

Beleidsevaluatie btw-regeling sierteeltproducten

F. Bunte
J. van der Lugt
H. van der Meulen

Projectcode 40566

November 2007

Rapport 6.07.22

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Beleidsvaluatie btw-regeling sierteeltproducten
Bunte, F., J. van der Lugt en H. van der Meulen
Den Haag, LEI, 2007
Rapport 6.07.22; ISBN/EAN: 978-90-8615-187-5; Prijs €13,00 (inclusief 6% btw)
48 p., fig., tab., bijl.

Het kabinet evalueert momenteel de btw-regeling voor sierteeltproducten. Op sierteeltproducten is het lage in plaats van het algemene btw-tarief van toepassing. De regeling is destijds ingesteld om bloemen en planten betaalbaar te maken voor lage inkomensgroepen en om omzet en werkgelegenheid in de tuinbouw te stimuleren. Dit rapport onderzoekt de effectiviteit en efficiëntie van de regeling.

The cabinet is currently evaluating the VAT scheme for ornamental products. The low VAT rate is applicable to ornamental products instead of the general VAT rate. The scheme was introduced to make flowers and plants affordable for low income groups and to stimulate sales and employment in horticulture. This report investigates the effectiveness and efficiency of the scheme.

Bestellingen:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	11
1. Inleiding	13
2. Beleidsdoorlichting	14
2.1 Bestedingen door consument, bedrijfsleven en overheid	14
2.2 De Nederlandse sierteeltsector	15
2.3 De btw-regeling sierteelt	20
3. Effectenoverzicht	30
3.1 Beschrijving van de data	30
3.2 Consumentenbestedingen	30
3.3 Omzet en werkgelegenheid in tuinbouw	34
3.4 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de btw-regeling	39
4. Samenvatting en conclusie	42
Literatuur	45
Bijlagen	
1. Tijdreeksgegevens gebruikt voor schatting van de prijs- en inkomenselasticiteit met betrekking tot consumptie van kamerplanten en bloemen	47
2. Nederlandse export naar Frankrijk	48

Woord vooraf

Het kabinet evalueert momenteel de belastinguitgaven op effectiviteit en efficiency. Een van deze belastinguitgaven betreft de btw-regeling voor sierteelproducten. Sinds 1 januari 1975 geldt voor alle sierteelproducten het lage btw-tarief. De btw-regeling is ingesteld om bloemen en planten betaalbaar te maken voor lage inkomensgroepen en om omzet en werkgelegenheid in de tuinbouw te stimuleren. De tuinbouw is in termen van toegevoegde waarde één van de belangrijkste deelsectoren van de Nederlandse land- en tuinbouw. Het lage btw-tarief drukt alleen op de bestedingen van de consumentenmarkt. Deze bestedingen bedragen 1.185 miljoen. Of de btw-regeling voor sierteelproducten effectief is, wordt in dit rapport onderzocht.

Dit rapport is opgesteld door Frank Bunte, Jan van der Lugt en Harold van der Meulen. Erno Kuiper (Wageningen UR) heeft de schattingen in paragraaf 3.2 voor zijn rekening genomen. De onderzoekers zijn begeleid door Peter van de Weegh, Henk Riphagen, Jacques Urselmann (ministerie van LNV) en Iris de Ridder en Wim van Tol (ministerie van Financiën). De onderzoekers zijn de begeleiders erkentelijk voor hun commentaar en opmerkingen.



Dr. J.C. Blom
Algemeen directeur LEI

Samenvatting

Het kabinet evalueert momenteel de belastinguitgaven op effectiviteit en efficiency. Belastinguitgaven zijn uitzonderingen op het algemeen geldende belastingstelsel. Het verschil tussen het algemene en lage btw-tarief voor sierteelproducten wordt door de overheid beschouwd als een belastinguitgave. Met de btw-regeling voor sierteelproducten is 155 miljoen euro gemoeid aan gedeelde belastinginkomsten. In dit rapport wordt de btw-regeling voor sierteelproducten geëvalueerd. Sinds 1 januari 1975 geldt voor alle sierteelproducten het lage btw-tarief. De regeling is op initiatief van de Tweede Kamer ingesteld om bloemen en planten betaalbaar te maken voor lage inkomensgroepen en om omzet en werkgelegenheid in de tuinbouw te stimuleren (Amendement Tolman, Tweede Kamer 1974-1975, 13 104 nr. 9).

De sierteelproductie is in Nederland een belangrijke economische sector met een productiewaarde van 4,8 miljard euro en een werkgelegenheid van bijna 70.000 arbeidsplaatsen. De sierteelproductie is sterk op de export georiënteerd. Tachtig procent van de productie wordt geëxporteerd met een exportwaarde van 6,1 miljard euro.

De btw op sierteelt drukt alleen op de consumentenbestedingen. Deze bestedingen bedragen 1.530 miljoen euro waarvan 1.185 onder het 6% tarief vallen. Bloemstukken en boeketten vallen onder het algemene tarief. Daarnaast geven bedrijfsleven en overheid 710 miljoen euro aan sierteelproducten uit. In de Nederlandse detailhandel van sierteelproducten zijn 30.000 personen werkzaam.

Producten van sierteelproducten waarvoor het lage btw-tarief van toepassing is, kunnen ook de landbouwregeling toepassen. Het is technisch mogelijk om een eventuele toepassing van het algemene (hoge) btw-tarief te combineren met de btw-landbouwregeling, maar daartoe zou de Wet OB aangepast moeten worden. Dit beïnvloedt echter de concurrentieverhoudingen in de keten: thuisverkoop door telers zou dan worden begunstigd ten opzichte van detailhandelsverkoop. Naar schatting 8% ofwel 700 sierteelproducten maken anno 2007 van de landbouwregeling gebruik. Het is de verwachting dat dit aantal snel daalt vanwege de schaalvergroting in de sierteelt en de digitalisering van de bedrijfsvoering.

Wat betreft de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de btw-regeling voor sierteelproducten kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- veranderingen in de btw-regeling voor sierteelproducten hebben weinig effect op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. De meeste tuinbouwbedrijven voeren reeds een geautomatiseerde btw-administratie. Een verandering van het btw-tarief voor sierteelproducten heeft weinig gevolgen voor de administratieve lastendruk in de tuinbouw;
- de consumentenvraag naar bloemen, kamerplanten en tuinartikelen is gevoelig voor veranderingen in de consumentenprijs. Dit geldt met name voor lage inkomens. De prijselasticiteit van de vraag naar bloemen en planten bedraagt -1,1% voor bloemen en kamerplanten -1,5% voor tuinproducten voor de gehele Nederlandse bevolking.

Dit betekent dat als de prijs van tuinproducten met 1% stijgt, de vraag naar tuinproducten met 1,5% afneemt. Voor het laagste inkomenskwartiel zijn de prijselasticiteiten -1,3% (bloemen en kamerplanten) en -4,3% (tuinproducten). De netto-omzet van de detailhandel in deze producten neemt met 15% af als het algemene btw-tarief in plaats van het lage btw-tarief toegepast wordt;

- de kosteneffectiviteit van de btw-regeling kan worden uitgedrukt in een kengetal die de verhouding weergeeft tussen de kosten van deze regeling (het budgettaire beslag) en de extra omzet en werkgelegenheid. Wel dient hierbij de kanttekening te worden gemaakt dat dit kengetal binnen de kaders en veronderstellingen van het voor dit onderzoek gebruikte model dient te worden geplaatst. Het onderzoek betreft een partiële analyse voor de tuinbouw waarbij veronderstellingen gemaakt zijn ten aanzien van de mate waarin btw-veranderingen aan de consument doorgegeven worden, namelijk volledig;
- het budgettaire beslag van het verlaagde btw-tarief voor sierteeltproducten wordt geraamd op ongeveer 155 mln. euro. Een overgang naar het normale btw-tarief alleen voor Nederland, zoals Scenario 1 veronderstelt, zou tot een netto-omzet daling leiden van 170 mln. euro en een werkgelegenheidsverlies van 2.380 arbeidsplaatsen in de detailhandel. Ook voor de tuinbouwsector heeft dit gevolgen, namelijk een omzetzdaling van 65 miljoen en een verlies van 1.135 arbeidsplaatsen. Binnen de hierboven genoemde kanttekeningen volgt hieruit dat de btw-regeling 44.000 euro per werkzame persoon kost;
- in scenario 2 waarin een btw-verhoging in Nederland navolging krijgt in andere landen zijn de effecten voor de Nederlandse sierteeltsector beduidend groter: een omzetzdaling van 165 mln. en een werkgelegenheidsverlies van 2.310 arbeidsplaatsen in de detailhandel; een omzetzdaling van 325 mln. en een werkgelegenheidsverlies van 1.050 arbeidsplaatsen in de sierteellexport; en een omzetzdaling van 310 mln. en een werkgelegenheidsverlies van 4.350 arbeidsplaatsen in de tuinbouw. Wederom binnen de hiervoor genoemde kanttekeningen over de kosteneffectiviteit zou de btw-regeling 20.000 euro per werkzame persoon kosten, los van de werkgelegenheid in andere Europese landen.

Summary

Policy evaluation of VAT scheme for ornamental products

The Cabinet is currently evaluating the effectiveness and efficiency of tax expenses. Tax expenses are exceptions to the generally prevailing tax system. The difference between the general and the low VAT rate for ornamental products is regarded by the government as a tax expense. The VAT scheme for ornamental products is responsible for 155 million euros of lost tax income. This report evaluates the VAT scheme for ornamental products. The low VAT rate has been applicable to all ornamental products since 1 January 1975. The scheme was introduced on the initiative of the Second Chamber [Lower House of the Dutch Parliament] to make flowers and plants affordable for low income groups and to stimulate sales and employment in horticulture (Tolman Amendment, Second Chamber 1974-1975, 13 104 no. 9).

Ornamental plant production is an important economic sector in the Netherlands, with a production value of 4,800 million euros and providing nearly 70,000 jobs. Ornamental plant production is highly export oriented. Eighty percent of the production is exported, with an export value of 6,100 million euros.

The VAT on ornamental products bears only on consumer expenditure. This expenditure amounts to 1,530 million euros, 1,185 of which fall under the 6% rate. Flower arrangements and bouquets fall under the general rate. In addition, business and government spend 710 million euros on ornamental products. 30,000 people are employed in the Dutch retail trade in ornamental products.

Producers of ornamental products to which the low VAT rate applies can also apply the agricultural scheme. It is technically possible to combine an application of the general (high) VAT rate with the VAT agricultural scheme, but the Turnover Tax Act would have to be adapted to enable this. This does, however, affect the competitive conditions within the chain: farm sales by growers would then benefit at the expense of retail sales. In 2007, an estimated 8% or 700 ornamental plant producers are making use of the agricultural scheme. This number is expected to fall rapidly because of economies of scale in ornamental plant production and the computerisation of business operations.

The following conclusions can be drawn about the effectiveness and the efficiency of the VAT scheme for ornamental products:

- changes in the VAT scheme for ornamental products have little effect on the efficiency of business operations. The majority of horticultural businesses already operate a computerised VAT administration. A change in the VAT rate for ornamental products has few consequences for the administrative burden on horticulture;
- the consumer demand for flowers, house plants and garden articles is sensitive to changes in the consumer price. This applies particularly to low incomes. The price elasticity of the demand for flowers and plants amounts to -1.1% for flowers and house plants and -1.5% for garden products for the whole Dutch population. This means that if the price of garden products rises by 1%, the demand for garden prod-

ucts will decrease by 1.5%. The price elasticities for the lowest income quartile are -1.3% (flowers and house plants) and -4.3% (garden products). The net retail sales of these goods will decrease by 15% if the general VAT rate is applied instead of the low VAT rate;

- the cost effectiveness of the VAT scheme can be expressed as an index which indicates the relationship between the costs of this scheme (the budgetary effect) and the additional sales and employment, although it must be noted that this index should be used within the context and assumptions of the model used for this study. The study took the form of a partial analysis for horticulture, in which assumptions were made about the extent to which VAT changes are passed on to the consumer, i.e. in full;
- the budgetary effect of the reduced VAT rate for ornamental products is estimated at about 155 million euros. A switch to the normal VAT rate for the Netherlands alone, as assumed in Scenario 1, would result in a fall in net sales of 170 million euros and an employment loss of 2,380 jobs in the retail sector. There would also be consequences for the horticultural industry, i.e. a fall in sales of 65 million euros and a loss of 1,135 jobs. If the above assumption is correct, the VAT scheme would cost 44,000 euros per person employed;
- in scenario 2, in which a VAT increase in the Netherlands is copied in other countries, the effects for the Dutch ornamental product industry are considerably greater: a fall in sales of 165 million euros and an employment loss of 2,310 jobs in the retail trade; a fall in sales of 325 million euros and an employment loss of 1,050 jobs in ornamental product exports; and a fall in sales of 310 million euros and an employment loss of 4,350 jobs in horticulture. Subject again to the comments on cost effectiveness stated above, the VAT scheme would cost 20,000 euros per person employed, independently of the employment in other European countries.

1. Inleiding

Het kabinet evalueert regelmatig de belastinguitgaven op effectiviteit en efficiency. Belastinguitgaven zijn uitzonderingen op het algemeen geldende belastingstelsel. Het verschil tussen het algemene en lage btw-tarief voor sierteelproducten wordt door de overheid beschouwd als een belastinguitgave. In dit rapport wordt het beleid geëvalueerd.

Omzetbelasting is een algemene verbruiksbelasting die beoogt bestedingen van de consument te belasten in het land waar het verbruik plaatsvindt. Omzetbelasting wordt binnen de EU geheven als belasting over de waarde die door de ondernemers aan goederen en diensten wordt toegevoegd (btw). Dit wordt in Nederland bereikt door ondernemers een percentage van hun omzet af te laten dragen aan de belastingdienst in de vorm van btw, terwijl zij tevens recht hebben op aftrek van aan hen in rekening gebrachte btw over hun inkopen. Aangezien de btw wordt doorberekend in de verkoopprijs wordt de btw in principe betaald door de eindgebruiker. Binnen de bedrijfskolom vormt de btw dan ook geen kostenpost (Bouman et al., 1994).

