

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 september 1994 en het nader rapport d.d. 12 oktober 1994, aangeboden aan de Koningin door de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Financiën en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 augustus 1994, no. 94.006624, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Financiën, en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met het aanbrengen van enige verfijningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 augustus 1994, no. 94 006624, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemd wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 september 1994, nr. W06.94.0510, bied ik U hierbij mede namens de Minister van Financiën en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan.

1. Het wetsvoorstel bevat in de eerste plaats een tegemoetkoming in de grondwaterbelasting voor het gebruik van grondwater als spoelwater voor retourflessen en -potten van glas of kunststof, die in het ontwerp ten onrechte «meermalige» produktverpakkingen worden genoemd. Blijkens de toelichting zal, zoals in de verfijningsnotitie is uiteengezet, de grondwaterbelasting in beginsel geen materieel negatieve effecten hebben op het gebruik van meermalige verpakkingen. «Wel is een principiële punt onderkend, waar ook psychologische aspecten aan vastzitten. Zo heeft het grootste deel van de bieren frisdrankenindustrie het convenant verpakkingen ondertekend. Bij het gebruik van spoelwater voor meermalige verpakkingen zou de grondwaterbelasting een verkeerd signaal kunnen geven. ... Om dit verkeerde signaal te voorkomen en omdat een vrijstelling voor ondernemingen een aansporing kan zijn over te gaan van eenmalige naar meermalige verpakkingen wordt een tegemoetkoming voor spoelwater voorgesteld.»

De Raad van State leest in deze argumentatie echter eerder een voorzichtig ontraden deze vrijstelling in te voeren.

1. Wij kunnen de Raad niet volgen wanneer deze in de geciteerde zinnen uit de memorie van toelichting eerder een voorzichtig ontraden dan een argumentatie voor de invoering van een vrijstelling voor spoelwater leest.

Anders dan de Raad zijn wij van mening dat er goede redenen zijn voor een vrijstelling voor spoelwatergebruik van onttrokken grondwater in de voedings- en genotmiddelenindustrie. Bij de voorgestelde belasting op de onttrekking van grondwater wordt – vanwege de hieraan mede ten grondslag liggende milieu-argumentatie – door degenen die met die nieuwe belasting worden geconfronteerd een verbinding gelegd met die onderdelen van het door de overheid gevoerde milieubeleid die raakvlakken vertonen met de voorgestelde belasting. Met name is dan van belang in hoeverre de belasting effecten zou kunnen oproepen die haaks staan op het op een ander vlak gevoerde milieubeleid. In dit verband is – waar het de relatie met het gebruik van grondwater betreft – van belang het beleid gericht op de terugdringing van het gebruik van eenmalige produktverpakkingen (flessen en potten van glas en kunststof) in de voedings- en genotmiddelenindustrie. Hiertoe heeft het grootste deel van de bier-, en frisdrankenindustrie het convenant verpakkingen ondertekend. Hierin heeft de verpakkingseten 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 dat daartegen geen overwegend markteconomische bezwaren bestaan. Deze verpakkingen zullen voor hergebruik moeten worden gespoeld, hetgeen veelal met grondwater uit eigen winning plaatsvindt. Een op spoelwater drukkende grondwaterbelasting zou tot geringe markteconomische bezwaren tegen meermaals te gebruiken verpakkingen kunnen leiden. Verder zou het tot onbegrip bij de betrokken bedrijven kunnen leiden indien dit onmisbare hulpmiddel voor het realiseren van een bepaalde milieudoelstelling, te weten terugdringing van het gebruik van eenmalige produktverpakkingen, met een belasting wordt getroffen. Wij zijn van oordeel dat de signaalwerking die hiervan kan uitgaan bij bepaalde bedrijven de beslissing tot omschakeling van eenmalige naar meermaals te gebruiken produktverpakkingen ongunstig zou kunnen beïnvloeden. Met een structurele tegemoetkoming in de grondwaterbelasting voor spoelwater geven wij aan dat wij in ieder geval geen drempel willen opwerpen voor ondernemingen om over te gaan van eenmalige naar door de overheid voorgestane meermaals te gebruiken verpakkingen.

Gelet op het feit dat de Raad uit de toelichting op dit punt een door ons niet beoogde bedoeling distilleert, is de memorie van toelichting (in lijn met het vorenstaande) aangepast.

