsland veel profijt heeft van handel binnen de EU en het functioneren van de interne markt. Uit CPB-studie Handelsbaten van de EU en de interne markt (januari 2022) blijkt dat de handelsvoordelen van de EU voor Nederland 3,1% van het bbp bedragen en dat de interne markt verantwoordelijk is voor bijna 80%

van die Nederlandse handelsbaten.¹ Nederland profiteert daarmee bij uitstek van de interne markt. Het kabinet maakt, grenseffecten inzichtelijk indien beleidswijzigingen daartoe aanleiding geven, in overeenstemming met het beleidskompas.

Uitkomsten van de verkenning van een breed onderzoek naar boodschappen en grenseffecten

In de afgelopen periode zijn na overleg met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheden voor een onderzoek in kaart gebracht. In dit kader heeft mijn ministerie gesprekken gevoerd met het Centraal Bureau voor de Statistiek, het instituut ITEM van de universiteit van Maastricht en het onderzoeksbureau GFK. Daarnaast is bij twee banken navraag gedaan over data-analyse rondom boodschappen in de grensregio's. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit deze verkenning samengevat. Ook zijn statistieken en wetenschappelijk onderzoek verkend.

Prijsvergelijking verschillende producten in Nederland, Duitsland en België

Allereerst is in de verkenning bekeken in hoeverre prijsniveaus verschillen tussen Nederland, Duitsland en België. Eurostat rapporteert hierover. In bijlage 1 is een vergelijking opgenomen van prijsindices van verschillende productcategorieën in 2021.

Hieruit volgt dat Nederland voor accijnsproducten zoals alcohol en tabak duurder is dan Duitsland en België. Voor brood, vlees, vis en fruit is Nederland weer goedkoper dan de buurlanden. Hieruit blijkt dus dat het prijsniveau verschilt per product en dat Nederland voor sommige producten duurder is, maar voor andere juist niet.

Ten tweede kunnen prijsverschillen op microniveau bestaan tussen landen. Deze zijn niet te zien in de geaggregeerde statistieken. Het gaat bijvoorbeeld om merkproducten die in het ene land duurder zijn dan het andere land. In dit kader is de universiteit van Maastricht bezig met een onderzoek naar prijsverschillen tussen identieke producten en initieert het Ministerie van EZK een onderzoek naar territoriale leveringsbeperkingen. Territoriale leveringsbeperkingen zijn beperkingen die producenten opleggen aan hun afnemers, die daardoor alleen in een bepaald geografisch gebied producten kunnen inkopen.

In het onderzoek van de Universiteit Maastricht worden data van supermarkten en drogisten gebruikt uit Oostenrijk, Duitsland, Nederland, België en Frankrijk. De studie gaat over hoe groot prijsverschillen tussen identieke producten zijn, in hoeverre vraag en concurrentie de prijsverschillen kunnen verklaren en of aanbiedingen (bijvoorbeeld 1+1 gratis) consumenten compenseren voor de prijsverschillen tussen landen. Naar verwachting wordt dit onderzoek in 2024 afgerond.

Het Ministerie van EZK laat een onderzoek uitvoeren naar de reikwijdte van territoriale leveringsbeperkingen in Nederland. Daarbij is het eveneens de bedoeling om te inventariseren welke aanverwante belemmeringen het grensoverschrijdend verhandelen van EU-goederen in Nederland belemmeren. Ook worden mogelijke oplossingsrichtingen voor

¹ CPB-notitie «Handelsbaten van de EU en de interne markt», Daan Freeman, Gerdien Meijerink, Rutger Teulings, januari 2022.

territoriale leveringsbeperkingen in kaart gebracht. Dit onderzoek zal naar verwachting in het vierde kwartaal van 2023 gereed zijn.

