

Vergaderjaar 1994–1995

**23 935**

## **Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met het aanbrengen van een permanente verfijning alsmede twee tijdelijke verfijningen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
1. Inleiding	1
2. Wijzigingen ingevolge de verfijningsnotitie	2
2.1. Verduidelijking artikel 8, onderdeel g	2
2.2. Spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen	2
2.3. Ontinktingsresidu	3
2.4. Kunststofrecyclingafval	4
3. Budgettaire en personele aspecten	5
4. Toelichting op de artikelen	5

#### **1. Inleiding**

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel belastingen op milieugrondslag (22 849) in de Tweede Kamer is toegezegd om, in verband met mogelijk aan de voorgestelde belastingen verbonden negatieve milieueffecten en economische problemen, de mogelijkheden voor eventuele verfijningen te onderzoeken (Handelingen II, 21 oktober 1993, blz. 15–990/991, 15–998 en 15–1029). Aan deze toezegging is uitwerking gegeven in de zogenoemde verfijningsnotitie die op 8 juni 1994 is aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1993/94, 22 849, nr. 27).

In die notitie werd met betrekking tot de grondwaterbelasting een structurele tegemoetkoming voor het gebruik van grondwater als spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen (retourflessen en -potten van glas of kunststof) wenselijk geacht. Daarnaast werden met betrekking tot de afvalstoffenbelasting twee tijdelijke tegemoetkomingen in het vooruitzicht gesteld voor ontinktingsresidu en kunststofrecyclingafval. Het onderhavige wetsvoorstel behelst deze drie tegemoetkomingen.

Wij gaan ervan uit dat de voorgestelde tegemoetkomingen – die door de Nederlandse regering overeenkomstig haar verplichtingen ingevolge

artikel 93, derde lid, van het EG-verdrag moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie – verenigbaar zijn met de Europese regelgeving.

Tevens is in de verfijningsnotitie aangegeven dat bezien zou worden of het mogelijk is de bedoeling van de vrijstelling van artikel 8, onderdeel g, beter tot uitdrukking te laten komen in de wettekst. De strekking van dit onderdeel is dat grondwateronttrekkingen ten behoeve van koude- en warmte-opslag van grondwaterbelasting worden vrijgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel verduidelijkt deze strekking door de term koude- en warmte-opslag als zodanig op te nemen in de wettekst.

## **2. Wijzigingen ingevolge de verfijningsnotitie**

### *2.1. Verduidelijking artikel 8, onderdeel g*

In het bij nota van wijziging (Kamerstukken II 1992/93, nr. 22 849, nr. 10) aan artikel 8 toegevoegde onderdeel g is een vrijstelling opgenomen van de grondwaterbelasting voor onttrekkingen van grondwater door middel van een inrichting waarmee grondwater wordt onttrokken en vervolgens in een gesloten systeem weer volledig wordt geïnfiltreerd in hetzelfde watervoerende pakket als waaraan het is onttrokken. In de toelichting op dit onderdeel (Kamerstukken II 1992/93, nr. 22 849, nr. 9, blz. 33–34) is aangegeven dat dit onderdeel ziet op koude- en warmte-opslag. Het is niet de bedoeling om retourbemalingen onder deze vrijstelling te brengen. Om de bedoeling ook in de wettekst beter tot uitdrukking te laten komen wordt daarom de term koude- en warmte-opslag toegevoegd.

### *2.2. Spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen*

Van belang is in hoeverre de grondwaterbelasting effecten zou kunnen oproepen die haaks staan op het milieubeleid gericht op het terugdringen van het gebruik van eenmalige produktverpakkingen in de voedings- en genotmiddelenindustrie. Zo heeft het grootste deel van de bier- en frisdrankenindustrie het convenant verpakkingen ondertekend. Hierin heeft de verpakkingketen de verplichting op zich genomen over te schakelen van eenmalige naar meermaals te gebruiken produktverpakkingen voor zover uit onderzoek blijkt dat dit beter is voor het milieu en daartegen geen overwègend markteconomische bezwaren bestaan. Een op spoelwater drukkende grondwaterbelasting zou – hoewel het slechts tot geringe markteconomische bezwaren tegen meermaals te gebruiken verpakkingen zou kunnen leiden – een verkeerd signaal kunnen geven over de voorkeur voor meermaals te gebruiken verpakkingen. Met een structurele tegemoetkoming voor spoelwater wordt dit verkeerde signaal voorkomen en wordt geen drempel opgeworpen voor ondernemingen om over te gaan van eenmalige naar meermaals te gebruiken verpakkingen.