In Nederland worden, naast een tarief van 0%, twee tarieven gehanteerd voor de btw: een laag tarief van 6% en een algemeen tarief van 19%. De Nederlandse wetgeving inzake de omzetbelasting is gebaseerd op EU-regelgeving. De lidstaten mogen een verlaagd tarief alleen toepassen op in de richtlijn opgenomen categorieën prestaties, hoewel een verplichting daartoe niet bestaat. Volgens de regelgeving is de keuze in geval van sierteelt aan het land zelf. Aanvankelijk zijn sierteelproducten belast met het algemene tarief, omdat de wetgever van mening was dat sierteelproducten geen eerste levensbehoeften waren. Bij de keuze voor het tarief spelen voorts een rol uitvoerbaarheid, afbakenings- en interpretatieproblemen, administratieve lasten en het verstoren van concurrentieverhoudingen.

Sinds 1 januari 1975 geldt voor alle sierteelproducten (snijbloemen, potplanten, bloembollen, bomen en heesters) het lage btw-tarief. Deze regeling is destijds op initiatief van de Tweede Kamer ingesteld om bloemen en planten betaalbaar te maken voor lage inkomensgroepen en om omzet en werkgelegenheid in de tuinbouw te stimuleren (Amendement Tolman, Tweede Kamer 1974-1975, 13 104 nr. 9). In de beleidsdoorlichting wordt aandacht besteed aan de totstandkoming van het verlaagde btw-tarief voor sierteelproducten en de aspecten die daarbij een rol hebben gespeeld.

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de bestedingen aan sierteelproducten door Nederlandse afnemers. Verder wordt inzicht gegeven in het economische belang van de Nederlandse sierteeltsector. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de btw-regeling voor sierteelproducten. De paragraaf schetst achtergronden, doelstellingen en effecten van de regeling. Voorts wordt aandacht besteed aan de samenhang met andere regelingen, het budgettaire beslag en eerdere ervaringen met veranderingen in btw-tarieven. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de in het onderzoek gebruikte data, het model en de uitkomsten. Op basis van de gevonden prijselasticiteit worden voor twee scenario's de effecten van een verhoging van het btw-tarief op sierteelproducten doorgerekend. In hoofdstuk 4 wordt besloten met de conclusies.

2. Beleidsdoorlichting

Dit hoofdstuk geeft een schets van de bestedingen aan sierteeltproducten in Nederland alsmede het economische belang van de sierteeltketen. Vervolgens wordt het hoe en waarom aangegeven van de btw-regeling voor sierteeltproducten. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2.1 beschrijft de bestedingen aan sierteeltproducten door Nederlandse afnemers. Paragraaf 2.2 geeft het economische belang van de Nederlandse sierteeltsector weer. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de btw-regeling voor sierteeltproducten. De paragraaf schetst achtergronden, doelstellingen en effecten van de regeling. Voorts wordt aandacht besteed aan de samenhang met andere regelingen, het budgettaire beslag en eerdere ervaringen met veranderingen in btw-tarieven.

2.1 Bestedingen door consument, bedrijfsleven en overheid

De Nederlandse finale afzet aan sierteeltproducten bedraagt 2,2 miljard euro. Nederlandse huishoudens nemen hiervan 1,5 miljard euro voor hun rekening; bedrijfsleven en overheid 0,7 miljard euro. De consumentenmarkt voor snijbloemen en kamerplanten bedraagt ongeveer 75% van de totale binnenlandse afzet (Hamstra, 2006). Bij snijbloemen vormen gemengde boeketten en bloemstukken de helft van de consumentenbestedingen. Deze vallen onder het algemene btw-tarief van 19% en dus buiten de btw-regeling voor sierteeltproducten van 1975. Van de consumentenbestedingen valt dus 1.186 miljoen euro onder het lage btw-tarief (1.530-688/2) (zie tabel 2.1). De consumentenmarkt voor boomkwekerijproducten bedraagt 60% van de binnenlandse afzet. Nederlandse huishoudens geven met name veel geld uit aan snijbloemen.

Bedrijfsleven en overheden kopen snijbloemen en potplanten als cadeauartikel en ten behoeve van de decoratie van de werkplek. Gemeentelijke en provinciale overheden kopen relatief veel boomkwekerijproducten voor de aanleg van bossen, parken en plantsoenen. Bloembollen worden primair door snijbloemproducenten als uitgangsmateriaal afgenomen.

Tot voor kort was het onderscheid tussen overheid en bedrijfsleven van belang, omdat bedrijven btw terug kunnen vorderen en overheden niet. Echter, sinds 1 januari 2003 compenseert het Rijk de btw die gemeenten en provincies aan ondernemers afdragen. De wet is ingesteld om tegen te gaan dat gemeenten en overheden zelf goederen en diensten produceren om de btw te ontlopen. Gemeenten en provincies betalen dus sinds 1 januari 2003 de facto geen btw meer.

Tabel 2.1 Bestedingen aan sierteeltproducten in 2005 (mln. euro, gewaardeerd tegen consumentenprijzen)

	Consumenten	Institutionele markt: bedrijven en overheid	Totaal
Snijbloemen	688	205	893
Kamerplanten	390	140	530
Perkplanten	170	55	225
Boomkwekerijproducten	270	180	450
Bloembollen	12	130	142
Totaal	1.530	710	2.240

Bron: Productschap Tuinbouw. Bewerking: LEI.

2.2 De Nederlandse sierteeltsector

Deze paragraaf geeft het economische belang van de sierteeltketen weer. Hierbij wordt ingegaan op productiewaarde en werkgelegenheid in tuinbouw, uitgangsmateriaal, groothandel en detailhandel.

2.2.1 Productiewaarde van de Nederlandse sierteeltketen

De sierteelt vormt een belangrijk onderdeel binnen de Nederlandse land- en tuinbouw. De productiewaarde van siergewassen bedroeg in 2005 4,8 miljard euro. Hiermee had de sierteelt een aandeel van 27% in de totale agrarische productie van Nederland (tabel 2.2). Binnen de sierteelt vormen snijbloemen en kamer- en perkplanten de belangrijkste onderdelen.

Tabel 2.2 Agrarische productie in Nederland (miljarden euro's, gewaardeerd tegen producentenprijzen), 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Agrarische productie	17,1	18,1	17,3	17,2	17,1	17,5
Tuinbouw	6,7	6,8	7,0	7,1	6,8	7,0
- voedingstuinbouw	2,3	2,4	2,3	2,4	2,2	2,2
- siergewassen	4,3	4,4	4,6	4,7	4,7	4,8
- snijbloemen						2,2
- kamer en perkplanten						1,5
- bloembollen						0,6
- boomkwekerijproducten						0,6
Aandeel sierteelt in agr. productie	25%	24%	27%	27%	27%	27%

Bron: Productschap Tuinbouw en LEI.

De Nederlandse sierteeltsector produceert in belangrijke mate voor de export (Tabel 2.3). In 2005 werd door Nederland ruim 6 miljard euro aan sierteeltproducten geëxporteerd, voornamelijk naar Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. De export bedraagt gemiddeld 80% van het totale aanbod op de Nederlandse markt (zie ook figuur 2.1-2.4). Alleen de export van boomkwekerijproducten ligt beduidend lager (46%). Naast de export van Nederlandse sierteeltproducten heeft Nederland een belangrijke positie in de

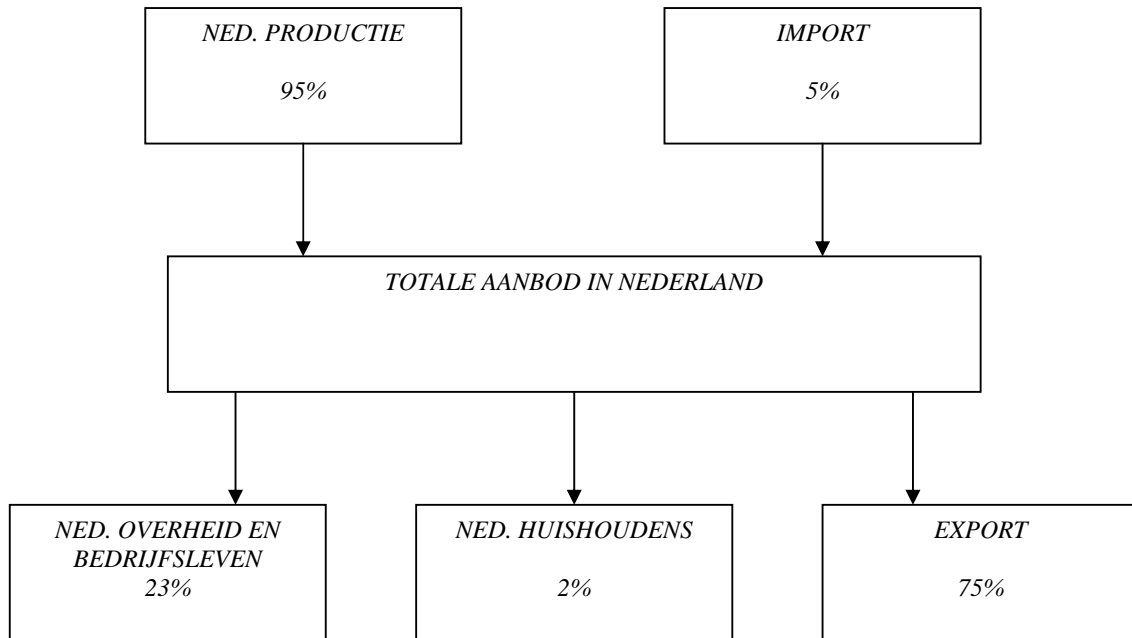
doorvoer en handel in sierteeltproducten uit andere landen. Nederland voert met name veel snijbloemen en potplanten in ten behoeve van de reëxport (figuur 2.3-2.4). Ruim 60% van de internationale handel in snijbloemen en 40% van de handel in kamerplanten loopt via Nederland (www.vbn.nl). De internationale positie is mede te danken aan een sterk ontwikkelde sector op het gebied van veredeling, productie, veilingen en handel, logistiek en kennisinfrastructuur. Indien alleen Nederland het btw-tarief aanpast, heeft dit slechts een beperkte impact op de Nederlandse productie van en groothandel in sierteeltproducten.

Tabel 2.3 Export van siergewassen (miljoenen euro's, gewaardeerd tegen exportprijzen) inclusief reëxport, 1980-2005

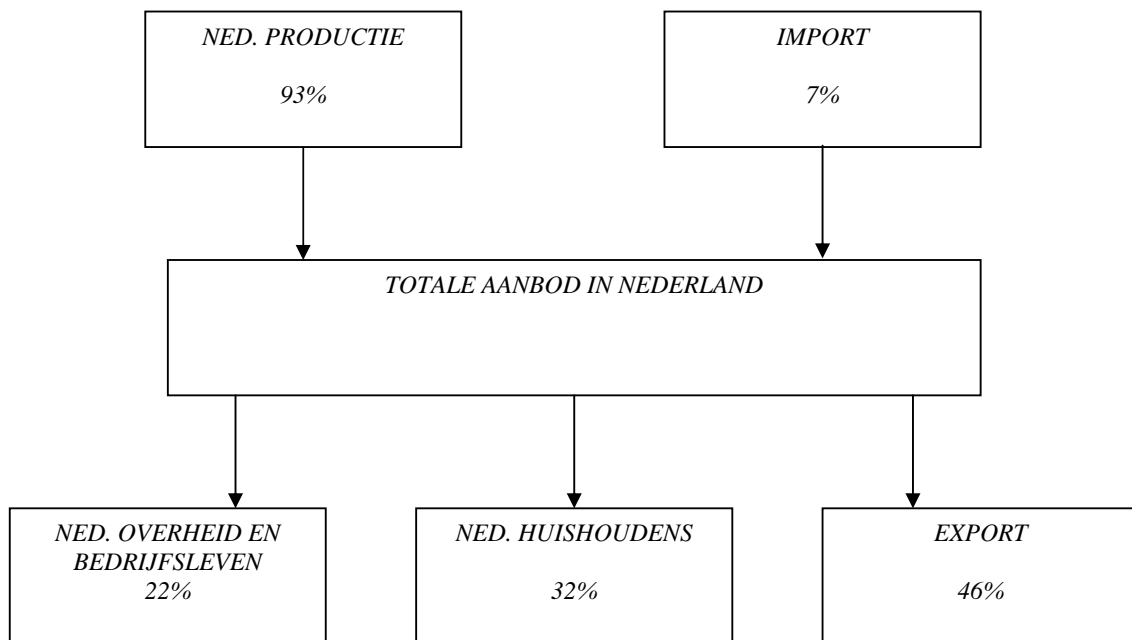
	1980	1990	2000	2005
Siergewassen	1.292	3.054	5.278	6.083
Bloemkwekerijgewassen	881	2.355	4.188	5.061
- snijbloemen	692	1.600	2.844	3.144
- potplanten	161	669	1.175	1.715
- uitgangsmateriaal	28	86	169	202
Bloembollen	300	457	678	616
Boomkwekerijproducten	111	242	412	406

Bron: Productschap Tuinbouw, Rabobank.