Boodschappen en grenseffecten

Verschillende regio's doen periodiek koopstromenonderzoeken waar grenseffecten rond boodschappen onderdeel van uitmaken. Hierin wordt gekeken naar de ontwikkeling van het winkelaanbod en horeca-/vrijetijdsaanbod, de winkeldichtheid en het boodschappengedrag. Hieronder worden voor de regio's Oost-Nederland, Limburg en Noord-Brabant de belangrijkste bevindingen op een rij gezet.

Uit de onderzoeken volgt dat Belgen en Duitsers meer aan boodschappen in Nederland besteden dan andersom. Daarnaast blijkt dat voor de Nederlandse consument bij het doen van dagelijks boodschappen vooral de nabijheid van de winkelvoorziening doorslaggevend is, terwijl de aanwezigheid van specifieke winkels doorslaggevend is voor het doen van niet-dagelijks boodschappen, zoals kleding.

Uit het koopstromenonderzoek Randstad en Noord-Brabant 2021² van I&O research volgt dat 1,4% van de koopstromen van België naar Noord-Brabant toevloeien en 0,9% van de koopstromen naar België afvloeien. In euro's is de toevloeiing vanuit België ruim 60% groter dan wat er vanuit Noord-Brabant naar België afvloeit. Boodschappen doen Belgen met name vanwege de kwaliteit en het supermarktaanbod en de lagere prijs in Nederland.

Uit het koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019³ van I&O research volgt dat Duitsers uit het grensgebied naar schatting 3,5 keer zoveel besteden in Nederland als andersom en in de niet-dagelijkse sector 1,9 keer zoveel. Uit een analyse van de bezoekmotieven volgt voor Nederlandse bezoekers dat 70% van de dagelijkse boodschappen worden gedaan in het winkelgebied het dichtst bij huis en voor mode 46% van de consumenten zich laat leiden door de aanwezigheid van specifieke winkels. De combinatie met tanken is slechts in 1% van de besluiten leidend voor het doen van de dagelijkse boodschappen. De rol hiervan is dus beperkt. Voor de Duitse bezoekers volgt uit de analyse dat openingstijden van de Nederlandse winkels en de sfeer en uitstraling beduidend sterkere bezoekmotieven zijn dan voor Nederlandse bezoekers.

Uit het koopstromenonderzoek Limburg 2019⁴ van I&O research volgt dat inwoners vergeleken met 2009 minder sterk georiënteerd zijn op het buitenland voor de dagelijkse boodschappen (-10%). Als mogelijke verklaring wordt modernisering van het winkelaanbod genoemd. Van de totale bestedingen in de dagelijkse sector komt 9,9% uit Duitsland en 4,1% uit België. Uit een analyse van de bezoekmotieven volgt voor Nederlandse bezoekers dat 67% van de dagelijkse boodschappen worden gedaan in het winkelgebied dat het dichtst bij huis ligt, en voor niet-dagelijkse boodschappen laat 43% zich leiden door het winkelaanbod. Vergelijkbaar met het koopstromenonderzoek in Oost-Nederland, speelt tanken bijna geen rol in bezoekmotieven van dagelijkse boodschappen en doelgerichte boodschappen. Voor Duitsers is de belangrijkste reden om boodschappen in Nederland te doen de bereikbaarheid en het aanbod. Voor Belgen is het prijsniveau de belangrijkste reden. De toevloeiing van de niet-dagelijkse

² I&O research Koopstromenonderzoek, Ruimtelijk koopgedrag in de Randstad en Noord-Brabant 2021.

³ I&O research Koopstromen Oost-Nederland 2019, <https://kso2019.nl/>.

⁴ I&O research Koopstromenonderzoek Limburg 2019, <https://kso2019.nl/>.

bestedingen (excl. toerisme en online) is ruim 3 keer groter dan de afvloeijing naar het buitenland.

Naast deze koopstromenonderzoeken heeft de universiteit van Maastricht aangegeven dat zij bezig is met het opzetten van een onderzoek waarin onder andere gekeken wordt naar effecten van de grenssluiting van Covid-19 op boodschappengedrag in de Nederlands-Duitse grensregio's. Door de ontwikkeling van de omzet van supermarkten aan de grens te vergelijken met de ontwikkeling van supermarkten in het binnenland in de periode 2017 t/m 2021 kan worden bepaald wat het effect van de grenssluiting is op het kopen over de grens. Het onderzoek wordt naar verwachting in 2025 afgerond.