2. In de praktijk kan deze vrijstelling alleen worden gebruikt door bedrijven die zelf grondwater onttrekken. Voor andere bedrijven is een regeling bedacht, waarbij zij om «teruggaaf» kunnen verzoeken van de door de waterleidingbedrijven betaalde, op het spoelwater drukkende grondwaterbelasting. Blijkens de toelichting zal de toepassing van de teruggaafregeling problemen meebrengen. Het is immers noodzakelijk te weten welke belasting op het als spoelwater gebruikte water rust. Dit is niet eenvoudig vast te stellen. De toelichting noemt als complicerende factoren het feit dat waterleidingbedrijven zowel grond- als oppervlaktewater kunnen gebruiken, dat er onderlinge leveranties kunnen plaatsvinden en dat rekening gehouden moet worden met de vermindering van belasting wegens een eventuele infiltratie van water. Al deze nadelen onder ogen ziende, is de Raad door de toelichting nu definitief overtuigd van het feit dat deze vrijstelling die een opbrengst van f. 0,00034 per gespoelde fles oplevert niet moet worden ingevoerd.

2. De Raad komt tot de overtuiging dat, alle nadelen van de vrijstelling voor spoelwater onder ogen ziende, deze vrijstelling niet moet worden ingevoerd. In de eerste plaats merken wij op dat de door de Raad gesignaleerde – en overigens ook door ons onderkende – problemen in het bijzonder betrekking hebben op de voorgestelde teruggaafregeling voor spoelwater dat wordt betrokken van waterleidingbedrijven die hun geleverde water geheel of ten dele bereiden uit grondwater. Naar onze opvatting voert het te ver om, daargelaten of de problemen met betrekking tot de voorgestelde teruggaafregeling al dan niet onoverkomelijk zijn, op grond hiervan – zoals de Raad naar onze mening doet – te stellen dat in zijn geheel geen tegemoetkoming voor spoelwater zou moeten worden ingevoerd.

In de tweede plaats merken wij op dat ook wij bepaalde problemen in de uitvoerings sfeer onderkennen die aan de teruggaafregeling kleven. Wij zijn echter van mening dat die problemen niet onoverkomelijk zijn. Dat in dat kader

extra werkzaamheden moeten worden verricht is de prijs die moet worden betaald om te bereiken dat diegenen die langs indirecte weg grondwater als spoelwater gebruiken ook in zekere zin in de vrijstelling kunnen delen.

3. In artikel 10a, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) dient het tijdvak vermeld te worden waarvoor de teruggaafgrens van f 250,- geldt.

3. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat in artikel 10a, tweede lid, het tijdvak dient te worden vermeld, merken wij het volgende op. De termijn waarbinnen het verzoek moet worden gedaan en het tijdvak waarop de teruggaaf betrekking moet hebben, zullen op basis van artikel 10a, zesde lid, worden geregeld in het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag. De tekst van vorengenoemd artikel 10a, tweede lid is overigens gelijklopend aan artikel 28, derde lid, van het bij de Eerste Kamer ahangende voorstel van Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm).

4. Blijkens de toelichting op artikel 10a Wbm zal in het Uitvoeringsbesluit worden bepaald dat degene die een teruggaaf verzoekt in het bezit moet zijn van een vergunning. Een dergelijke beperking van het (toekomstige) wettelijke recht op een teruggaaf dient in de wet zelf te worden opgenomen dan wel dient de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur een vergunningplicht wordt ingesteld uitdrukkelijk in de wet te worden opgenomen. Het slechts in de toelichting vermelden van de voorwaarde van een vergunning is onvoldoende, zoals ook is verwoord in aanwijzing 24, eerste lid, onderdeel a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarop.

In dit verband wijst de Raad op de ongelijkheid die zal ontstaan ten opzichte van de bedrijven die zelf grondwater onttrekken. Die bedrijven hebben – in tegenstelling tot de bedrijven die hun water van een waterleidingbedrijf betrekken – geen vergunning nodig om het als spoelwater gebruikte deel van het water belastingvrij te maken. Artikel 10a, zesde lid, Wbm verdient heroverweging.

Daarnaast ware in de toelichting dieper in te gaan op de bedoelde vergunning.