Voor de zogenoemde eigen winners wordt een vrijstelling voorgesteld voor de onttrekking van grondwater ten behoeve van het gebruik als spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen.

Aangezien het niet de bedoeling is dat een vermindering van grondwaterbelasting als gevolg van infiltratie van water wordt toegepast voor zover de infiltratie toe te rekenen is aan een aldus vrijgestelde onttrekking, is voor de duidelijkheid artikel 6, tweede lid, gewijzigd (artikel I, onderdeel A). Daardoor wordt de bedoeling van die bepaling helder: voor zover de infiltratie niet toe te rekenen is aan een belaste onttrekking (omdat er geen grondwaterbelasting over de onttrekking hoeft te worden voldaan) kan er ook geen vermindering worden toegepast.

Aangezien ook afnemers van water van waterleidingbedrijven een spoelwaterlijn voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen in

gebruik kunnen hebben, is erin voorzien dat in een dergelijk geval teruggaaf kan worden verleend van de op het spoelwater drukkende grondwaterbelasting. Gekozen is voor een teruggaafregeling en niet voor een vrijstelling bij het waterleidingbedrijf, aangezien op die manier de tegemoetkoming rechtstreeks terecht komt bij degene voor wie deze bedoeld is. Bij een vrijstelling voor het waterleidingbedrijf zou er immers vanuit moeten worden gegaan dat het bedrijf en de afnemer overleg moeten plegen over de wijze waarop de vrijstelling ten goede kan komen aan de afnemer, waartoe afspraken zouden moeten worden gemaakt, bij voorbeeld over de wijze van facturering en de hoogte van de vergoeding van het afgenomen water. Daarnaast zou ook de toepassing van de vrijstelling bij het waterleidingbedrijf afhankelijk zijn van de gegevens van de afnemer over het door hem gebruikte spoelwater.

Ook de toepassing van een teruggaafregeling zal echter wel problemen meebrengen. Zo is het voor een goede toepassing van de regeling noodzakelijk dat bekend is welke belasting op het als spoelwater gebruikte water rust. Dit zal niet altijd eenvoudig te achterhalen zijn.

Zo gelden als complicerende factoren het feit dat waterleidingbedrijven zowel grondwater als oppervlaktewater kunnen gebruiken voor de bereiding van het te leveren leidingwater, dat er onderlinge leveranties tussen waterleidingbedrijven plaatsvinden en dat rekening moet worden gehouden met de vermindering van belasting wegens een eventuele infiltratie van water. Desondanks menen wij dat het mogelijk moet zijn in de praktijk te komen tot een aanvaardbare benadering van de belasting die geacht kan worden te drukken op het als spoelwater ingezette leidingwater, eventueel met gebruikmaking van bepaalde vereenvoudigende veronderstellingen, voor zover nodig in overleg tussen inspecteur, afnemer en waterleidingbedrijf.

### *2.3. Ontinktingsresidu*

Zoals in de verfijningsnotitie uiteen is gezet, treft de afvalstoffenbelasting binnen de papier- en kartonindustrie met name de groep ontinkters. Het gaat hier om zeven bedrijven die sanitair papier, vouwkarton, pakpapier of krantenpapier produceren en door het ontinkten van oud papier jaarlijks circa 200 000 ton ontinktingsresidu als afval produceren. Van deze zeven bedrijven storten er zes jaarlijks 160 000 ton ontinktingsresidu, de resterende 40 000 ton ontinktingsresidu (afkomstig van één bedrijf) wordt verbrand.

