Bijlage 3: Voorbeeldenbundel grenseffecten

Wnra: verandering rechtspositie ambtenaren

Casus
Per 1 januari 2020 wordt de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (verder: Wnra) ingevoerd. Hiermee verandert de rechtspositie van veel ambtenaren. Hierbij was het van belang dat de sociale en fiscale gevolgen van de Wnra voor grensoverschrijdende ambtenaren verhelderd werden.
Als gevolg van de Wnra gaat een groep ambtenaren over van een ambtelijke aanstelling gebaseerd op het bestuursrecht naar een arbeidsovereenkomst gebaseerd op het private arbeidsrecht. De ambtenarenstatus verdwijnt echter niet.
Wel is er een bepaalde categorie werknemers die door de Wnra per 1 januari 2020 de ambtenarenstatus verkrijgt. Dit zijn hoofdzakelijk werknemers van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen en privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die als kerntaak het uitoefenen van openbaar gezag hebben, zoals de werknemers van het UWV, de SVB en de AFM. Het verkrijgen van de ambtenarenstatus kan van invloed zijn op de sociale verzekeringspositie van deze werknemers indien sprake is van grensarbeid. Ook leidt de Wnra mogelijk tot een andere fiscale behandeling in grensoverschrijdende situaties.

Analyse - Sociale gevolgen
Voor ambtenaren geldt dat zij op basis van de EU-verordening herziening coördinatie socialezekerheidsstelsels (hierna: de Coördinatieverordening) onder de socialezekerheidswetgeving vallen van de lidstaat, waarvoor zij als ambtenaar werkzaam zijn. Het nationale recht van een lidstaat bepaalt wie als ambtenaar wordt gekwalificeerd. Voor werknemers die geen ambtenaar zijn, wordt de sociale zekerheidspositie op basis van de reguliere aanwijsregels van de Coördinatieverordening bepaald. Op basis van deze reguliere aanwijsregels is een werknemer niet in alle gevallen in Nederland sociaal verzekerd. Het verkrijgen van de ambtenarenstatus als gevolg van de Wnra kan hierdoor van invloed zijn op de sociale verzekeringspositie van de werknemer.

Analyse - Fiscale gevolgen
Voor de heffingsbevoegdheid over (pensioen)inkomsten uit (vroegere) overheidsdienst is in de Nederlandse belastingverdragen over het algemeen aangesloten bij het OESO-modelverdrag. Kort gezegd komt hiermee het heffingsrecht toe aan Nederland over (loon- of pensioen-) betalingen voor diensten bewezen aan de Nederlandse staat, een staatkundig onderdeel daarvan of een plaatselijk publiekrechtelijk lichaam.
In de huidige uitvoeringspraktijk wordt voor de afbakening van de gevallen die onder het "overheidsartikel" van een belastingverdrag vallen, als uitgangspunt aangesloten bij de aanwezigheid van een ambtelijke aanstelling. Met de inwerkingtreding van de Wnra vormt dit echter geen goed aanknopingspunt meer. Na de inwerkingtreding van de Wnra zal daarom in de uitvoeringspraktijk voor de uitleg van het begrip overheidsfunctie directer aangesloten (moeten) worden bij het verdragscriterium dienstbetrekking bij een Nederlands publiekrechtelijk lichaam (ongeacht of dit een ambtelijke aanstelling of arbeidsovereenkomst betreft).
De gewijzigde invulling van het "overheidsartikel" in de belastingverdragen leidt bij specifieke groepen werknemers, die thans op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst zijn van een Nederlands publiekrechtelijk lichaam, mogelijk tot een andere fiscale behandeling als zij na hun pensioen in het buitenland woonachtig zijn. Uit analyse is gebleken dat de Wnra naar verwachting in het overgrote deel van de gevallen in grensoverschrijdende situaties niet leidt tot een andere fiscale behandeling.

Afweging van de gevolgen
Al deze aspecten in overweging nemend, is geconcludeerd dat de grenseffecten door het intreden van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren beperkt zullen zijn. Wel is op de website http://www.wnra.nl informatie opgenomen over grensarbeiders in relatie tot de Wnra. Daarnaast zal met België en Duitsland contact worden opgenomen over de Wnra om eventuele onduidelijkheid over het heffingsrecht van overheidspensioen weg te nemen.

Verlaagd BTW-tarief

Casus
Naar aanleiding van het voornemen om het verlaagde BTW-tarief te verhogen van 6% naar 9%, is onderzocht welke grenseffecten zich mogelijk zouden voordoen. Aangezien het btw-tarief in België en Duitsland niet veranderde en er dus een ander verschil ontstond met de buurlanden, werd door veel partijen gesteld dat er potentieel negatieve grenseffecten zouden zijn.

Analyse
Verschillende analyses hebben deze aanname genuanceerd. Vastgesteld is dat het inschatten van de omvang van grenseffecten voor de btw zeer lastig is, omdat de omvang van het grenseffect afhangt van de geschiktheid voor grensoverschrijdende aankoop, prijselasticiteit van de vraag en het prijsverschil met buurlanden (Studiegroep Duurzame Groei, werkgroeprapport Fiscaliteit, juli 2016). In het ITEM-rapport "Verkenning van grenseffecten van verhoging lage btw-tarief" wordt eveneens geconcludeerd dat het lastig is om de grenseffecten in beeld te brengen. Verder volgt uit dat onderzoek dat de koopstromen van Duitsers en Belgen richting Nederland groter zijn dan de koopstroom van Nederlanders richting Duitsland en België. Nederlandse consumenten en producenten in grensregio's profiteren netto van de grenseffecten. ITEM tendeert in haar conclusie 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. Er zijn ook aanwijzingen gevonden dat de geplande btw-verhoging enig effect op de grensoverschrijdende koopstromen te weeg zal brengen.