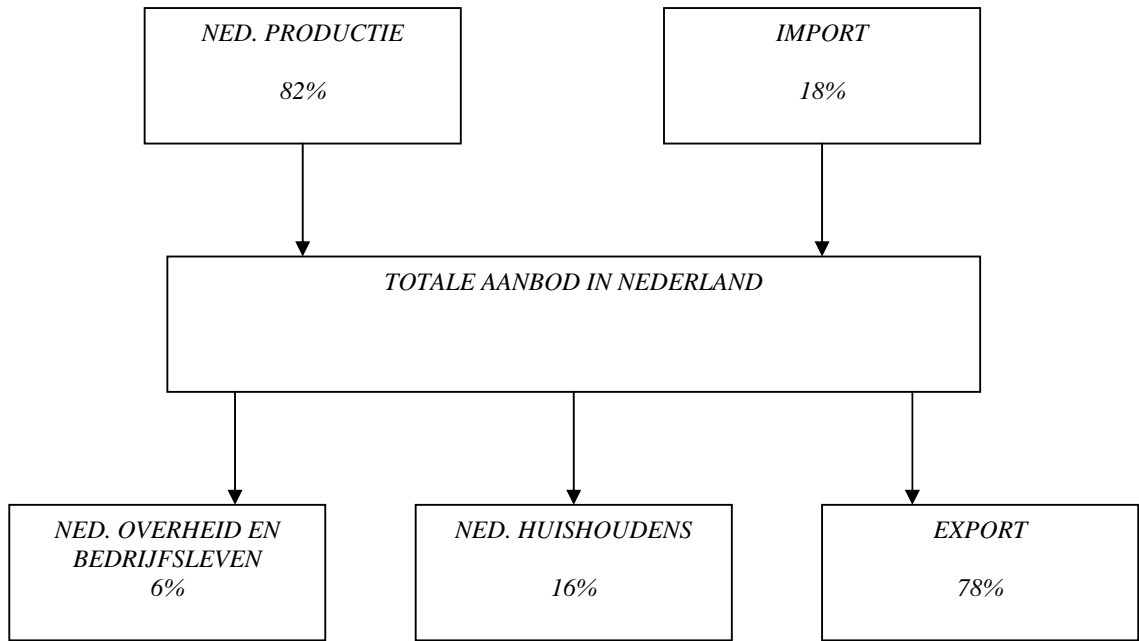
Op basis van de exportgegevens en de gegevens over de binnenlandse bestedingen in tabel 2.1 kunnen wij een inschatting maken van het belang van de Nederlandse consumentenmarkt voor de Nederlandse primaire tuinbouw. Dit geeft een indicatie van het belang van de btw-regeling in Nederland voor de Nederlandse tuinbouw. Tabel 2.4 en figuren 2.1-2.4 geven aan dat de Nederlandse consumentenmarkt slechts beperkte betekenis heeft voor de Nederlandse sierteeltproductie. De Nederlandse producenten leveren ruim 80% van het aanbod, terwijl de Nederlandse huishoudens 14% van het totale aanbod afnemen. Alleen in de boomkwekerijsector levert Nederland 93% van het totale aanbod en wordt 32% afgenomen door de Nederlandse consument.



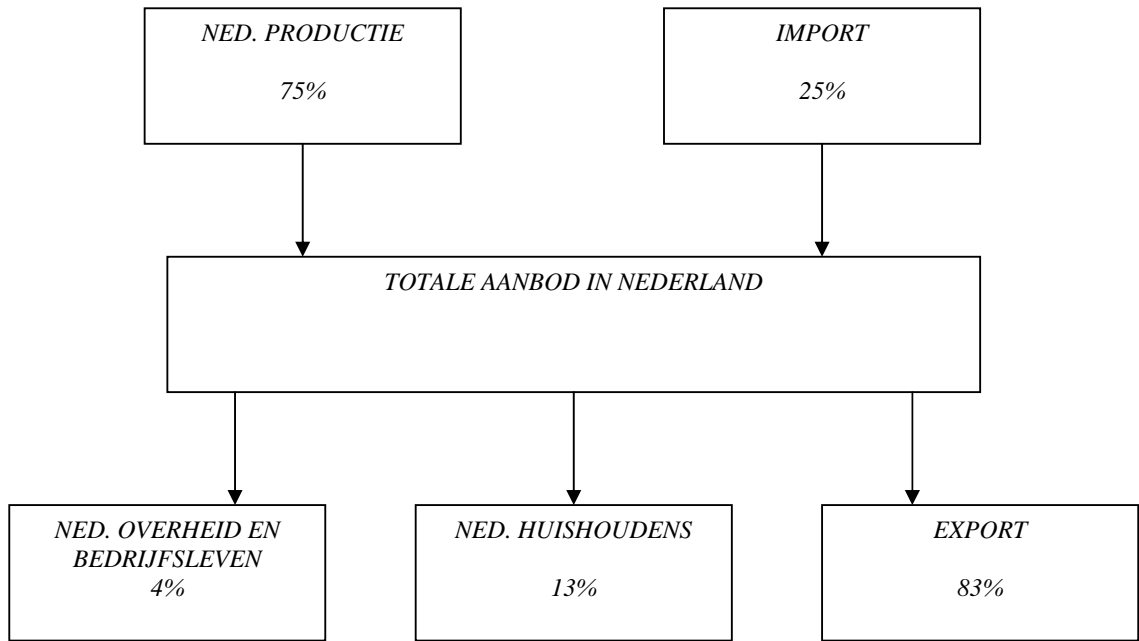
Figuur 2.1 Keten voor bloembollen



Figuur 2.2 Keten voor boomkwekerijproducten



Figuur 2.3 Keten voor potplanten



Figuur 2.4 Keten voor snijbloemen

Tabel 2.4a Aandeel van producenten naar land van herkomst van het totale aanbod sierteeltproducten op de Nederlandse markt (2005) in %

	Nederlandse producent	Import
Snijbloemen	75	25
Potplanten	82	18
Boomkwekerijproducten	93	7
Bloembollen	95	5
Totaal	81	19

Tabel 2.4b Afzet naar afnemer van totale aanbod van sierteeltproducten (2005) in %

Sector	Export	Nederlandse huishoudens	Nederlandse overheid en bedrijfsleven
Snijbloemen	83	13	4
Potplanten	78	16	6
Boomkwekerijproducten	46	32	22
Bloembollen	75	2	23
Totaal	76	15	9

2.2.2 Werkgelegenheid

In 2005 waren in de Nederlandse tuinbouwketen ruim 260.000 personen werkzaam, waarvan bijna 150.000 in de sierteeltketen. Van deze 150.000 werknemers is iets minder dan de helft (70.000) werkzaam in de primaire tuinbouw (de productie). Het aantal werkzame personen omvat gezinskrachten, vaste krachten en tijdelijke krachten, maar niet inleen- en uitzendarbeid.¹ De overige personen zijn werkzaam in het uitgangsmateriaal en de vervolgschakels veiling, groothandel en detailhandel. In deze sectoren zijn in totaal ruim 75.000 personen werkzaam. De werkgelegenheid in het uitgangsmateriaal, de primaire tuinbouw, bij veilingen en in de groothandel is in belangrijke mate export georiënteerd. De werkgelegenheid in de detailhandel en bij hoveniers betreft Nederlandse werkgelegenheid.

¹ Er wordt in de tuinbouw wel relatief veel gebruik gemaakt van inleenarbeid. Volgens de PT-arbeidsmonitor is er in 2004 naast de reguliere arbeid van 110.600 werkzame personen nog sprake van inleenarbeid ter grootte van 53.800 werkzame personen.

Tabel 2.5 Aantal werkzame personen in de Nederlandse tuinbouw, 2005

	Sierteelt	Voedingstuinbouw	Totaal
Uitgangsmateriaal	5.000	5.000	10.000
Tuinbouw	69.397	48.141	117.538
Industrie	0	5.953	5.953
Veilingen	4.135	2.865	7.000
Groothandel	18.750	10.456	29.206
Detailhandel	29.739	41.737	71.476
waarvan: Speciaalzaken	15.553	7.874	23.427
waarvan: Supermarkten	2.400	30.600	33.000
waarvan: Ambulante handel	2.079	3.263	5.342
waarvan: Tuincentra	9.707	0	9.707
Hoveniers	20.335	0	20.335
Totaal	147.356	114.152	261.508

Bron: Productschap Tuinbouw, bewerking LEI.

2.3 De btw-regeling sierteelt

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de btw regeling voor sierteeltproducten. Eerst wordt ingegaan op de achtergrond van de regeling, waarbij de van toepassing zijnde wetgeving (zowel op nationaal als EU-niveau) kort beschouwd wordt. Verder wordt de geschiedenis van de regeling kort beschreven.

2.3.1 Achtergronden

De Nederlandse wetgeving inzake de omzetbelasting is gebaseerd op EU-regelgeving, waarbij met name de zogenoemde Zesde btw-richtlijn (hierna: de richtlijn) van belang is. Ook met betrekking tot de hoogte van de btw-tarieven en het toepassingsgebied van het verlaagde btw-tarief zijn de EU-lidstaten gebonden aan de richtlijn; de lidstaten moeten één algemeen tarief van ten minste 15% toepassen en mogen één of twee verlaagde tarieven toepassen van ten minste 5%. De tariefbepalingen in de richtlijn zijn vastgesteld teneinde de werking van de interne markt te verbeteren. De lidstaten mogen een verlaagd tarief alleen toepassen op in de richtlijn opgenomen categorieën prestaties, hoewel een verplichting daartoe niet bestaat.

Daarnaast is de totstandkoming van de btw-tariefriichtlijn in 1992 van belang. Toen is voor het eerst een zekere harmonisatie van de btw-tarieven in de EU gerealiseerd met het oog op afschaffing van de fiscale grenzen. Het uitgangspunt hierbij is dat toepassing van het algemene btw-tarief de regel is en toepassing van het verlaagde tarief de uitzondering. Ten aanzien van de btw is in EU-verband het streven om te komen tot vereenvoudiging, modernisering en uniformering van de bestaande uitvoeringsbepalingen (VN2000/30.17).

Op nationaal niveau maakt de btw-regeling voor sierteeltproducten onderdeel uit van de Wet op de omzetbelasting van 1968. Aanvankelijk waren sierteeltproducten belast met het algemene tarief, omdat de wetgever van mening was dat sierteeltproducten geen eerste levensbehoeften waren.

Mede door de slechte economische situatie in de sierteelt halverwege de jaren zeventig ontstaat de discussie om het verlaagde btw-tarief van toepassing te laten zijn op sierteeltproducten. De regering was echter van mening dat het belang van een sector en/of de economische positie waarin een bedrijfstak verkeert op zichzelf geen redenen zijn om de belastingdruk op producten of diensten te verminderen.

Vanuit de sector bestond de wens om sierteeltproducten in het verlaagde tarief te krijgen mede vanwege het feit dat dan de *landbouwregeling* voor de sector van toepassing zou kunnen worden. Ook dit werd als onvoldoende reden gezien om sierteeltproducten op te nemen. Voor een verdere beschrijving van de landbouwregeling wordt verwezen naar paragraaf 2.3.3.

De Tweede Kamer heeft zich door de argumenten van de regering echter niet laten overtuigen en heeft de post bij amendement opgenomen (Tweede Kamer 1974-1975, 13 104 nr. 9). Hierdoor geldt sinds 1 januari 1975 het verlaagde tarief voor sierteeltproducten. Daarna is nooit gehoor gegeven aan de suggestie om sierteeltproducten weer tegen het algemene tarief te belasten. Beleid is tot nu toe geweest dat alleen wordt overgegaan naar het algemene tarief als de Zesde richtlijn inzake omzetbelasting daartoe verplicht.

2.3.2 Doelstellingen

Het beleid beoogt met de regeling een aantal doelstellingen te bereiken. Om enig inzicht te krijgen in de doelstellingen en de relaties daartussen, wordt in deze paragraaf een doelstellingenboom opgesteld die de doelstellingen ordent van hogere doelstellingen naar lagere doelstellingen tot operationele indicatoren.

De btw-regeling voor sierteeltproducten is om twee redenen ingesteld:

1. het stimuleren van de binnenlandse vraag naar sierteeltproducten, met name bij lage inkomensgroepen;
2. het bevorderen van de omzet en werkgelegenheid in de tuinbouwsector.

Beide redenen waren in de jaren zeventig actueel.

- Werkgelegenheid, inkomens en consumentenbestedingen stonden in de jaren zeventig onder druk, onder andere door toedoen van de eerste oliecrisis.
- De concurrentiepositie van de Nederlandse glastuinbouw stond na de eerste oliecrisis eveneens onder druk. De gasprijzen liepen immers samen met de oliepunten op.

Figuur 2.5 relateert beide hoofddoelstellingen aan afgeleide doelstellingen. De werkgelegenheid in de tuinbouw staat bovenaan in de figuur, omdat de consumentenbestedingen aan sierteeltproducten een bijdrage aan de werkgelegenheid in de tuinbouw leveren en niet omgekeerd. De hoofddoelstellingen zijn in het beleid echter nevensgeschikt. De figuur concentreert de aandacht op de btw-regeling voor sierteeltproducten. Echter, de figuur laat duidelijk zien dat er meerdere factoren zijn die omzet en werkgelegenheid in de Nederlandse sierteeltproductie bepalen.