De door de zes bedrijven die storten af te dragen afvalstoffenbelasting zou bij het thans voorgestelde belastingtarief circa f 4,5 miljoen per jaar zijn. In 1993 was de gezamenlijke omzet van deze zes bedrijven f 670 miljoen. Van deze zes ontinkters zijn er vijf waarvan verwacht wordt dat zij nauwelijks in staat zijn de belasting op te brengen.

De zes ontinkters kunnen de afvalstoffenbelasting niet of niet volledig doorberekenen. Ook blijkt uit onderzoek dat het reëel is te veronderstellen dat de betrokken bedrijven bij hogere storkosten over zullen stappen van gebruik van oud papier naar cellulose. Het is niet uitgesloten dat Nederlandse vestigingen van internationale concerns worden overgeplaatst naar vestigingsplaatsen elders in Europa, die bij de productie van papier op basis van cellulose aantrekkelijker zijn vanwege de beschikbaarheid van de primaire grondstof. Daarnaast is het uit technologie-oogpunt van belang te streven naar behoud van het in Nederland toegepaste ontinktingsproces.

Om bovenstaande redenen wordt een tegemoetkoming voor ontinktingsresidu voorgesteld. De producenten van ontinktingsresidu verwachten dat zij nog twee tot vier jaren nodig hebben om alternatieven (onder meer nuttige toepassing, bij voorbeeld in de cementindustrie, en

verbranden) voor het storten van ontinktingsresidu te realiseren. Daarom is de tegemoetkoming van tijdelijke aard.

De tegemoetkoming zou de vorm kunnen hebben van een vrijstelling bij de houder van de inrichting waaraan het ontinktingsresidu ter verwerking wordt afgegeven. Het is echter aan die houder overgelaten of en, zo ja, op welke wijze hij de afvalstoffenbelasting doorberekent. Om de vrijstelling ten goede te laten komen aan de aanbieder van het ontinktingsresidu, zouden ter zake tussen de houder van de inrichting en de aanbieder afspraken gemaakt moeten worden (zie ook 2.2). Om er echter zeker van te zijn dat de tegemoetkoming daadwerkelijk terecht komt bij de ontinkter die het ontinktingsresidu afgeeft ter verwerking, wordt voorgesteld de tegemoetkoming te verlenen door middel van een regeling die voorziet in een teruggaaf van de afvalstoffenbelasting die drukt op de hoeveelheid ontinktingsresidu.

#### *2.4. Kunststofrecyclingafval*

Door de kunststofherverwerkers wordt her te verwerken kunststof verwerkt tot maalgoed of regranulaat, geschikt voor vervaardiging van nieuwe producten. Door de structurele overcapaciteit bij de grondstofproducenten worden nieuwe grondstoffen aangeboden tegen prijzen waarmee regranulaten moeilijk kunnen concurreren. Onder meer daardoor verkeert de kunststofrecycling in Nederland thans in een moeilijke positie. Met name enkele herverwerkers van hoogwaardige kunststoffen opereren de laatste jaren met verlies, waardoor zij zouden kunnen overwegen hun activiteiten te beëindigen, hetgeen uit milieuoogpunt niet gewenst is.

Door een aantal oorzaken is het niet waarschijnlijk dat de sector de belasting kan doorberekenen aan de afnemers. Zo staat de marktpositie van secundaire grondstoffen in vergelijking met primaire grondstoffen onder druk.

Tevens heeft de Nederlandse sector internationaal een relatief zwakke positie, deels door het ontbreken van adequate financieringsstructuren voor inzameling en verwerking, deels door de hogere kosten in Nederland.

Doorberekening van de afvalstoffenbelasting aan de toeleveranciers is de komende jaren evenmin waarschijnlijk omdat alleen voor specifieke afvalstromen, zoals folie en verpakkingen, wordt gewerkt aan het invoeren van een verwijderingsbijdrage.