Buitenlands onderzoek

Om in kaart te brengen wat mogelijk is qua onderzoek rondom boodschappen en grenseffecten is een scan gedaan van internationale studies. Hieruit volgt dat in Noorwegen en Zwitserland soortgelijke onderzoeken gedaan zijn als het onderzoek wat de universiteit van Maastricht gaat doen. Het onderzoek van Noorwegen kijkt expliciet naar weglekeffecten van de belastingen op basis van data van de grootste supermarktketen in Noorwegen en het onderzoek in Zwitserland focust op de welvaartswinst die het kopen over de grens met zich meebrengt op basis van Nielsen Data. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen.

In het onderzoek van Noorwegen is de grenssluiting door Covid-19 tussen Noorwegen en Zweden gebruikt om netto weglekeffecten te bepalen.⁵ Uit dit onderzoek volgt dat de Noorse btw-inkomsten 3,6% lager zijn door grenseffecten, de inkomsten van de frisdrankbelasting 8,1% lager en de inkomsten van de tabaksaccijns 11,9% lager. In Zweden is juist sprake van hogere belastingontvangsten. Deze resultaten zijn niet eenvoudig door te vertalen naar de Nederlandse situatie, omdat de prijsverschillen anders zijn tussen Nederland en buurlanden en afstanden in de grensregio's anders zijn.

In het onderzoek van Zwitserland is naar de sterke prijsdaling door de appreciatie van de Zwitserse franc in 2015 en naar de grenssluiting door Covid-19 in 2020 gekeken op basis van Nielsen data.⁶ In het onderzoek wordt gekeken naar de welvaart van mensen door de mogelijkheid om over de grens te kopen, omdat dit de kans geeft om producten goedkoper te kopen. Zoals verwacht volgt hieruit dat mensen dichtbij de grens vaker over de grens boodschappen doen dan mensen die ver van de grens wonen (8% tot 17% in grensregio's en een verwaarloosbaar percentage ver weg van de grens). Door de appreciatie van de Zwitserse franc (het buitenland werd goedkoper) nam het over de grens kopen toe en door de grenssluiting van Covid-19 nam het over de grens kopen af. Door de appreciatie van de Zwitserse franc daalden de kosten van levensonderhoud met 2,8% in de grensregio's en met 1,7% in de regio's met meer afstand tot de grens. Uit het vergelijken van de kosten van het levensonderhoud tijdens de lockdown van Covid-19 met de situatie zonder lockdown volgt dat de mogelijkheid van kopen over de grens de kosten van levensonderhoud met 14% verlaagt voor huishoudens die dichtbij de grens wonen.

⁵ The effect of cross-border shopping on commodity tax revenue: Results from a natural experiment, 20 juni 2022, Richard Friberg, Emil M. Strom Halseth, Frode Steen en Simen A. Ulsaker.

⁶ Cross-border shopping: evidence and welfare implications for Switzerland, December 2022, Ariel Burstein, Sarah Lein, Jonathan Vogel.

Mogelijkheden voor aanvullend onderzoek

In de verkenning is ook bekeken wat de (data)mogelijkheden zijn voor eventueel aanvullend onderzoek. Hieronder wordt een samenvatting gegeven van de bevindingen.

Pintransacties geen makkelijke opties

Aan twee Nederlandse banken is gevraagd of het mogelijk is om via pintransacties onderzoek te doen naar boodschappen en grenseffecten. De banken geven aan dat het binnen de data ingewikkeld is om transacties net over de grens te isoleren van andere transacties. Daarnaast spelen er ook juridische vragen rondom het gebruik van deze data voor dit soort onderzoeken.