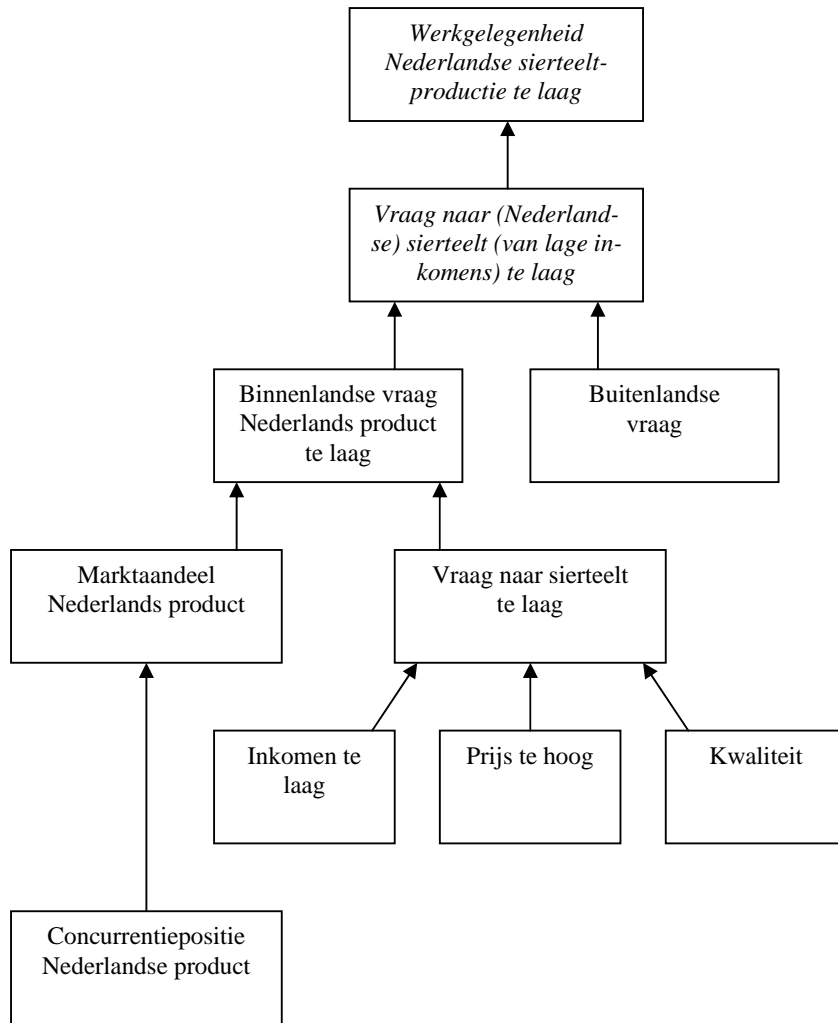
Omzet en werkgelegenheid in de Nederlandse tuinbouw zijn afhankelijk van de vraag naar Nederlandse sierteeltproducten, zowel in het binnenland als in het buitenland. De vraag naar Nederlandse sierteeltproducten in Nederland hangt af van de totale vraag naar sierteeltproducten in Nederland en van het marktaandeel van het Nederlandse product op

zijn thuismarkt. De btw-regeling voor sierteeltproducten van 1975 vooronderstelt dat de vraag naar sierteeltproducten in Nederland te laag is, dat inkomens en bestedingen te laag zijn en de prijs van sierteeltproducten te hoog.

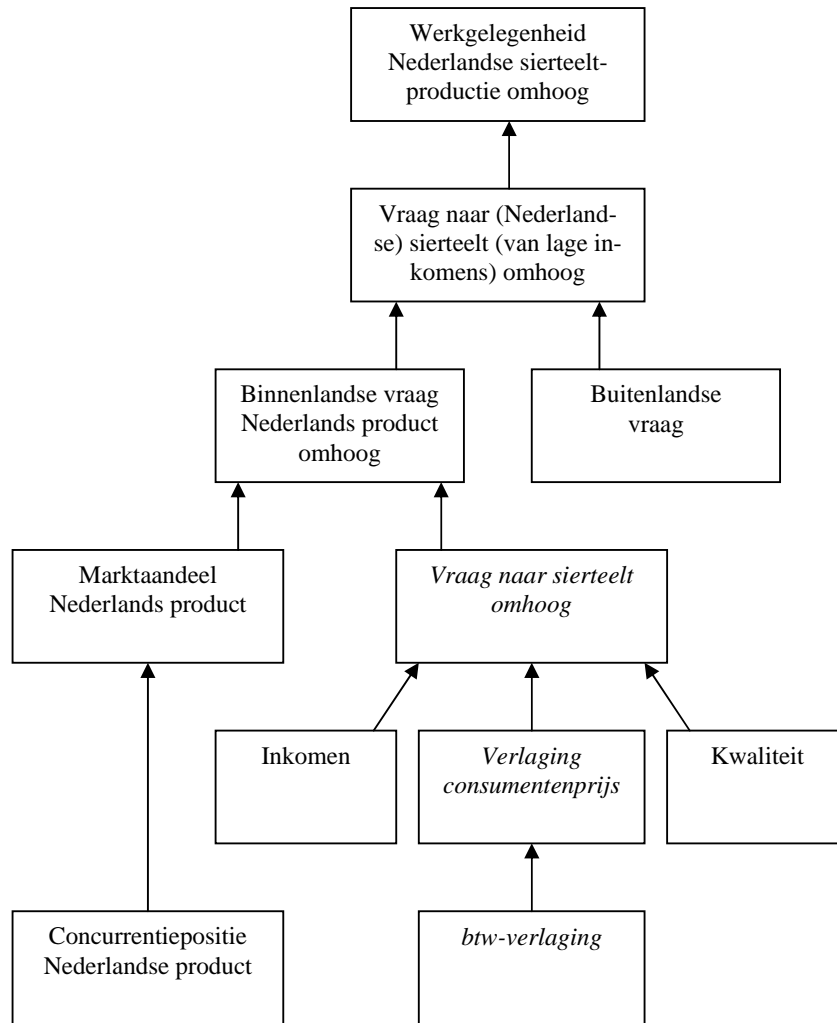
De probleemboom kan vervolgens vertaald worden in een doelstellingenboom (figuur 2.6). De effectiviteit en de efficiëntie van het beleid hangt af van een combinatie van de relaties in figuur 2.5 en 2.6.

- Een stimulans van de binnenlandse vraag heeft alleen zin als deze stimulans een belangrijke bijdrage levert aan de totale afzet van sierteeltproducten. Gezien de grote exportoriëntatie van de sierteeltsector zal de impact van de stimulans beperkt zijn.¹ Dit verhaal verandert als de keuze die Nederland maakt ten aanzien van de btw-regeling voor sierteeltproducten, navolging krijgt in het buitenland. In dat geval heeft de Nederlandse keus uiteindelijk consequenties voor de buitenlandse vraag (figuur 2.5 en 2.6).
- Het heeft alleen zin de vraag naar sierteeltproducten in Nederland te stimuleren als het Nederlandse product een hoog marktaandeel heeft en een bijbehorende concurrentiepositie. Het marktaandeel van Nederlandse sierteeltproducten op de Nederlandse markt is hoog (figuur 2.1-2.4). Weglekeffecten van vraagstimulering naar het buitenland zijn bij sierteeltproducten relatief beperkt.
- De btw-regeling voor sierteeltproducten is alleen effectief als de vraag van de Nederlandse consument reageert op veranderingen in consumentenprijzen (en inkomen). De reactie van de Nederlandse consument kan afgelezen worden aan de hand van de prijselasticiteit van de vraag (hoofdstuk 3). Het is in dat geval wel nodig dat veranderingen in de btw-tarieven aan de consument doorgegeven worden.

¹ De exportoriëntatie in 1975 was beduidend minder groot.



Figuur 2.5 Probleemboom btw-regeling sierteeltproducten



Figuur 2.6 Doelstellingenboom btw-regeling sierteeltproducten

2.3.3 Samenhang met de landbouwregeling

In art. 27 Wet OB 1968 is de landbouwregeling uitgewerkt. Landbouwers, veehouders, tuinbouwers en bosbouwers (hierna: de landbouwers) zijn over de prestaties genoemd in art. 27 lid 1 Wet OB 1968 geen omzetbelasting verschuldigd, maar hebben daartegenover geen recht op aftrek van voorbelasting. De landbouwers die onder de landbouwregeling vallen, hoeven geen administratie te voeren en ter zake van de door hen geleverde prestaties geen factuur uit te reiken. De afnemers van deze landbouwers die onder de landbouwregeling vallen kunnen 5,1% van het bedrag dat aan hen door deze landbouwers in rekening is gebracht als voorbelasting in aftrek brengen. De landbouwer kan opteren om in de heffing van omzetbelasting te worden betrokken als een normale ondernemer. Dat geschiedt op verzoek bij de inspecteur. Indien wordt geopteerd voor het normale regime, dan geldt dit voor een periode van ten minste vijf jaar. Het opteren voor het normale regime vindt vooral plaats wanneer de landbouwer grote investeringen pleegt.

De landbouwregeling is in de Wet Omzetbelasting van 1968 uitgewerkt met wijziging naar tabel I in de Wet Omzetbelasting. Er is in 1968 besloten om producten die onder het algemene btw-tarief vallen, *niet* onder de landbouwregeling te laten vallen. Toen in 1975 sierteeltproducten onder het lage btw-tarief werden gebracht (tabel I), was het tevens mogelijk sierteeltproducten onder de landbouwregeling te brengen. Sierteeltproducten vielen dus tussen 1968 en 1975 *niet* onder de landbouwregeling.

Voordat het amendement voor wijziging van het btw-tarief sierteelt werd aangenomen (Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 104, nr.9) liet de regering blijken dat de landbouwregeling een technische regeling is, welke los moet worden gezien van de tariefstelling in de omzetbelasting (Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 104, nr.5). Op basis van deze uitspraak is door leden behorende tot de fracties van de Katholieke Volkspartij (KVP) en de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) de vraag gesteld of toepassing van de landbouwregeling voor de sierteeltsector ook mogelijk is zonder dat de producten van deze sector onder het lage tarief worden gebracht? In antwoord op deze vraag gaf het ministerie van Financiën aan dat het zuiver technisch gezien mogelijk zou zijn. Het is hiertoe - gezien bovenstaande opmerkingen - wel noodzakelijk dat de Wet OB aangepast wordt, opdat producten die onder een hoog btw-tarief vallen, van de landbouwregeling gebruik kunnen maken.

De technische mogelijkheid om de landbouwregeling en het hoge btw-tarief in de wet te combineren, levert in de praktijk een probleem op voor de concurrentieverhoudingen in de keten. Onder de landbouwregeling geven telers van sierteeltproducten de omzetbelasting welke gemiddeld drukt op de voortbrenging van de door hen geleverde producten door aan hun afnemers. Berekeningen wijzen uit dat de omzetbelastingdruk in de sierteelt destijds 5,5% bedroeg. Toepassing van de landbouwregeling voor de sierteeltsector zou derhalve meebrengen dat op producten welke door telers rechtstreeks aan de eindconsument worden geleverd, aanzienlijk minder omzetbelasting drukt (destijds 5,5%) dan op producten welke via de handelsschakels aan de eindconsument worden geleverd (destijds 16%). Zulks zou de concurrentiepositie van met name de detailhandel in sierteeltproducten aanzienlijk verslechteren (Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 104, nr. 8).

De gevolgen van een verandering in het btw-tarief voor sierteelproducten voor de administratieve lasten zijn in het algemeen beperkt. Het merendeel van de telers van sierteelproducten maakt geen gebruik van de landbouwregeling. Dit heeft vooral een historische achtergrond, omdat de sector tot 1975 geen gebruik kon maken van de regeling. Voor de bedrijven die een btw-administratie voeren, is het bijhouden hiervan niet of nauwelijks een probleem. De administratie ligt in het verlengde van de activiteiten die worden verricht voor de jaarlijkse belastingaangifte voor de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting. Een aanzienlijk deel van de bedrijven besteedt de btw-aangifte uit aan de accountant. De kosten bedragen gemiddeld rond de 150 euro per kwartaal (600 euro per jaar) en wegen voor deze ondernemers op tegen de administratieve last van het zelf uitvoeren van de aangifte (Albrechtse et al., 2007). Een wijziging van het verlaagde tarief naar het algemene tarief voor sierteelproducten vraagt een eenvoudige aanpassing in de softwarepakketten. Voor deze groep ondernemers heeft een verandering van het tarief dus geen/nauwelijks invloed op de administratieve lasten.

Ondernemers die na 1975 van de landbouwregeling gebruik zijn gaan maken, hebben een toenemende ervaring met het gebruik van computers voor het bijhouden van administraties op velerlei terrein. Ook is er een stijgend opleidingsniveau onder jongeren. Deze factoren dragen er toe bij dat relatief weinig ondernemers een btw-administratie niet zouden kunnen uitvoeren. Veranderingen in het btw-tarief hebben voor hen wel gevolgen voor de administratieve lasten, vooropgesteld dat zij niet langer gebruik kunnen maken van de landbouwregeling. Dit betreft een beperkt aantal bedrijven met waarschijnlijk oudere ondernemers. De landbouwregeling vermindert namelijk de administratieve lasten van de ondernemer. De uitvoeringskosten van de landbouwregeling zijn voor de ondernemer nihil. Het voeren van een btw-administratie brengt echter wel kosten met zich mee. Bij een switch van de landbouwregeling naar de normale regeling liggen de uitgaven éénmalig circa €1.500 à €2.000 hoger. Er moet een herzieningsberekening worden opgesteld. Vaak ontstaat hierbij discussie met de Belastingdienst. De jaarlijkse administratieve lasten van ondernemers die de btw-administratie zelf uitvoeren, zullen op ongeveer €600 of iets meer liggen. Omdat het meestal gezinsarbeid betreft, liggen de uitgaven veel lager of zijn nihil. Gezien de reeds zware administratieve lastendruk binnen de agrarische sector wordt de administratieve last in vooral de eerste jaren na omschakeling naar de normale regeling als een aanzienlijke extra last ervaren (Albrechtse et al., 2007). Het is wel niet nieuw dat sierteelproducenten eventueel een btw-administratie dienen te voeren. Voor 1975 viel de sierteelt immers nog niet onder het verlaagde btw-tarief en kon ook nog niet van de landbouwregeling gebruik worden gemaakt.

Het aantal sierteelproducenten dat gebruik maakt van de landbouwregeling is beperkt. In 2004 maakt slechts 8% van de sierteelproducenten gebruik van de landbouwregeling. Dit zijn ruwweg 700 ondernemers. Tussen 2000 en 2004 is het aantal sierteelproducenten dat gebruik maakt van de regeling fors afgenomen. Vooral de verschuiving van gewasbeschermingsmiddelen naar het algemene btw-tarief was hier debet aan. Het is te verwachten dat die tendens zich onder invloed van verdergaande schaalvergroting, toenemend pc gebruik, verbetering van opleidingsniveau, en vooral het stoppen van kleine bedrijven zich in de toekomst zal voortzetten. Er kan geconclu-

deerd worden dat een eventuele toepassing van het algemene btw-tarief voor sierteeltproducten slechts een beperkte invloed op het voeren van een btw-administratie in de sierteelt zal hebben.