Voor de toekomst wordt vanwege het milieubeleid op dit punt een vergroting verwacht van het aanbod van te herverwerken kunststoffen. Door het niet kunnen doorberekenen van de afvalstoffenbelasting zal de positie van een aantal kunststofrecyclingbedrijven, in het bijzonder de positie van de herverwerkers, verder onder druk komen te staan. Dit zou gezien het milieubeleid een ongewenste ontwikkeling betekenen.

Daarom wordt een tegemoetkoming binnen de afvalstoffenbelasting voorgesteld voor kunststofrecyclingafval.

Aangezien in overleg met de desbetreffende sectoren binnen drie jaren een oplossing gevonden moet kunnen worden, is dit een tijdelijke tegemoetkoming.

Ook bij de tegemoetkoming voor kunststofrecyclingafval is, net als bij de tegemoetkoming voor ontinktingsresidu, gelet op het doel van de tegemoetkoming, de vorm gekozen van een tegemoetkoming door middel van een teruggaveregeling aan de herverwerker.

Er is bewust niet gekozen voor een vrijstelling. De belangrijkste reden hiervoor is gelegen in het feit dat een vrijstelling onvoldoende waarborgen biedt voor het daadwerkelijk terecht komen van de tegemoetkoming bij de ontinkter of kunststofherverwerker. Daarnaast is voor de definiëring van de begrippen ontinktingsresidu en kunststofrecyclingafval aangesloten bij het proces waarbij het afval ontstaat en is niet de afvalstof

als zodanig gedefinieerd. Het laatste zou namelijk in het bijzonder bij kunststofrecyclingafval (maar ook – zij het in mindere mate – bij ontinktingsresidu) problemen met zich brengen: de kunststofrecyclingafvalstroom is zeer divers.

In geval van een vrijstelling bij afgifte ter verwerking zou – analoog aan artikel 17 Wbm – een verklaring vereist zijn van een onafhankelijke instantie inhoudende dat sprake is van vrijgesteld ontinktingsresidu of kunststofrecyclingafval. Zoals hiervoor reeds is aangegeven is het productieproces waarbij de afvalstof ontstaat (het ontinktingsproces of het opwerken met behulp van een kunststofrecyclinginstallatie) daarbij van doorslaggevende betekenis. Indien de systematiek van artikel 17 Wbm zou worden gevolgd, zou een speciaal hiervoor aan te wijzen onafhankelijke instantie deze productieprocessen in de bedrijven moeten volgen en verklaringen moeten afgeven. Vervolgens zou de ontinkter of de kunststofherverwerker deze verklaring aan de houder van inrichting moeten overleggen bij de afgifte ter verwerking van ontinktingsresidu of kunststofrecyclingafval, waarbij niet gegarandeerd kan worden dat de tegemoetkoming terecht komt bij degene voor wie de tegemoetkoming is bedoeld (de ontinkter dan wel de kunststofherverwerker). Dit zou een omslachtige weg zijn. Vandaar dat is gekozen voor de teruggaafregeling.

### **3. Budgettaire en personele aspecten**

De derving van de belastingopbrengst als gevolg van de tegemoetkoming voor het gebruik van grondwater als spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen bedraagt structureel f 1,5 miljoen per jaar. De derving van de belastingopbrengst als gevolg van de tijdelijke teruggaveregeling voor ontinktingsresidu en kunststofrecyclingafval bedraagt f 5,2 miljoen per jaar (f 4,5 miljoen met betrekking tot ontinktingsresidu en f 0,7 miljoen met betrekking tot kunststofrecyclingafval).

Dekking van de in totaal f 6,7 miljoen per jaar wordt gevonden binnen de afvalstoffenbelasting door verhoging van het tarief.

De personele gevolgen van het wetsvoorstel zijn als volgt. De invloed van de tegemoetkoming voor spoelwater op de formatie is te verwaarlozen. Met de tijdelijke tegemoetkomingen voor ontinktingsresidu en kunststofrecyclingafval zijn twee formatieplaatsen gemoeid. Dit zal door de belastingdienst binnen de huidige formatie worden opvangen.