4. De Raad is van mening dat blijkens de toelichting op artikel 10a Wbm sprake is van een beperking van het wettelijke recht op een teruggaaf nu in het Uitvoeringsbesluit zal worden bepaald dat degene die om teruggaaf verzoekt in het bezit moet zijn van een vergunning. Dienaangaande merken wij het volgende op. Het eisen van een vergunning is één van de voorwaarden die zullen worden gesteld voor het verkrijgen van teruggaaf. Indien de verzoeker bij voorbeeld niet overeenkomstig de daartoe in het Uitvoeringsbesluit te stellen regels met betrekking tot de inrichting van zijn administratie kan aantonen dat aan de voorwaarden voor teruggaaf is voldaan, zal geen teruggaaf worden verleend. Laatstbedoelde voorwaarde is evenmin in de wet zelf opgenomen, terwijl het niet nakomen van die voorwaarde er dan toch toe leidt dat geen teruggaaf zal worden verleend. Deze wijze van regelgeving is ook in de wettelijke bepalingen inzake de accijnzen gebruikelijk.

De Raad verwijst in dit verband voorts naar aanwijzing 24, eerste lid onderdeel a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Wij zijn van mening dat deze aanwijzing betrekking heeft op vergunningenstelsels waarbij de toelaatbaarheid van handelen afhankelijk wordt gesteld van verloop van de overheid. Bij de vergunning van artikel 10a gaat het om een geheel ander soort vergunning. De daar bedoelde 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. Dit 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.

Gelet op de aanbeveling van de Raad om dieper in te gaan op de bedoelde vergunning is de memorie van toelichting overeenkomstig het vorenstaande aangepast.

De door de Raad genoemde ongelijkheid ten opzichte van bedrijven die zelf grondwater onttrekken, doet zich niet voor. Laatstgenoemde bedrijven zijn immers belastingplichtige voor de grondwaterbelasting en als zodanig dus reeds onderworpen aan verplichtingen ten dienste van de belastingheffing. Die verplichtingen zien mede op de vrijstelling voor het gebruik als spoelwater, waarvoor deze bedrijven in aanmerking kunnen komen.

5. De afvalstoffenbelasting treft, aldus de toelichting, binnen de papier- en kartonindustrie met name de groep ontinkers, aangezien zij de belasting niet (volledig) kunnen doorberekenen. Het gevaar bestaat dat bedrijven bij hogere stortkosten over zullen gaan van gebruik van oud papier naar cellulose. De producenten van ontinkingsresidu verwachten twee tot vier jaar nodig te hebben om alternatieven voor het storten van dit residu te realiseren. Daarom is een tijdelijke vrijstelling van de afvalstoffenbelasting voorgesteld. Om soortgelijke redenen zal een tijdelijke tegemoetkoming voor kunststofrecyclingsafval gelden.

Om zeker te stellen dat de tegemoetkoming daadwerkelijk terechtkomt bij de ontinkter, is de teruggaafregeling in het leven geroepen: de houder van de inrichting kan namelijk zelf bepalen hoe hij de afvalstoffenbelasting doorberekent.

De teruggaafregeling wijkt echter af van de gekozen wettelijke systematiek van de artikelen 14 en 17 Wbm. De afwijking van het wettelijk systeem verdient een overtuigende toelichting.

Overigens wijst de Raad op het feit dat ook deze tijdelijke vrijstellingen duidelijke problemen van uitvoering en controle meebrengen.

5. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat de teruggaafregeling voor ontinkingsresidu afwijkt van de systematiek van de artikelen 14 en 17 Wbm en dat deze afwijking een overtuigende toelichting verdient merken wij het volgende op. In de voorgestelde regeling voor ontinkingsresidu en kunststofrecyclingafval is bewust niet gekozen voor een vrijstelling. De belangrijkste reden hiervoor is – zoals reeds in de memorie van toelichting is vermeld – gelegen in het feit dat een vrijstelling onvoldoende waarborgen biedt voor het daadwerkelijk terechtkomen van de tegemoetkoming bij de ontinkter of kunststofherverwerker. Het is namelijk aan de houder van de inrichting waaraan de afvalstoffen ter verwerking zijn afgegeven overgelaten of en, zo ja, op welke wijze hij de afvalstoffenbelasting doorberekent. Ook is er geen inzicht in hoe de houder van de inrichting rekening houdt met een ter verwerking afgegeven, vrijgestelde afvalstof.