Het CBS is in algemene zin bezig om te onderzoeken wat met pintransacties onderzocht kan worden. Boodschappen maken daar op dit moment nog geen onderdeel van. Het CBS heeft hierbij ook aangegeven dat Duitsers vaker boodschappen betalen met contant geld en dat bankgegevens daardoor mogelijk minder representatief zijn voor het gedrag van Duitse consumenten.

CBS Omzetgegevens die worden verzameld voor het berekenen van de inflatie

Om de inflatie te berekenen ontvangt het CBS transactiedata van supermarkten. Dit omvat op weekbasis de totale omzet en afzet per artikel. Mogelijk zouden deze data gebruikt kunnen worden om de effecten op het boodschappengedrag van de grenssluiting van covid-19 voor het binnenland en de grensregio te analyseren. Dit moet echter nader onderzocht worden (bijv. of het mogelijk is om de grensregio voldoende te onderscheiden van het binnenland). Daarbij moet ook nagegaan worden of het juridische toegestaan is om deze data voor een dergelijk onderzoek te gebruiken.

Laagregionaal data portaal van het CBS

Er wordt met het CBS, in samenwerking met de centrale statistiekbureaus uit Vlaanderen, Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen naar de mogelijkheden voor het op meer structurele basis verzamelen van grensstatistieken met gebruik van het al bestaande open source data portaal (<https://opendata.grensdata.eu/#/InterReg/nl/>). Voornoemd dataportaal bestaat sinds 2019 en is tot stand gekomen middels twee Interregionale programma's over het onderwerp Arbeid. Op dit moment richt het portaal zich zodoende voornamelijk op de arbeidsmarkt in de grensregio. In de toekomst zou hier mogelijk ook andere data over de grensregio's aan toegevoegd kunnen worden. De mogelijkheden hiervoor worden in kaart gebracht in relatie tot de eerder genoemde meer structurele verzameling van grensstatistieken.

Datapanels van onderzoeksbureau Gfk

Het onderzoeksbureau Gfk heeft datapanels waarbij huishoudens zowel in Nederland, Duitsland als België wekelijks hun boodschappen bijhouden. Hiermee zou een analyse gedaan kunnen worden van hoeveel boodschappen huishoudens doen in het buitenland. Ook zou een enquête gedaan kunnen worden naar de koopmotieven. Er zijn ook andere bureaus die over data beschikken, zoals bijvoorbeeld Nielsen.

Conclusie

Uit de verkenning volgt dat er al veel informatie beschikbaar is en onderzoek gedaan wordt naar grensaankopen. Uit de koopstromenonderzoeken van 2019 en 2021 volgt dat Belgen en Duitsers meer in Nederland besteden dan andersom. Er is daarom geen aanleiding om te veronderstellen dat er op dit vlak sprake is van een urgent probleem in de grensregio's. Ook is nog een aantal relevante onderzoeken gepland en zijn de (data)mogelijkheden voor onderzoek dat meer biedt dan de bestaande/geplande onderzoeken beperkt. Het kabinet is daarom op dit moment niet voornemens om aanvullend onderzoek naar boodschappen en grenseffecten te doen. Wel zullen de onderzoeksresultaten van de Universiteit van Maastricht en toekomstige koopsommenonderzoeken in de gaten worden gehouden en zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden over belangrijke ontwikkelingen op dit gebied.

Andere toezeggingen uit commissiedebat grenseffecten

Tijdens het commissiedebat grenseffecten heb ik aan uw Kamer toegezegd met buurlanden België en Duitsland te spreken over een mogelijke bandbreedte voor de accijnstarieven op brandstof. Met een bandbreedte wordt een maximaal verschil in accijnstarieven op brandstof tussen buurlanden bewerkstelligd.