### **4. Toelichting op de artikelen**

*Artikel 1 (Wet belastingen op milieugrondslag)*

*Onderdeel A (artikel 6 van de wet)*

Artikel 6, tweede lid, is nieuw geredigeerd. Hiermee wordt beoogd duidelijker aan te geven dat vermindering van belasting als gevolg van infiltratie van water plaatsvindt voor zover de infiltratie toe te rekenen is aan een belaste onttrekking. In geval van een vrijstelling voor onttrekkingen ten behoeve van het gebruik als spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen zal geen belastingvermindering kunnen worden toegepast voor zover de infiltratie is toe te rekenen aan een vrijgestelde onttrekking, in casu de onttrekking ten behoeve van het gebruik als spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen. Ter verduidelijking volgt hierna een voorbeeld. Een eigen winner onttrekt 100 000 kubieke meters grondwater, waarvan 30 000 wordt gebruikt voor spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen (vrijgestelde onttrekking) en 70 000 voor andere doeleinden (belaste onttrekking). Indien de eigen winner 50 000 kubieke meters water

infiltrereert wordt de belastingvermindering toegepast op 7/10 x 50 000 kubieke meter geïnfiltreerd water, zijnde 35 000.

#### *Onderdeel B (artikel 8 van de wet)*

Om de bedoeling van de vrijstelling van artikel 8, onderdeel g, beter tot uitdrukking te laten komen in de wettekst wordt de term koude- en warmte-opslag als zodanig in de wettekst opgenomen.

Aan de vrijgestelde onttrekkingen, genoemd in artikel 8, wordt toegevoegd de onttrekking van grondwater ten behoeve van het gebruik als spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen. Bij meermaals te gebruiken produktverpakkingen moet worden gedacht aan retourflessen en -potten van glas of kunststof voor bier en frisdranken, zuivelproducten en andere voedingsmiddelen.

#### *Onderdeel C (artikel 10a van de wet)*

In artikel 10a wordt de teruggave van grondwaterbelasting, voor zover deze betrekking heeft op de als spoelwater aangewende hoeveelheid, geregeld. De belasting wordt op verzoek terugggegeven aan degene die van een waterleidingbedrijf afgenomen water heeft aangewend als spoelwater voor meermaals te gebruiken produktverpakkingen.

Deze teruggaveregeling komt overeen met de teruggaveregeling van de brandstoffenbelasting.

In het Uitvoeringsbesluit zal onder meer worden bepaald dat de verzoeker in het bezit dient te zijn van een vergunning van de inspecteur. Deze vergunning ziet op de schriftelijke verklaring van de inspecteur inhoudende dat de belanghebbende gerechtigd is om een teruggaaf te verzoeken, aangezien hij aan bepaalde voorwaarden ten dienste van de belastingheffing voldoet. De vergunning is nodig aangezien degene die om teruggaaf verzoekt geen belastingplichtige voor de grondwaterbelasting is. Met het oog op de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van de teruggaaf is het noodzakelijk dat de belanghebbenden bekend zijn bij de inspecteur en dat de inspecteur vooraf bepaalde eisen kan stellen aan de verzoeker, bij voorbeeld met betrekking tot diens administratie.

Voorts zullen regels worden gesteld met betrekking tot de indiening van het verzoek en de wijze waarop kan worden aangetoond dat aan de voorwaarden voor teruggaaf wordt voldaan.

#### *Onderdeel D (artikel 12 van de wet)*

In artikel 12 wordt omschreven wat wordt verstaan onder ontinktingsresidu. Ander afval dat ontstaat als gevolg van de inzet van oud papier, zoals slib afkomstig van biologische afvalwaterzuivering en zogenoemde rejets (metalen, kunststoffen, stenen en glazen voorwerpen van substantiële afmetingen), valt buiten het bestek van de tegemoetkoming.