Wij kunnen concluderen dat het mogelijk is om de landbouwregeling in de sierteelt te handhaven, als sierteeltproducten onder het algemene tarief gebracht worden. Hiertoe dient wel de Wet OB aangepast te worden. Dit vergt tevens een herberekening van het forfait dat land- en tuinbouwbedrijven aan hun afnemers in rekening brengen. Dit is echter vaker gebeurd, in 2000 bijvoorbeeld met betrekking tot meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. Er zijn nog steeds ruwweg 700 ondernemers die van de landbouwregeling gebruik maken. Echter, toepassing van de landbouwregeling onder het algemene btw-tarief lijkt onwenselijk vanwege de negatieve impact op de concurrentieverhoudingen in de keten. Toepassing van de landbouwregeling onder het algemene btw-tarief bevordert thuisverkoop. Thuisverkoop is daarentegen een marginaal distributiekanaal met een marktaandeel van hooguit 2%.

2.3.4 Budgettaire beslag

Het budgettaire beslag van het verlaagde btw-tarief voor sierteeltproducten wordt geraamd op circa 155 miljoen euro. Deze uitgave bedraagt het verschil tussen het algemene (19%) en het verlaagde tarief (6%), vermenigvuldigd met de hoogte van de bestedingen van consument en overheden. In 2005 waren de consumentenbestedingen 1.530 miljoen euro waarvan 1.185 onder het 6% btw-tarief vallen (zie paragraaf 2.1). Dit betekent een belastinguitgave voor de overheid van $1.185 * (0,19 - 0,06) = 154$ miljoen euro.

2.3.5 Ervaringen

In deze paragraaf worden een tweetal ervaringen besproken:

1. de verhoging naar het algemene btw-tarief voor sierteeltproducten door Frankrijk in 1991;
2. de verlaging van de btw op arbeidsintensieve diensten in Nederland in 2000.

Ad 1.

In augustus 1991 heeft de Franse overheid sierteeltproducten van het lage naar het algemene btw-tarief gebracht. Nadat was gebleken dat de markt daardoor zo'n tien procent kromp, is de maatregel haastig teruggedraaid. De gevolgen van de verhoging van het btw-tarief zijn in December 1993 door het ADAVF (Association pour le Développement de l'Art de Vivre Français) geëvalueerd (zie kader 2.1). Het ADAVF is een lobby-organisatie die in juli 1993 is opgericht met als leden producenten, handelaren en detaillisten van sierteeltproducten en met als doel terugkeer naar het lage btw-tarief voor sierteeltproducten.

In augustus 1991 heeft de Franse overheid sierteeltproducten van het lage btw-tarief naar het algemene btw-tarief gebracht: van 5,5% naar 18,6%. De ADAVF heeft de gevolgen van de btw verhoging in kaart gebracht. De organisatie heeft hiertoe gegevens over omzet en werkgelegenheid in de sector over de periode 1990-1993 verzameld en met elkaar vergeleken. Deze vergelijking staat geen conclusies in termen van oorzaak en gevolg toe. Het is wel waarschijnlijk dat de geconstateerde ontwikkelingen in omzet en werkgelegenheid in belangrijke mate aan de verhoging van de btw toe te schrijven zijn.

De netto-omzet in de detailhandel is gedaald van 17,5 miljard franc in 1991 tot 15,3 miljard franc in 1992. Dit betekent dat de bruto-omzet licht is gestegen van 18,5 tot 18,8 miljard franc. De consument heeft bij benadering in 1992 evenveel uitgegeven aan sierteeltproducten als in 1991. De overheid heeft alleen een grotere hap uit de omzet genomen.

De daling van de netto-omzet is gepaard gegaan met het teruglopen van de werkgelegenheid in de sierteeltketen met 5.000 personen in 1992 en 6.000 personen in 1993 op een totaal van 158.000 werkzame personen.

De overheid genereerde hogere btw-inkomsten. Daar staat wel tegenover dat de inkomsten uit inkomstenbelasting onder druk stonden vanwege het verlies aan banen en het teruglopen van de netto-omzet in de detailhandel.

De toepassing van het algemene btw-tarief op sierteeltproducten in 1991 in Frankrijk heeft geleid tot een daling van de Nederlandse export van snijbloemen naar Frankrijk met 10%. De terugkeer naar het lage btw-tarief in 1995 is gepaard gegaan met een stijging van de Nederlandse export met 15% in 1995 en 1996 (zie bijlage 2).

Kader 2.1 De effecten van de invoering van een hoog btw-tarief in Frankrijk
Bron: Association pour le Développement de l'Art de Vivre Français (1993).

Ad 2.

Sinds 2000 neemt Nederland deel aan een experiment van de Europese Unie dat het mogelijk maakt op een aantal arbeidsintensieve diensten een verlaagd btw-tarief van 6% toe te passen. Het experiment zou oorspronkelijk aflopen op 31 december 2002, maar is in de tussentijd een aantal malen verlengd en loopt nu tot eind 2010. De regeling heeft betrekking op het herstellen van fietsen, schoeisel en lederwaren, kleding en huishoudlinnen, kappersdiensten en het schilderen en stukadoeren van woningen ouder dan 15 jaar.

In 2002 is door Research voor Beleid (RvB) een onderzoek uitgevoerd naar de effecten op de werkgelegenheid van de btw-verlaging op arbeidsintensieve diensten (Olde Wolbers en Ziegelaar, 2002). In aansluiting daarop heeft het Centraal Planbureau (CPB) in 2003 een contra-expertise uitgevoerd.

Het RvB concludeert dat in het jaar na de btw-verlaging de prijzen gedaald zijn, met uitzondering van de fietsherstelbranche. De daling van de prijzen was echter in de meeste branches niet zo groot als de door het RvB berekende verwachte daling. Dit betekent dat de btw-verlaging (gemiddeld over alle bedrijven) niet geheel is doorberekend aan de klant. Daarnaast is, in de meeste branches, een stijging van de vraag en omzet waargenomen in de eerste twee jaar na de btw-verlaging. Het CPB constateert dat de btw-verlaging voor ongeveer 70 tot 80% is doorgegeven in de consumptieprijzen en dat de afzet in de branches stevig is toegenomen.

Werkgelegenheidseffecten konden in een door het RvB uitgevoerde trendanalyse niet worden aangetoond, mede door het ontbreken van goed datamateriaal. Ook het CPB concludeert dat het ontbreken van een statistisch significant verband samenhangt met de grote onzekerheidsmarges bij de data, als gevolg van de korte reeksen en het beperkte aantal waarnemingen in de enquête. Hierdoor is een grote werkgelegenheidstoename nodig om een statistisch significante toename van de werkgelegenheid te vinden. Bovendien is (vanwege databeperkingen) in de trendanalyse gebruik gemaakt van data over het aantal werknemers dat minstens 15 uur per week werkt, terwijl de werkgelegenheid in arbeidsjaren sterker is gegroeid. De werkgelegenheid in arbeidsjaren geeft een beter beeld van de werkgelegenheidsgroei, omdat daarin ook overuren en kleine banen tot uiting komen.

In zijn eindconclusie stelt het CPB (2003) dat er sprake is van een positief werkgelegenheidseffect vanwege de doorgifte van de btw-verlaging in de consumptieprijzen, de toename van de afzet en de groei van de werkgelegenheid in arbeidsjaren.

3. Effectenoverzicht

In deze paragraaf geven wij een overzicht van de effecten die toepassing van het lage btw-tarief sorteert op de consumentenbestedingen en de productie en werkgelegenheid in de Nederlandse tuinbouw. Dit doen wij als volgt. In paragraaf 3.1 beschrijven wij de voor het onderzoek verzamelde gegevens. In paragraaf 3.2 gaan wij in op de impact van de beleidsmaatregel op de consumentenbestedingen en in paragraaf 3.3 op de impact van de beleidsmaatregel op de productie en werkgelegenheid in de tuinbouw.

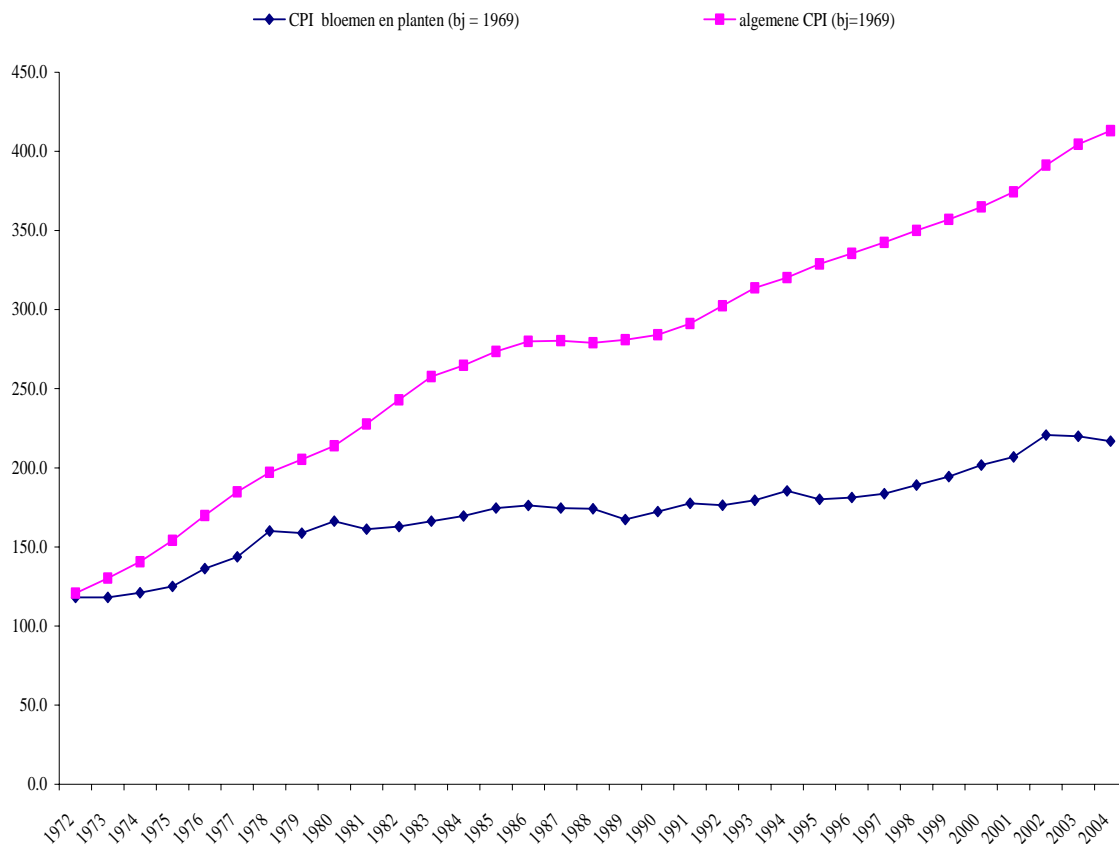
3.1 Beschrijving van de data

Voor het onderzoek zijn gegevens verzameld over de consumentenprijzen van sierteeltproducten en over de bestedingen en inkomens van huishoudens. De consumentenprijzen zijn bepaald op basis van prijsindices van het CBS. De jaarcijfers zijn beschikbaar voor 1972-2006. Daarnaast zijn maandelijkse prijsindexcijfers beschikbaar vanaf juli 1975 tot en met december 2006. De gegevens over bestedingen en inkomens zijn afkomstig van het CBS huishoudbudgetonderzoek 1978-2004. Het budgetonderzoek wordt jaarlijks gehouden onder circa 2.000 huishoudens in Nederland. Het budgetonderzoek schetst een beeld van de consumptieve bestedingen van huishoudens, waarbij tevens diverse huishoudkenmerken (omvang, samenstelling, inkomen) worden vastgelegd. De gegevens zijn gedeeltelijk te gebruiken als panelgegevens. Voor 2001 en 2002 zijn geen gegevens beschikbaar.

3.2 Consumentenbestedingen

3.2.1 Prijstransmissie

Verlaging van het btw-tarief heeft effect als de verlaging wordt doorberekend in de consumentenprijzen en consumenten vervolgens reageren. In figuur 3.1 is de consumentenprijsindex van bloemen en planten afgezet voor de periode 1972-2006. Een trendbreuk in de prijsindex voor bloemen en planten als gevolg van de btw-verlaging in 1975 is niet vast te stellen. De btw-verlaging van 1 januari 1975 is in ieder geval niet in een prijsdaling tot uitdrukking gekomen. De prijzen van bloemen en planten lopen in de periode 1975-1978 ook niet uit de pas met de ontwikkeling van het algemeen prijspeil. Het is dus de vraag of de btw-verlaging in de jaren zeventig is doorgegeven aan de consument. De cijfers laten echter geen statistische analyse toe en dus ook geen harde conclusies. De maandcijfers van de prijsindex zijn pas beschikbaar na 1 juli 1975 en kunnen dus niet worden gebruikt voor het vaststellen van een eventuele trendbreuk.