Daarnaast is voor de definiëring van de begrippen ontinkingsresidu 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 ontinkingsresidu) 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 ontinkingsresidu of kunststofrecyclingafval. Zoals hiervoor reeds is aangegeven is het productieproces waarbij de afvalstof ontstaat (het ontinkingsproces 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 ontinkingsresidu 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). Wij hebben geoordeeld dat dit een omslachtige weg zou zijn. Vandaar dat is gekozen voor de teruggaafregeling, zoals deze in het wetsvoorstel is opgenomen.

Gelet op de aanbeveling van de Raad om de afwijking van de wettelijke systematiek overtuigend toe te lichten is de memorie van toelichting op dit punt aangepast.

6. *De Raad meent dat de gekozen redactie van artikel II, tweede lid, tot ongewenste gevolgen kan leiden ingeval zich tariefswijzigingen voordoen in de drie jaren dat de in dit wetsvoorstel opgenomen vrijstellingen voor afvalstoffen zullen gelden. Hij beveelt aan rechtstreeks te verwijzen naar het tarief van artikel 18 Wbm.*

6. Wij nemen de aanbeveling van de Raad over en hebben de redactie van artikel II, tweede lid, aangepast in de door de Raad aangegeven zin, zodat de door de Raad geschetste ongewenste gevolgen zich niet kunnen voordoen.

7. *Uit de Verfiningsnotitie (Kamerstukken II 1993/94, 22 849, nr. 27, bladzijden 13 en 14) blijkt dat de voorgestelde vrijstellingen bij de Europese Commissie moeten worden aangemeld. De Raad beveelt aan in de toelichting te vermelden of de vrijstellingen verenigbaar zijn met de Europese regelgeving.*

7. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad is in de memorie van toelichting vermeld dat wij ervan uitgaan 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. De aanmelding van de voorgestelde tegemoetkomingen zal overigens plaatsvinden zo spoedig mogelijk na indiening van het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

8. *De Raad is ten slotte van mening dat de toelichting voldoende duidelijk moet zijn. Daartoe verdient het aanbeveling enkele relevante passages uit de Verfiningsnotitie op te nemen.*

8. Wij nemen de aanbeveling van de Raad over en hebben ter verduidelijking enkele relevante passages uit de verfiningsnotitie in de memorie van toelichting opgenomen.

9. *Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

9. De redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging heeft gegeven, zijn opgevolgd met uitzondering van de suggestie van de Raad onder het vierde gedachtenstreepje. Nu de artikelen van de Wet belastingen op milieugrondslag in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld (Wet van 24 december 1993 tot wijziging van een aantal belastingwetten en van de Wet Infrastructuurfonds in het kader van het belastingplan 1994, Stb. 760, artikel XVI, onderdeel C) kan niet worden gesproken van een tijdstip waarop de Wet belastingen op milieugrondslag in werking treedt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 23 september 1994, no. W06.94 0510, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Nu het voorstel van wet – zij het gedeeltelijk – als tijdelijk is bedoeld aan aanwijzing 182 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) aandacht schenken.
- Artikel II, eerste lid, zodanig redigeren dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bewoordingen van aanwijzing 181 Ar en bij de bewoordingen van het tweede voorbeeld bij aanwijzing 232 Ar.
- In artikel I, onderdeel A, nog een wijziging van artikel 6, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) opnemen.
Gelet op aanwijzing 62 Ar en mede gezien hetgeen in de toelichting op dit artikel wordt opgemerkt «indien» vervangen door: voor zover.
- In artikel III «de te wijzigen bepalingen in de Wet belastingen op milieugrondslag in werking treden» vervangen door: de Wet belastingen op milieugrondslag in werking treedt.
- De term «meermalige produktverpakkingen» telkens vervangen door een omschrijving die de bedoeling juist weergeeft.
- De redactie van het in artikel I, onderdeel D, toegevoegde onderdeel h van artikel 12 Wbm houdt een dynamische verwijzing in. Dit houdt in dat wijzigingen van de desbetreffende regeling ook zullen doorwerken, doch niet dat een vervanging van die regeling doorwerkt. De toelichting op genoemd artikel 12 in vorenbedoelde zin aanpassen.
- In paragraaf 3 van de memorie van toelichting, tweede volle alinea, tweede zin «Met de tegemoetkoming voor spoelwater is één formatieplaats gemoeid» vervangen door: De invloed van de tegemoetkoming voor spoelwater op de formatie is te verwaarlozen.
- In de toelichting op artikel III «artikel I, onderdeel D» vervangen door: artikel I, onderdeel E.