Afweging van de gevolgen
Al deze aspecten in overweging nemend, is geconcludeerd dat de grenseffecten door de verhoging van het verlaagde btw-tarief beperkt zouden zijn.

Regionale Steunkaart

Casus
Het ministerie van EZK stond voor de keuze om voor de periode 2017-2021 gebieden aan te wijzen, die op grond van demografische en/of sociaaleconomische factoren achterlopen op de rest van Nederland. Het verlenen van regionale steun is een uitzondering op de staatssteunregels. Volgens artikel 107 (3)(c) VWEU kan steun worden toegekend in gebieden met een achterstand ten opzichte van het nationale gemiddelde. Als de steun voldoet aan de voorwaarden uit de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) of de Regionale steunkaart, mogen decentrale overheden ondernemingen in deze achtergebleven regio's subsidiëren. De steun kan worden toegekend in de vorm van investeringssteun of exploitatiesteun aan ondernemingen.

Analyse en afweging
Ondernemingen in de grensregio die binnen een Regionale steunkaart vallen, kunnen door decentrale overheden ondersteund worden. Hierbij kunnen mogelijk grenseffecten optreden. Het gedrag van ondernemingen kan namelijk beïnvloed worden, doordat deze bedrijven in de Nederlandse grensregio een concurrentiekrachtvoordeel hebben ten opzichte van ondernemingen in het aangrenzende buurland (als de betreffende lidstaat dit gebied niet als regionale steunkaart heeft aangewezen). Vanwege het concurrentiekrachtvoordeel kunnen bijvoorbeeld ondernemingen in het aangrenzende buurland besluiten om zich in Nederlandse grensregio te vestigen.

Grenseffecten Duitse tolvignet

Casus
Door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is een grenseffectentoets uitgevoerd naar de Duitse plannen voor tol middels vignet in voor het gebruik van het hoofdwegennet. Hoewel dus geen Nederlands beleid, is dit wel een geschikt voorbeeld om het concept grenseffecten, en de analyse ervan, te illustreren.
De beschikbare data laten zien dat op een gemiddelde werkdag circa 235.000 personenauto's de grens met Duitsland oversteken. Op een weekenddag zijn dit er circa 10 procent meer. Dit betekent dat er op jaarbasis afgerond 90 miljoen grensoverschrijdende ritten zijn, hetgeen overeenkomt met 45 miljoen reizen (heen en terug). Inschatting is dat circa de helft hiervan met een personenauto met een Nederlands kenteken wordt gemaakt, oftewel ruim 22 miljoen reizen. De reizen zijn voor een groot deel gerelateerd aan de grensstreek. 47% van de reizen heeft een herkomst of bestemming in één van de Nederlandse grensgemeenten. 79% van het grensoverschrijdende verkeer heeft als herkomst of bestemming een grensprovincie (i.e. Groningen, Drenthe, Overijssel, Gelderland en Limburg). Effecten van de invoering van het vignet zullen dan ook het meeste merkbaar zijn in de grensregio.

Analyse
De uitgaven betekenen een kostenpost voor de Nederlandse economie, indien automobilisten hun gedrag niet veranderen. Op basis van verschillende studies naar tolheffing, is verwacht dat het Duitse vignet marginale tot zeer beperkte effecten zal hebben op de grensoverschrijdende mobiliteit. De kosten van het vignet zijn immers echter laag in relatie tot de totale kosten van de reizen. Daarbij kan een deel van de reizigers de kosten afwentelen. Een beperkt deel van de reizigers zal zijn gedrag aanpassen. Afhankelijk van het reismotief ligt een verschuiving van autoverkeer naar het onderliggend wegennet (regulier grensoverschrijdend sociaal en boodschappenverkeer) of een andere locatiekeuze (vakantie- en recreatief verkeer) het meest voor de hand.
De effecten op mobiliteit zijn daarmee ook zeer beperkt. De druk op het onderliggend wegennet in de grensstreek kan wel licht toenemen. Gedragsaanpassingen kunnen er tevens toe leiden dat er op weekend- en vakantiedagen iets meer recreatief verkeer is op het Nederlandse wegennet.
De uitgaven die Nederlanders moeten doen voor het Duitse vignet betekenen een welvaartsverlies voor Nederland. Een deel van de kosten kan worden afgewenteld op partijen in Duitsland; dit betreft circa € 5 à € 15 miljoen per jaar. Niet alle uitgaven voor het vignet komen daarmee ten laste van de economie. Per saldo ondervindt de Nederlandse economie een last van circa € 55 à € 85 miljoen per jaar, tegenover een baat met identieke omvang voor de Duitse economie. Daarnaast resulteren extra bestedingen in Nederland met een omvang van maximaal € 9 miljoen per jaar, tegenover € 10 miljoen aan minder bestedingen in Duitsland door Nederlanders.

Bron: Vervoort, K. e.a. (2017) Grenseffectentoets invoering Duits vignet voor gebruik hoofdwegennet. Rotterdam: Ecorys.