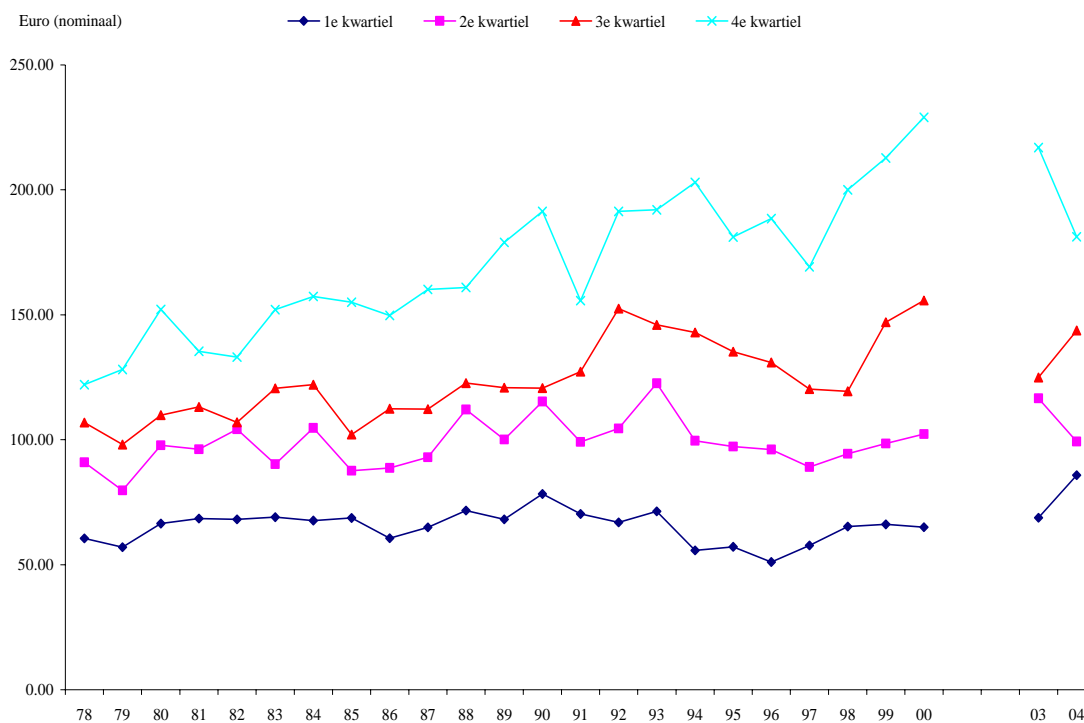
Figuur 3.1 Consumentenprijsindex van bloemen en planten en algemene prijsindex, 1972-2004 (1969=100)

Bron: CBS.

3.2.2 Bestedingen naar inkomensklassen

Toepassing van het lage btw-tarief op sierteeltproducten beoogt de bestedingen van lage inkomensgroepen aan sierteelt te stimuleren. Op basis van de bestedingsgegevens van het CBS kan inzicht gekregen worden in de ontwikkeling van de bestedingen per inkomensgroep. Figuur 3.2 en tabel 3.1 geven de ontwikkeling van de bestedingen aan bloemen en planten weer voor vier inkomenskwartielen. Het eerste kwartiel zijn de huishoudens met het laagste inkomen en het vierde kwartiel zijn de huishoudens met het hoogste inkomen. De absolute uitgaven aan bloemen en planten zijn conform de verwachting het laagst in het eerste kwartiel en het hoogst in het vierde kwartiel. In verhouding tot het inkomen zijn de verhoudingen omgedraaid. Lage inkomens geven naar verhouding meer uit aan bloemen en planten dan hoge inkomens. Opvallend is dat de bestedingen aan bloemen en planten in de eerste drie kwartielen in de periode 1978-2004 licht gestegen zijn (25-30%) en in het vierde kwartiel fors (60%). Voor alle inkomensgroepen geldt dat de bestedingen aan bloemen

en planten in verhouding tot het inkomen gedaald zijn. Dit hangt deels samen met een verschil in inkomensontwikkelingen (tabel 3.1). Merk op dat deze analyse het niet toestaat een relatie te leggen tussen de beleidmaatregel en bestedingspatronen. Geconcludeerd mag worden dat in verhouding tot het inkomen de bestedingen van lage inkomensgroepen aan sierteeltproducten niet laag zijn.



Figuur 3.2 Gemiddelde bestedingen aan bloemen en planten per huishouden per inkomenskwartiel (1=laag, 4 = hoog), 1978-2004

Bron: CBS.

Tabel 3.1 Bestedingen naar inkomenskwartiel

	Gemiddelde bestedingen 2004 (euro)	Toename bestedingen bloemen en planten 1978-2004 (%)	Toename inkomen 1978-2004 (%)	Verhouding bestedingen bloemen en planten en inkomen 1978 (%)	Verhouding bestedingen bloemen en planten en inkomen 2004 (%)
Inkomenskwartiel 1	77,3	31,5	62,3	0,82	0,66
Inkomenskwartiel 2	107,9	26,4	74,8	0,74	0,53
Inkomenskwartiel 3	134,3	31,1	88,5	0,64	0,45
Inkomenskwartiel 4	199,1	59,2	97,8	0,48	0,39
Totale bevolking	129,6	39,5	86,7	0,61	0,46

Bron: CBS-budgetgegevens.

3.2.3 Prijselasticiteit van de vraag

Op basis van een tijdreeksgegevens over de periode 1978-2004 zijn de prijs- en inkomens-elasticiteiten voor de consumptieve vraag naar kamerplanten en bloemen en die naar tuinartikelen bepaald. Tuinartikelen omvat zowel perkplanten en boomkwekerijproducten als tuingereedschap, et cetera. De gebruikte gegevens staan in bijlage 1.

De consumentenvraag is geschat op basis van een 'autoregressive distributed lag' (ADL) model. Meer specifiek is een ADL(1,1) geschat. In een ADL(1,1) model zijn zowel de afhankelijke variabele als de onafhankelijke variabelen met een vertraging van één periode als verklarende variabelen opgenomen. De te schatten vergelijking is opgesteld op basis van een autoregressief (AR) model met een vertraging van één periode in de residuen (AR(1)). Aan het model zijn zogeheten COMFAC restricties opgelegd. De volgende twee vergelijkingen zijn geschat met behulp van de Seemingly Unrelated Regressions methode:

$$\begin{aligned} \text{LOG}(W_B/P_B) = & C(1) + C(2)*\text{LOG}(P_B) + C(3)*\text{LOG}(P_T) + C(4)*\text{LOG}(Y) + \\ & C(5)*\text{LOG}(W_B(-1)/P_B(-1)) - C(5)*C(2)*\text{LOG}(P_B(-1)) - \\ & C(5)*C(3)*\text{LOG}(P_T(-1)) - C(5)*C(4)*\text{LOG}(Y(-1)). \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{LOG}(W_T/P_T) = & C(6) + C(7)*\text{LOG}(P_T) + C(8)*\text{LOG}(P_B) + C(9)*\text{LOG}(Y) + \\ & C(10)*\text{LOG}(W_T(-1)/P_T(-1)) - C(10)*C(7)*\text{LOG}(P_T(-1)) - \\ & C(10)*C(8)*\text{LOG}(P_B(-1)) - C(10)*C(9)*\text{LOG}(Y(-1)). \end{aligned}$$

Waar

W_B = Bestedingen aan bloemen en planten

W_T = Bestedingen aan tuinproducten

P_B = Prijsindex voor bloemen en planten

P_T = Prijsindex voor tuinproducten

Y = Inkomen

LOG = Logaritme

(-1) = Vertraging met één periode

$C(\dots)$ = Te schatten parameters

De schatting is gebaseerd op 23 waarnemingen voor elk inkomenskwartiel en de schatting voor het totaal. De resultaten van de schatting staan in tabel 3.2. De elasticiteiten hebben alle - op één na - het juiste teken, maar wijken slechts in de helft van de gevallen significant van nul af bij een onbetrouwbaarheidsdrempel van 10%. Dat de elasticiteiten niet significant van nul afwijken bij een onbetrouwbaarheidsdrempel van 5% heeft waarschijnlijk mede te maken met het beperkte aantal waarnemingen. Er kunnen een aantal conclusies aan de resultaten verbonden worden.

- De prijselasticiteit van de vraag is groter voor lage inkomensgroepen dan voor hoge inkomensgroepen. Dit geldt zowel bloemen en kamerplanten als tuinartikelen. Met name deze conclusie is van belang voor de probleemstelling van dit onderzoek.
- De inkomenselasticiteit is het hoogst voor het vierde (hoogste) inkomenskwartiel.
- De prijs- en inkomenselasticiteiten zijn in absolute zin hoger voor tuinartikelen dan voor bloemen en planten. De vraag naar bloemen en planten is inerner dan de vraag

naar tuinartikelen. Merk op dat tuinartikelen meer omvat dan boomkwekerijproducten.

Tabel 3.2 Prijs- en inkomenselasticiteiten naar inkomensgroep

	Kamerplanten en bloemen		Tuinproducten	
	eigen prijselasticiteit	inkomenselasticiteit	eigen prijselasticiteit	inkomenselasticiteit
Kwartiel 1	-1,29	-0,01	-4,33 a)	1,84 a)
Kwartiel 2	-2,16 a)	0,41	-2,42 a)	3,82 a)
Kwartiel 3	-1,06	0,12	-1,40	2,79 a)
Kwartiel 4	-0,65	0,78 a)	-1,25	3,27 a)
Totaal	-1,13 a)	1,08 a)	-1,50	3,05 a)

a) Significant bij 10% betrouwbaarheidsdrempel (eenzijdige toets).

3.3 Omzet en werkgelegenheid in tuinbouw

In deze paragraaf rekenen wij door wat de betekenis van de btw-regeling voor sierteelproducten is voor de Nederlandse tuinbouw. Hiertoe berekenen wij de impact van toepassing van het algemene tarief op de omzet en de werkgelegenheid in de tuinbouw. Wij gaan na hoe groot omzet en werkgelegenheid zouden zijn, als de btw-regeling niet van toepassing zou zijn op sierteelproducten. Wij gaan hierbij uit van perfecte prijstransmissie - de btw-verhoging wordt volledig op de consumenten afgewenteld - en de hierboven bepaalde prijselasticiteiten van de vraag. Wij rekenen twee scenario's door. (1) Nederland past als enige additionele EU-lidstaat het algemene btw-tarief toe. (2) Alle EU-lidstaten die het lage tarief toepassen, gaan over op het algemene tarief.

De analyses in dit hoofdstuk zijn uitgevoerd met HORTUS (Bunte en Van Galen 2005) dat ten behoeve van dit doel is uitgebreid met de sierteeltsector. HORTUS is een door het LEI ontwikkeld vraag- en aanbodmodel voor tuinbouwproducten. HORTUS relateert de productie en consumptie van en handel in tuinbouwproducten aan verklarende factoren als productie- en distributiekosten, consumentenvraag en allerlei vormen van overheidsbeleid. HORTUS onderscheidt 26 landen en regio's, 15 producten en 4 inputs (Bunte en Van Galen 2005). HORTUS modelleert alle 25 EU landen en de Rest van de Wereld. Het model onderscheidt 6 soorten fruit, 5 soorten groente en 4 sierteelproducten. Voor de tuinbouw worden 4 inputs onderscheiden: land, arbeid, kapitaal en intermediaire inputs.

3.3.1 Effecten van een btw-verhoging in Nederland (scenario 1)

In deze paragraaf rekenen wij het scenario door waarin Nederland voortaan sierteelproducten onder het algemene in plaats van het lage btw-tarief laat vallen. Uit hoofdstuk 2 bleek dat 1.185 miljoen euro aan consumentenbestedingen onder het lage btw-tarief valt. De prijzen van sierteelproducten die worden afgezet op de consumentenmarkt, stijgen in

dat geval naar verwachting met 12,25%.¹ De consumentenvraag naar snijbloemen en potplanten neemt in dat geval met 13,3% af; de vraag naar bloembollen en boomkwekerijproducten met 18,1%.² De netto-omzet en de werkgelegenheid in de Nederlandse detailhandel voor sierteeltproducten op de consumentenmarkt nemen met 15,1% af (tabel 3.3). De netto-omzet daalt met 170 miljoen euro en de werkgelegenheid met 2.380 arbeidsplaatsen. Er is hierbij rekening gehouden met het onderscheid tussen de bedrijven- en overheidsmarkt, waar geen effect optreedt enerzijds en de huishoudelijke markt waar wel een effect optreedt anderzijds evenals het feit dat bloemstukken en boeketten reeds onder het algemene btw-tarief vallen. In termen van werkgelegenheid wordt de Nederlandse detailhandel harder geraakt dan de Nederlandse tuinbouw (tabel 3.3).

De productie in de Nederlandse tuinbouw daalt licht. Vanwege het kleine gewicht van de binnenlandse markt in de totale afzet van de Nederlandse sierteeltsector is het effect op de productie beperkt. Grofweg gezegd is het effect op de omzet en de werkgelegenheid in de Nederlandse tuinbouw gelijk aan de daling van de omzet op detailhandelniveau maal het gewicht van de binnenlandse markt (tabel 3.3). Alleen in de boomkwekerijsector is het effect merkbaar. Productie en werkgelegenheid dalen daar ruim 5%.

Tabel 3.3 *Effect van toepassing van het algemene btw-tarief voor sierteeltproducten op Nederlandse tuinbouw (procentuele veranderingen)*

	Productiewaarde/ werkgelegenheid (verandering in %)	Mutatie productie- waarde (mln. euro)	Mutatie werkzame personen
Detailhandel sierteelt	-15,1	-168,5	-2.380
<i>Tuinbouw</i>			
Bloembollen	-0,2	-1,3	-30
Boomkwekerijproducten	-5,2	-28,5	-790
Potplanten	-1,9	-28,4	-300
Snijbloemen	-0,7	-16,2	-175
Glasgroente	0,6	7,6	160
Totaal tuinbouw		-66,8	-1.135

Er treden enige tweede-orde-effecten op. Omdat de vraag naar sierteeltproducten afneemt bij een gegeven aanbod, dalen de producentenprijzen. De prijsdaling stimuleert de afzet van Nederlandse producten in het buitenland (0,3-0,6%). De prijsdaling stimuleert tuinders over te schakelen op andere producten, in het bijzonder glasgroente. Omdat het aanbod van sierteeltproducten dientengevolge terugloopt, herstellen de producentenprijzen voor sierteeltproducten weer. Op lange termijn dalen de producentenprijzen per saldo met 0,2%. Omdat de producentenprijzen afnemen en er hectare glas vrijkomt, wordt de productie in de gehele glastuinbouw minder arbeids- en kapitaalintensief. Dientengevolge neemt

¹ Ervan uitgaande dat de nettoprijs in de (competitieve) detailhandel gelijk blijft, betekent toepassing van het algemene tarief een prijsstijging van $1,19/1,06 = 1,1225$.