Voorts wordt in artikel 12 omschreven wat wordt verstaan onder kunststofrecyclingafval. Er geldt alleen een tegemoetkoming voor de herverwerker voor het afval dat onvermijdbaar ontstaat bij het, met behulp van een kunststofrecyclinginstallatie, opwerken van kunststofafval – dat hoofdzakelijk bestaat uit (synthetisch geproduceerde) polymere materialen – tot secundaire grondstof of eindproduct.

Met een kunststofrecyclinginstallatie wordt bedoeld een kunststofrecyclinginstallatie als genoemd in de bijlage – onder nummer 4035 – van de Aanwijzingsregeling vervroegde afschrijving milieu-investeringen van 22 juli 1991, nr. MBB 08 791 018, Stcrt. 166 dan wel in de bijlage van een latere Aanwijzingsregeling die verschijnt na actualisering van eerstge-

noemde Aanwijzingsregeling. In geval van intrekking van de regeling zal een aanpassing van artikel 12, onderdeel h, noodzakelijk zijn.

Afval dat ontstaat bij het inzamelen van afvalmengsels waaronder kunststofafval, alsmede het afval dat ontstaat in de voorbereidingsfase (het voorsorteren in een kunststofafvalfractie en een of meer andere fracties) valt dus buiten het bestek van de tegemoetkoming.

#### *Onderdeel E (artikel 18 van de wet)*

Voor de dekking van de opbrengstderving die samenhangt met de drie tegemoetkomingen (f 6,7 miljoen) wordt een verhoging van het tarief van de afvalstoffenbelasting met f 0,70 voorgesteld. Het nieuwe tarief bedraagt derhalve f 29,20 voor het op of in de bodem brengen van afvalstoffen om deze daar te laten.

#### *Onderdeel F (artikel 18a van de wet)*

In artikel 18a wordt de teruggave van afvalstoffenbelasting voor zover deze betrekking heeft gehad op ontinktingsresidu en kunststofrecyclingafval geregeld. De belasting wordt op verzoek teruggegeven aan degene die ontinktingsresidu of kunststofrecyclingafval ter verwerking heeft afgegeven aan een inrichting.

Deze teruggaveregeling komt overeen met de teruggaveregeling van de brandstoffenbelasting.

In het Uitvoeringsbesluit zal onder meer worden bepaald dat de verzoeker in het bezit dient te zijn van een vergunning van de inspecteur. Voor de betekenis van deze vergunning zij verwezen naar de toelichting op onderdeel C (artikel 10a van de wet). Voorts zullen regels worden gesteld met betrekking tot de indiening van het verzoek en de wijze waarop kan worden aangetoond dat aan de voorwaarden voor teruggaaf wordt voldaan.

#### *Artikel II*

Aangezien de tegemoetkomingen voor ontinktingsresidu en kunststofrecyclingafval een tijdelijk karakter hebben, is in dit artikel bepaald dat de omschrijvingen van ontinktingsresidu, kunststofrecyclingafval, kunststofrecyclinginstallatie en de regeling van de teruggaaf vervallen drie jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet dan wel, indien aan deze wet terugwerkende kracht wordt verleend, drie jaar na het tijdstip tot en met wanneer zij terugwerkt.

Het afvalstoffenbelastingtarief is ter dekking van de opbrengstderving die samenhangt met de drie tegemoetkomingen (f 6,7 miljoen per jaar) verhoogd met f 0,70.

Zodra de twee tijdelijke tegemoetkomingen (f 5,2 miljoen per jaar) vervallen, wordt het ter zake van die tegemoetkomingen verhoogde tarief dan ook verlaagd met f 0,55.

#### *Artikel III*

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Indien de te wijzigen bepalingen in de Wet belastingen op milieugrondslag eerder in werking treden dan

deze wet, dan werkt deze wet terug tot en met het eerst bedoelde tijdstip, met uitzondering van artikel I, onderdeel E, welke een lastenverzwaring inhoudt.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
M. de Boer

De Staatsecretaris van Financiën,  
W. A. F. G. Vermeend