Brandstofaccijns

Voor de brandstofaccijns is er op EU-niveau sprake van minimumtarieven waaraan lidstaten moeten voldoen. Het staat lidstaten vrij om hogere tarieven vast te stellen. De hoogte van de accijnstarieven op brandstof hebben een budgettair doel, maar zijn vaak ook ingegeven door het klimaatbeleid van het betreffende land. Door het afspreken van een onderlinge bandbreedte zouden landen gedeeltelijk afhankelijk worden van het budgettaire beleid en het klimaatbeleid van hun buurlanden. Nederland stelt, gegeven de klimaatdoelen, budgettaire kaders en beleid ten aanzien van lasten voor burgers en bedrijven, ten aanzien de accijnstarieven vast. Het kabinet weegt grenseffecten mee in de besluitvorming over brandstofaccijnzen. Desalniettemin is het kabinet wel het verkennende gesprek aangegaan met de buurlanden over een mogelijke bandbreedte voor accijnstarieven op brandstof. Daaruit is gekomen dat er in Benelux-verband geen behoefte bestaat om dit concept verder uit te diepen. In gesprekken met Duitsland is er op ambtelijk niveau eenzelfde signaal gegeven. Op 19 juni heb ik gesproken met mijn ambtsgenoot in Berlijn over onder andere de brandstofaccijns en grenseffecten. Daarbij heb ik ook het concept van een bandbreedte voor accijnstarieven op brandstof aangekaart. Uit deze gesprekken bleek dat er voor Duitsland geen behoefte was om dit concept verder uit te diepen. Ook vind ik het van belang dat we elkaar beter en tijdig informeren over wijzigingen in accijnstarieven op brandstof. Daarover hebben we contact gehad met Duitse collega's en met collega's binnen de Benelux. Op dit moment wordt op ambtelijk niveau al gecommuniceerd met buurlanden. In de Benelux hebben we afgesproken dat we elkaar blijven informeren over wijzigingen in accijnstarieven op brandstof. Ook met Duitsland blijven we contact houden.

Verbod verkoop tabak in supermarkten en leefbaarheid

Tijdens het commissiedebat grenseffecten heeft uw Kamer ook gevraagd naar de leefbaarheid in verband met het eerder aangekondigde voornemen van het kabinet om verkoop van tabak in supermarkten te verbieden. Het kabinet erkent dat het verbieden van tabaksverkoop

weliswaar een effect kan hebben op de economische weerbaarheid van supermarkten in met name kleine kernen, maar het kabinet weegt het belang van de volksgezondheid en het beschermen van jongeren tegen tabak zwaarder mee. Ten aanzien van de leefbaarheid wordt opgemerkt dat het kabinet zich onverminderd blijft inzetten voor het behouden en verbeteren van de brede welvaart waar de volksgezondheid ook deel van uitmaakt. Dit wordt onder andere gedaan in de vorm van Regio Deals. Met de Regio Deals gaan het Rijk, regionale overheden, kennis- en culturele instituten, ondernemers en maatschappelijke organisaties een partnerschap met elkaar aan. In deze deals staat het verbeteren van de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners en ondernemers centraal. Het gaat om het versterken van regionale economische kansen, sociale samenhang en kansengelijkheid, waarbij ook oog is voor de fysieke leefomgeving.⁷ Het verbod op verkoop van tabak in supermarkten zal op korte termijn door de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport middels een algemene maatregel van bestuur aan uw Kamer worden toegezonden. In de toelichting bij deze maatregel zal specifiek worden ingegaan op de leefbaarheid van deze maatregel. Tot slot heb ik aan u toegezegd om de grenseffecten van de tijdelijke verlaging en het terugdraaien van de verlaging te monitoren als vervolg op het onderzoek wat in november naar de Tweede Kamer is gestuurd⁸. Dit vervolgonderzoek wordt gedaan in drie meetmomenten. Het eerste meetmoment bevat data over de periode t/m maart 2023. Ik verwacht de resultaten van het eerste meetmoment in september 2023 met u te kunnen delen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

⁷ Kamerstuk 29 697, nr. 109.

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 36 202, nr. 81, rapport «Effecten van de accijnsverlaging op brandstoffen per 1 april 2022».