² De prijselasticiteit van de vraag is -1,1% voor snijbloemen en potplanten en -1,5% voor bloembollen en boomkwekerijproducten.

de werkgelegenheid in de sierteeltsector iets meer af dan de fysieke productie. Hier staat tegenover dat de werkgelegenheid in de glasgroente licht groeit.

3.3.2 Effecten van een btw-verhoging in de EU (Scenario 2)

In een groot aantal (oude) EU-lidstaten wordt het lage btw-tarief op sierteeltproducten toegepast. In tabel 3.4 staat aangegeven in welke twaalf EU-lidstaten het lage btw-tarief van toepassing is. Het effect van een verhoging van het btw-tarief in Nederland op de Nederlandse tuinbouw is beduidend groter als de verhoging navolging krijgt in andere EU-lidstaten. Dit is niet ondenkbeeldig, omdat Nederland een grote sierteeltproducent is en politiek gezien wellicht fungeert als voortrekker voor het beleid ten aanzien van de sector. Om deze reden wordt in deze paragraaf de impact van een 'domino'-scenario doorerekend, waarin de overige elf EU-lidstaten waar het lage btw-tarief van toepassing is op sierteelt, Nederland volgen en sierteelt eveneens onder het algemene btw-tarief laten vallen.

Tabel 3.4 Landen waarin het lage tarief voor sierteeltproducten van toepassing is

	Lage tarief	Algemene tarief	Prijseffecttariefsverhoging
België	6,0	21,0	14,2
Duitsland	7,0	16,0	8,4
Frankrijk	5,5	19,6	13,4
Griekenland	9,0	19,0	9,2
Ierland	13,5	21,0	6,6
Italië	10,0	20,0	9,1
Luxemburg	6,0	15,0	8,5
Oostenrijk	10,0	20,0	9,1
Portugal	12,0	21,0	8,0
Spanje	7,0	16,0	8,4
Tsjechische Republiek	5,0	19,0	13,3

Bron: European Commission 2006.

Omdat wij geen prijselasticiteiten hebben voor de vraag naar sierteeltproducten in andere landen dan Nederland, gebruiken wij de prijselasticiteiten die voor Nederland bepaald zijn. Dit is een beperking van het onderzoek. Uitgaande van de Nederlandse prijselasticiteiten, leidt de tariefsverhoging tot een daling van de binnenlandse vraag naar sierteeltproducten in de betrokken EU-lidstaten met 7-21%. De binnenlandse vraag daalt met name in België, Frankrijk en de Tsjechische Republiek, omdat het verschil tussen het lage en het algemene btw-tarief in deze landen relatief groot is (tabel 3.4). De binnenlandse vraag naar potplanten en snijbloemen daalt in deze landen met 14-15%; de binnenlandse vraag naar bloembollen en boomkwekerijproducten daalt in deze drie landen met 19-21%.

Tabel 3.5 Effect op de binnenlandse vraag naar sierteeltproducten (procentuele veranderingen)

Land	Bloembollen	Boomkwekerijproducten	Potplanten	Snijbloemen
België	-20,6	-20,8	-15,2	-15,2
Duitsland	-11,8	-12,2	-8,9	-8,9
Frankrijk	-19,3	-19,9	-14,5	-14,4
Griekenland	-13,0	-13,7	-9,9	-10,0
Ierland	-9,5	-9,5	-6,9	-7,0
Italië	-12,8	-13,6	-9,8	-9,9
Luxemburg	-11,9	-10,9	-8,7	-8,7
Oostenrijk	-12,9	-13,4	-9,8	-9,8
Portugal	-11,3	-12,0	-8,5	-8,7
Spanje	-11,8	-12,6	-9,1	-9,2
Tsjechische Republiek	-19,2	-19,8	-14,6	-14,4

De Nederlandse export van potplanten en snijbloemen naar België, Frankrijk en Tsjechië daalt naar verwachting met 13-15%. De Nederlandse export van bloembollen en boomkwekerijproducten naar België, Frankrijk en Tsjechië daalt naar verwachting met 18-20%. De export naar de overige acht landen neemt met 6-9% af voor potplanten en snijbloemen en met 8-13% voor bloembollen en boomkwekerijproducten. Deze afname correspondeert met de daling van de binnenlandse vraag in de betrokken landen. Het belang van de betrokken EU-lidstaten voor de afzet van Nederlandse sierteeltproducten is groot. Zestig procent van de Nederlandse potplanten wordt in de betrokken landen - de EU11 - afgezet en 50% van de Nederlandse snijbloemen. Van de Nederlandse bloembollen en boomkwekerijproducten komt een derde op de betrokken markten terecht.

Omdat de producentenprijzen van sierteeltproducten afnemen met 0,5%, stijgt de afzet van sierteeltproducten in andere landen zoals het VK, Scandinavië en de VS met 0,7-1,7%. Dit tweede-orde-effect heeft een tegengesteld effect op de Nederlandse export van sierteeltproducten.

Tabel 3.6 Effect op Nederlandse export (procentuele veranderingen)

	Bloembollen	Boomkwekerij	Potplanten	Snijbloemen
België	-20,2	-20,0	-14,6	-14,4
Duitsland	-11,8	-11,4	-8,2	-8,1
Frankrijk	-19,2	-18,5	-13,6	-13,5
Griekenland	-12,9	-12,0	-9,0	-8,7
Ierland	-8,5	-8,6	-6,3	-6,0
Italië	-12,8	-12,2	-8,9	-8,7
Luxemburg	-11,9	-11,7	-8,4	-8,3
Oostenrijk	-12,8	-12,3	-8,8	-8,8
Portugal	-11,2	-10,3	-7,8	-7,6
Spanje	-11,8	-10,9	-8,1	-7,8
Tsjechische Republiek	-19,2	-18,6	-13,6	-13,4

Het effect van toepassing van het algemene btw-tarief op sierteeltproducten in de gehele EU op de Nederlandse productie is groot (tabel 3.7). De Nederlandse productie van sierteeltproducten daalt naar verwachting smet 5% bij bloembollen, met 6% bij snijbloemen, met 8% bij potplanten en met 10% bij boomkwekerijproducten. De afzet van potplanten en boomkwekerijproducten is meer dan die van bloembollen en snijbloemen geconcentreerd in Noordwest-Europa. Het effect van een btw-verhoging in de EU11 is dan ook met name merkbaar voor deze productgroepen.

Tabel 3.7 *Effect op Nederlandse productie (procentuele verandering)*

	Productiewaarde / werkgelegenheid (verandering in %)	Mutatie productie- waarde (mln. euro)	Mutatie werkzame personen
Detailhandel sierteelt	-14,7	-163,8	-2.310
<i>Tuinbouw</i>			
Bloembollen	-4,9	-27,6	-600
Boomkwekerijproducten	-9,7	-53,5	-1.480
Potplanten	-8,0	-121,2	-1.310
Snijbloemen	-5,8	-127,5	-1.375
Glasgroente	1,6	19,1	410
Totaal tuinbouw		-310,7	-4.355

De werkgelegenheid in de tuinbouw zal sterker onder druk staan dan de omzet, omdat de dalende producentenprijzen tuinders nopen de werkgelegenheid verder terug te brengen. Er vindt substitutie plaats van de productiefactoren arbeid en kapitaal naar land, areaal kas. Het vrijvallende areaal kas wordt deels ingevuld door de glasgroenteproduktie.

Het effect op de productie in tabel 3.7 is uitgesplitst naar regio in tabel 3.8. Het effect van een verhoging van het btw-tarief in Nederland alleen voor de Nederlandse tuinbouw is beperkt (< 2%) behalve bij boomkwekerijproducten (7,6%). Een eventueel Europees domino effect heeft wel een groot effect op de Nederlandse tuinbouw. Dit leidt tot een extra daling van de productie met 4-6%. Dit effect wordt versterkt door de daling van de producentenprijzen. De groei van de export naar de Rest van de Wereld compenseert deze ontwikkelingen in beperkte mate (0,3-0,6%).

Tabel 3.8 *Uitsplitsing daling productiewaarde (procentuele verandering)*

	Afzet in EU11 a)	Afzet in rest van de wereld	Afzet in Nederland	Producentenprijs	Totaal
Bloembollen	-4,7	0,6	-0,3	-0,5	-4,9
Boomkwekerijproducten	-4,4	0,3	-5,1	-0,5	-9,7
Potplanten	-5,8	0,3	-2,0	-0,5	-8,0
Snijbloemen	-5,0	0,5	-0,8	-0,5	-5,8

a) België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Spanje en de Tsjechische Republiek.

Tot slot, willen wij wijzen op één belangrijke beperking van het onderzoek. De analyse brengt in kaart wat er gebeurt met omzet en werkgelegenheid in de Nederlandse sierteeltketen, als de btw voor sierteeltproducten verhoogd wordt. De analyse brengt echter niet in kaart wat er met omzet en werkgelegenheid in andere sectoren gebeurt als de overheid de belastingopbrengst aanwendt voor uitgaven of belastingverlaging. Daarnaast is het nog benoemenswaardig op te merken dat de effecten uitgaan van een verandering van het lage naar het hoge btw-tarief. Als praktische veronderstelling van dit onderzoek wordt aangenomen dat deze effecten gelijk zijn als bij een verandering van het hoge naar het lage btw-tarief, zoals het geval was in 1975 toen deze belastinguitgave ontstaan is.

3.4 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de btw-regeling

In deze paragraaf vertalen wij de resultaten uit de voorgaande analyse in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid (kosteneffectiviteit).

Doelmatigheid bedrijfsvoering

De doelmatigheid van de bedrijfsvoering is in beperkte mate gemoeid met veranderingen in de btw-regeling voor sierteeltproducten. De meeste tuinbouwbedrijven voeren een geautomatiseerde btw-administratie. Een eventuele toepassing van het algemene btw-tarief verandert niets aan de motivatie om een btw-administratie te voeren. Er zijn beperkte aanpassingskosten met de overgang naar het algemene tarief gemoeid.

Doeltreffendheid beleid

De consumentenvraag naar bloemen en planten is gevoelig voor veranderingen in de consumentenprijs. De prijselasticiteit van de vraag naar bloemen en planten bedraagt -1,13 voor bloemen en planten -1,50 voor tuinartikelen en is (in absolute zin) hoger voor lagere inkomens. Veranderingen in het btw-tarief voor sierteeltproducten hebben een beperkte invloed op de bruto uitgaven van consumenten aan bloemen en planten. De netto-omzet van de detailhandel is echter grofweg 15% groter als het lage btw-tarief in plaats van het algemene btw-tarief toegepast wordt. De vraag naar tuinartikelen is wel gevoeliger voor veranderingen in de prijs. Het kan echter zijn dat dit 'grijze' in plaats van 'groene' tuinartikelen betreft. De btw-regeling is doeltreffend, als tariefswijzigingen doorberekend worden in de consumentenprijs. Het onderzoek staat echter geen harde conclusies toe over de effectiviteit van prijstransmissies in de sierteeltketen. Het onderzoek veronderstelt daarom volledige prijstransmissie.

Wat lage inkomensgroepen betreft, kan opgemerkt worden dat zij in verhouding tot het inkomen meer uitgeven aan bloemen en planten dan middeninkomens en hoge inkomens. In euro's gemeten geven zij - vanzelfsprekend - minder uit. Lage inkomens gaven net als midden inkomens in 2004 25-30% meer aan bloemen en planten uit dan in 1978. Op basis van deze gegevens mag niet geconcludeerd worden dat lage inkomensgroepen (te) weinig aan bloemen en planten uit (kunnen) geven, integendeel.

De btw-regeling levert een bijdrage aan omzet en werkgelegenheid in de Nederlandse tuinbouw. Dit geldt met name de teelt van boomkwekerijproducten (5% van omzet en werkgelegenheid). De betekenis van de Nederlandse regeling is echter beperkt vanwege de exportgerichtheid van de sector. De bijdrage aan omzet en werkgelegenheid bij de teelt van

snijbloemen en potplanten is slechts 1-2%. Als het Nederlandse beleid ten aanzien van de btw voor sierteeltproducten navolging heeft in de EU, met name Duitsland, is de bijdrage aan werkgelegenheid en omzet in de Nederlandse tuinbouw navenant hoger: 10% voor boomkwekerijproducten, 8% voor potplanten en 5-6% voor snijbloemen en bloembollen.

Kosteneffectiviteit

De verhouding tussen de kosten van deze regeling en de extra omzet en werkgelegenheid geven een indicatie van de kosteneffectiviteit van de regeling op één van de twee destijds geformuleerde doelstellingen, namelijk het bevorderen van de omzet en werkgelegenheid in de tuinbouwsector. Bij dit verhoudingsgetal passen een aantal kanttekeningen. Het dient geplaatst te worden binnen de kaders van dit onderzoek. Het onderzoek betreft een partiële analyse voor de Nederlandse tuinbouw. Hierbij zijn andere effecten niet in kaart gebracht zoals de gevolgen voor de werkgelegenheid en omzet in andere sectoren in geval de overheid de belastingopbrengst aanwendt voor andere doeleinden en overige effecten door het verlies van werkgelegenheid in de onderzochte sectoren op bijvoorbeeld de totale particuliere consumptie en arbeidsmarkt. Verder liggen een reeks modelaannamen aan de berekeningen ten grondslag (zie vervolg).

Het budgettaire beslag van het verlaagde btw-tarief voor sierteeltproducten wordt geraamd op ongeveer 155 mln. euro. Een overgang naar het normale btw-tarief alleen voor Nederland, zoals Scenario 1 veronderstelt, zou tot een netto-omzet daling leiden van 170 mln. euro en een werkgelegenheidsverlies van 2.380 arbeidsplaatsen in de detailhandel. Ook voor de tuinbouwsector heeft dit gevolgen, namelijk een omzetsdaling van 65 miljoen en een verlies van 1.135 arbeidsplaatsen. Hieruit volgt dat de btw-regeling 44.000 euro per persoon 'kost'. Bij de interpretatie van dit kengetal dient wel rekening gehouden te worden met de aannamen die aan de berekening ten grondslag liggen. (1) De impact van het beleid - verlaging van het btw-tarief - op de werkgelegenheid is bepaald door de impact van het terugdraaien van de regeling - verhoging van het btw-tarief - te bepalen. (2) Er vindt volledige prijstransmissie plaats. (3) Bij de berekening van de werkgelegenheidseffecten is geen rekening gehouden met de onzekerheidsmarge rondom de berekende prijselasticiteiten. Verder kan gewezen worden op een reeks gunstige maatschappelijke effecten van de btw-regeling: een toename van de bestedingen aan sierteeltproducten door lage inkomensgroepen, versterking van de economische positie van de glastuinbouw, enzovoort.

In scenario 2 waarin een btw-verhoging in Nederland navolging krijgt in andere landen zijn de effecten voor de Nederlandse sierteeltsector beduidend groter: een omzetsdaling van 165 mln. en een werkgelegenheidsverlies van 2.310 arbeidsplaatsen in de detailhandel; een omzetsdaling van 325 mln. en een werkgelegenheidsverlies van 1.050 arbeidsplaatsen in de sierteeltexport; en een omzetsdaling van 310 mln en een werkgelegenheidsverlies van 4.350 arbeidsplaatsen in de tuinbouw. Wederom binnen de hiervoor genoemde kanttekeningen over de kosteneffectiviteit zou de btw-regeling 20.000 euro per werkzame persoon kosten, los van de werkgelegenheidseffecten in andere Europese landen. Hierbij dient weer rekening gehouden te worden van de hierboven gemaakte kwalificaties.

De resultaten voor scenario 2 zijn forsler dan die in Bunte en Van Galen (2003). Dit komt, omdat de in deze studie geschatte prijselasticiteiten van de vraag, met name die voor tuinproducten, groter zijn dan de aannamen ten dien aanzien in Bunte en Van Galen (2003).

Tabel 3.9 Effecten van de twee scenario's

Scenario 1

	Omzet %	Werk %	Omzet mln. euro	Werkzame personen
Detailhandel	-15,1	-15,1	-168,5	-2.380
<i>Tuinbouw</i>				
Bloembollen	-0,2	-0,2	-1,3	-30
Boomkwekerijproducten	-5,2	-5,2	-28,5	-790
Potplanten	-1,9	-1,9	-28,4	-300
Snijbloemen	-0,7	-0,7	-16,2	-175
Glasgroente	0,6	0,6	7,6	160
Totaal tuinbouw			-66,8	-1.135

Scenario 2

	Omzet %	Werk %	Omzet mln. euro	Werkzame personen
Detailhandel	-14,7	-14,7	-163,8	-2.310
<i>Export</i>				
Bloembollen	-4,1	-4,1	25,5	-110
Boomkwekerijproducten	-7,2	-7,2	-29,3	-150
Potplanten	-6,5	-6,5	-111,2	-320
Snijbloemen	-5,1	-5,1	-160,6	-470
Totaal export			-326,7	-1.050
<i>Tuinbouw</i>				
Bloembollen	-4,9	-4,9	-27,6	-600
Boomkwekerijproducten	-9,7	-9,7	-53,5	-1.480
Potplanten	-8,0	-8,0	-121,2	-1.310
Snijbloemen	-5,8	-5,8	-127,5	-1.375
Glasgroente	1,6	1,6	19,1	410
Totaal tuinbouw			-310,7	-4.355

4. Samenvatting en conclusie

Dit rapport analyseert de effectiviteit en efficiëntie van de btw-regeling sierteelt. Sierteeltproducten zijn per 1 januari 1975 ondergebracht onder het lage btw-tarief met als doel het stimuleren van de bestedingen van lage inkomensgroepen en omzet en werkgelegenheid in de Nederlandse tuinbouw.

Het is technisch mogelijk het algemene (hoge) btw-tarief te combineren met de btw-landbouwregeling. Echter, op dit moment is volgens de Wet OB de landbouwregeling alleen van toepassing op producten die onder het lage btw-tarief vallen. Landbouwregeling en het algemene btw-tarief gaan dus alleen samen als de Wet OB op dit punt aangepast wordt. Er zijn op dit moment naar schatting nog 700 sierteeltproducenten die van de landbouwregeling gebruik maken. Een combinatie van landbouwregeling en het algemene btw-tarief beïnvloedt ook de concurrentieverhouding in de keten: thuisverkoop door telers wordt begunstigd ten opzichte van detailhandelsverkoop.

Wat betreft de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de regeling kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- veranderingen in de btw-regeling voor sierteeltproducten hebben weinig effect op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. De meeste tuinbouwbedrijven voeren reeds een geautomatiseerde btw-administratie. Een verandering van het btw-tarief voor sierteeltproducten heeft weinig gevolgen voor de administratieve lastendruk in de tuinbouw;
- de consumentenvraag naar bloemen, kamerplanten en tuinartikelen is gevoelig voor veranderingen in de consumentenprijs. Dit geldt met name voor lage inkomens. Vanwege de grote prijselasticiteit van de vraag heeft de btw-regeling naar verwachting een grote invloed op de vraag naar sierteeltproducten, met name bij lage inkomens;
- verlaging van het btw-tarief heeft effect als de verlaging wordt doorberekend in de consumentenprijzen en consumenten vervolgens reageren. De btw verlaging van 1 januari 1975 is in ieder geval niet in een prijsdaling tot uitdrukking gekomen. De prijzen van bloemen en planten lopen in de periode 1975-1978 ook niet uit de pas met de ontwikkeling van het algemeen prijspeil. Het is dus de vraag of de btw-verlaging in de jaren zeventig is doorgegeven aan de consument. De cijfers laten echter geen statistische analyse toe en dus ook geen harde conclusies;
- uitgaande van volledige prijstransmissie, levert de btw-regeling een bijdrage aan omzet en werkgelegenheid in de Nederlandse tuinbouw. Dit geldt met name de teelt van boomkwekerijproducten (5% van omzet en werkgelegenheid). De betekenis van de regeling is echter beperkt vanwege de exportgerichtheid van de sector. De bijdrage aan omzet en werkgelegenheid bij de teelt van snijbloemen en potplanten is slechts 1-2%. Als een eventuele btw-verhoging in Nederland gevolgd wordt door andere EU-landen, leidt dit tot een verdere daling van werkgelegenheid en omzet in de Nederlandse tuinbouw. In dat geval dalen werkgelegenheid en omzet met 10% voor

boomkwekerijproducten, 8% voor potplanten en 5-6% voor snijbloemen en bloembollen.

Literatuur

Albrechtse, D.A., G.S. Venema, P. Oerlemans, H.B. van der Veen en P. Kavelaars (te verschijnen), *Evaluatie van de landbouwregeling in de omzetbelasting*. Den Haag, LEI, 2007.

Association pour le Développement de l'Art de Vivre Français. *De l'horticulture à la fleuristerie: 4 entreprise disparaissent par jour! Pour le retour de la TVA à 5,5%*. Paris, 1993.

Bouman, V.C., E.H.J.M. de Kleijn, H. Tap en J.W. Verstraate, *Btw-tarief voor sierteelt-producten in de Europese Unie per 1 januari 1995*. LEI en Moret Ernst & Young, Den Haag, 1994.

Bunte, F.H.J. en M.A. van Galen, *Effect of VAT rate changes on turnover and employment in the ornamental chain*. LEI, Den Haag, 2003.

Bunte, F.H.J. en M.A. van Galen. *HORTUS: Modelling HORTicultural Use and Supply*. LEI, Rapport 8.05.05, Den Haag, 2005.

CBS, Huishoudbudgetgegevens.

CBS, Statistiek van de prijzen.

CBS, www.cbs.nl

CPB, *Contra-expertise effecten BTW-verlaging arbeidsintensieve diensten*, CPB, Den Haag, 2003.

European Commission, *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*. DOC/1829/2006-EN, Brussels, 2006.

Hamstra, G. en M. Oosterwijk, *Marktmonitor 2006, snijbloemen en kamerplanten Nederland*. Productschap Tuinbouw, PT 2006-46, Zoetermeer, 2006.

Olde Wolbers, M. en A. Ziegelaar, *Monitor effecten BTW-verlaging arbeidsintensieve diensten*. Research voor Beleid, Rotterdam, 2002.

Productschap Tuinbouw, www.tuinbouw.nl.

Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 104 Wijziging van de omzetbelasting, nr.5.

Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 104 Wijziging van de omzetbelasting, nr.8.

Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 104 Wijziging van de omzetbelasting, nr.9.

Tweede Kamer, zitting 1981, 17 048 Tariefnota Omzetbelasting, nrs. 1 en 2.

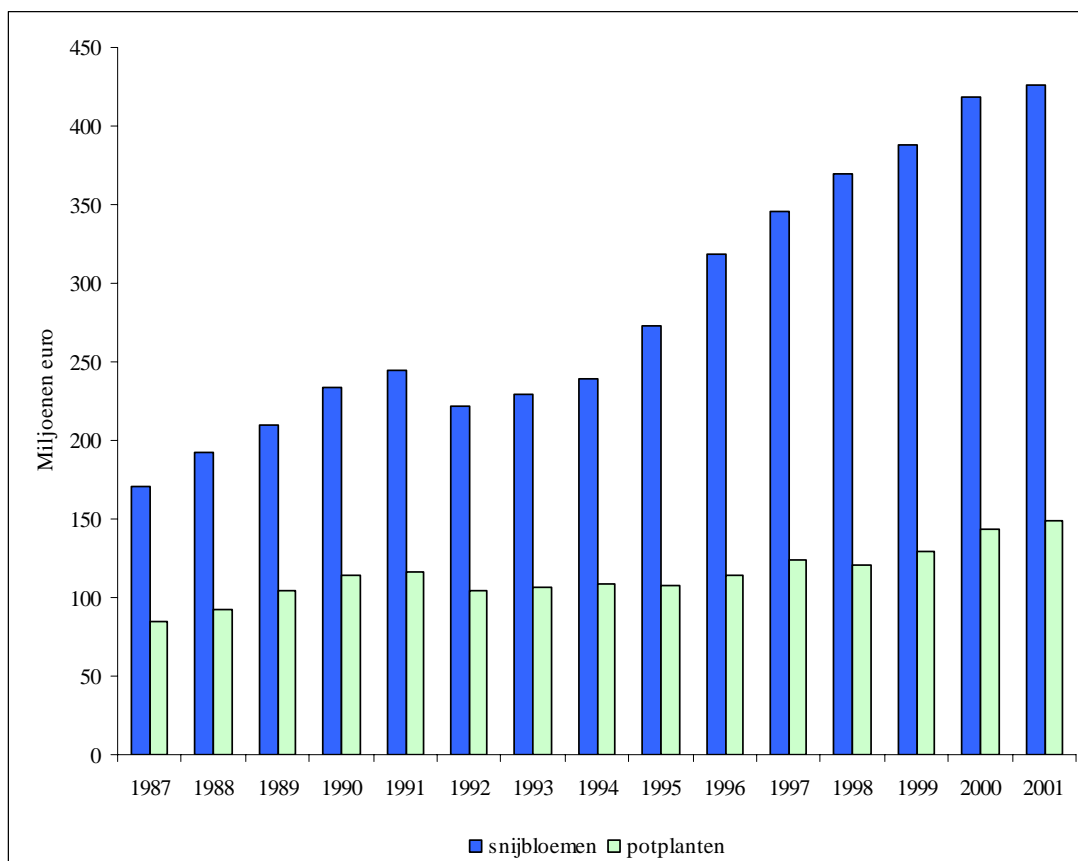
Bijlage 1 Tijdsreeksgegevens gebruikt voor schatting van de prijs- en inkomenselasticiteit met betrekking tot consumptie van kamerplanten en bloemen

	Bestedingen bloemen en planten (euro)	Bestedingen tuinketels a) (euro)	Prijsindex bloemen en planten b) (1969 = 100)	Prijsindex tuinketels b) (1969 = 100)	Inkomen a) (euro)
1978	95,08	81,51	160,0	162,1	14.871
1979	90,73	78,61	158,8	162,1	15.513
1980	106,55	77,20	166,3	168,8	17.376
1981	103,29	82,15	161,3	170,2	17.683
1982	103,05	83,37	162,9	185,7	18.120
1983	107,95	83,24	166,3	189,1	18.278
1984	112,96	79,71	169,6	185,7	18.259
1985	103,33	82,10	174,6	185,7	18.452
1986	102,86	91,19	176,2	187,6	18.600
1987	107,55	93,21	174,6	189,4	18.823
1988	116,85	98,98	174,1	189,4	19.343
1989	117,00	110,68	167,4	183,9	19.884
1990	126,42	109,50	172,4	189,4	20.693
1991	113,04	152,06	177,6	195,0	21.520
1992	128,80	135,11	176,3	193,2	21.608
1993	132,93	152,05	179,5	193,2	22.667
1994	125,25	135,00	185,4	195,1	22.575
1995	117,69	177,34	180,1	197,0	23.049
1996	116,61	212,64	181,3	195,1	24.111
1997	109,03	210,51	183,7	201,0	24.979
1998	119,73	192,80	189,1	206,9	25.906
1999	131,07	214,10	194,5	212,8	26.954
2000	137,99	238,54	201,7	220,7	27.760
2001	NB	NB	206,9	226,4	NB
2002	NB	NB	220,6	241,4	NB
2003	131,76	274,49	220,0	240,7	28.803
2004	127,50	249,34	216,0	237,2	27.930

NB Niet beschikbaar

a) Bron: CBS Budgetgegevens: gemiddelde bestedingen aan bloemen en planten en gemiddeld inkomen per huishouden; b) Bron: CBS Prijsstatistieken.

Bijlage 2 Nederlandse export naar Frankrijk



Figuur B2.1 Nederlandse export van snijbloemen en potplanten naar Frankrijk
Bron: VBN.