

Vergaderjaar 2016–2017

34 552

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2017)

Q

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2017

Bij de behandeling van het Belastingplan 2017 heb ik uw Kamer bericht over het instellen van de werkgroep exportheffing in de afvalstoffenbelasting (hierna: de werkgroep). De werkgroep heeft de mogelijkheid van een Europeesrechtelijk houdbare en handhaafbare exportheffing onderzocht. Mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu bied ik uw Kamer hierbij de rapportage¹ van de werkgroep aan. De werkgroep concludeert dat een Europeesrechtelijk houdbare en handhaafbare opzet onder bepaalde voorwaarden denkbaar is. In deze opzet zouden zowel de Belastingdienst als de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, ieder voor een eigen deel. In deze brief vat ik de bevindingen van de werkgroep samen. Vervolgens licht ik toe welke vervolgstappen het kabinet zal zetten naar aanleiding van de rapportage.

Achtergrond

Bij brief van 18 februari 2016 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het op nihil stellen van de eerder ingevoerde exportheffing in de afvalstoffenbelasting.² In die brief heb ik uiteengezet dat het niet mogelijk bleek op korte termijn de eerder ingevoerde exportheffing zo in te richten dat deze enerzijds Europeesrechtelijk houdbaar en anderzijds handhaafbaar zou zijn. Tegelijkertijd heb ik toegezegd in samenwerking met de afvalbranche te onderzoeken of er nog een andere opzet mogelijk is om de exportheffing op een later tijdstip alsnog in te voeren. Hiertoe heb ik samen met de afvalbranche en de betrokken overheidsinstanties een gezamenlijke werkgroep ingesteld.

In de werkgroep zijn vanuit de afvalsector de Vereniging Afvalbedrijven en de BRBS Recycling (Branchevereniging Breken en Sorteren) vertegen-

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 155479.07.

² *Kamerstukken I* 2015/2016, 34 302, O.

woordigd. Van overheidszijde zijn het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Belastingdienst, de ILT en Rijkswaterstaat in de werkgroep vertegenwoordigd. De werkgroep heeft door middel van literatuuronderzoek en een aantal werkbezoeken onderzoek gedaan naar de Vlaamse, Oostenrijkse en Deense afvalstoffenbelasting. In Vlaanderen en Oostenrijk blijken houdbare exportheffingen te zijn vormgegeven, terwijl in Denemarken geen exportheffing bestaat en geen significante toename van de export optreedt. Het zwaartepunt van het onderzoek is komen te liggen op de Vlaamse exportheffing, gezien de ervaringen van de sector met deze heffing.

Bevindingen van de werkgroep

De werkgroep constateert zes succesfactoren die in het buitenland bijdragen aan een succesvolle exportheffing. Daarbij zijn volgens de werkgroep vier succesfactoren van belang om een exportheffing binnen de huidige opzet van de Nederlandse afvalstoffenbelasting vorm te kunnen geven. De twee andere succesfactoren maken de uitvoering van een exportheffing in het buitenland eenvoudiger, maar zouden een wijziging van de systematiek van de Nederlandse afvalstoffenbelasting vergen. Ik zal de succesfactoren en de conclusies die daaruit volgen hieronder bespreken.

Succesfactoren

De eerste succesfactor en tevens noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle exportheffing is aansluiting bij de Europese Verordening betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen (hierna: EVOA), waarvoor ook was gekozen bij de oorspronkelijke Nederlandse exportheffing.

De procedure in het kader van de EVOA is breder dan alleen de EVOA-beschikking, waar de oorspronkelijke Nederlandse exportheffing bij aansloot. De EVOA-beschikking verleent toestemming om afval te exporteren en geeft aan op welk soort materiaal de toestemming betrekking heeft, de maximale hoeveelheid die in een bepaalde periode mag worden geëxporteerd en de verwachte verwerkingsmethode. Het gehele EVOA-kennisgevingsdossier, inclusief vervoersdocumenten en verwerkingsmeldingen, geeft onder meer informatie over de buitenlandse verwerker en de in het buitenland ontvangen en verwerkte hoeveelheid afval. Daarmee biedt het EVOA-kennisgevingsdossier naar het oordeel van de werkgroep voldoende aanknopingspunten om de daadwerkelijk geëxporteerde hoeveelheden afvalstoffen en de verwerkingswijze te beoordelen.

Daarnaast is voor de belastingheffing informatie nodig over de daadwerkelijke hoeveelheid in het buitenland verwerkt afval per verwerkingswijze. In Nederland sluit de binnenlandse heffing, net zoals in Oostenrijk en Vlaanderen, aan bij de daadwerkelijke hoeveelheden per verwerkingswijze van de afvalstoffen. Het is dan voor de Europeesrechtelijke houdbaarheid van een exportheffing noodzakelijk dat wordt aangesloten bij de daadwerkelijke hoeveelheden per verwerkingswijze. Hiervoor zou een aanvullende nationale procedure moeten worden vastgesteld.

In Vlaanderen is voorzien in een dergelijke aanvullende procedure. Via deze procedure, die los staat van de EVOA, moet de exporteur informatie aanleveren over de feitelijke hoeveelheden per toegepaste verwerkingsmethode door de buitenlandse verwerker. Hierbij is de hoogte van de belasting gebaseerd op de door de private partijen aangeleverde informatie. Deze aanvullende procedure vormt daarmee een noodzakelijke randvoorwaarde voor een uitvoerbare exportheffing.

De werkgroep constateert tevens dat het van belang is dat de opgegeven hoeveelheden en verwerkingswijze van het geëxporteerde afval worden beoordeeld door een instantie die beschikt over voldoende milieupertise op dit terrein. In Vlaanderen wordt de gehele afvalheffing uitgevoerd door de Openbare Vlaamse Afvalmaatschappij (hierna: OVAM). De OVAM is naast de milieuautoriteit die bevoegd is inzake de EVOA, dus tevens de autoriteit die de heffing daadwerkelijk oplegt en int. In Nederland beschikt de ILT over de vereiste milieupertise.

Als aanvullende succesfactor noemt de werkgroep het strikte controle- en sanctiebeleid in het buitenland. Zo controleert de OVAM in Vlaanderen iedere belastingplichtige jaarlijks en legt de OVAM bij overtredingen zware sancties op.

Tot slot benoemt de werkgroep twee succesfactoren die kenmerken zijn van de algehele buitenlandse afvalstoffenbelastingen, die daar bijdragen aan de uitvoerbaarheid van een exportheffing. Allereerst kennen de afvalstoffenbelastingen in het buitenland een bredere grondslag, waardoor ook het verbranden van afvalstoffen in de cementindustrie, energiecentrales en andere installaties is belast. In Nederland is alleen het verbranden van afval belast dat wordt verbrand in een installatie waarin gemengd huishoudelijk afval, gemengd bedrijfsafval of gemengd sorteeresidu mag worden verbrand. Verder wordt in Vlaanderen alleen de eerste verwerkingswijze belast. De Vlaamse afvalstoffenheffing kent geen vermindering voor afval dat de inrichting weer verlaat, zoals in de Nederlandse systematiek. De andere opzet van de Vlaamse afvalstoffenheffing maakt de uitvoering en handhaafbaarheid van een Europeesrechtelijk houdbare exportheffing in Vlaanderen duidelijk eenvoudiger. De beperktere grondslag in de Nederlandse afvalstoffenbelasting is een complicerende factor bij de uitvoering en handhaving van een Europeesrechtelijk houdbare exportheffing.

Conclusies en eindoordeel

De werkgroep concludeert dat een Europeesrechtelijk houdbare en handhaafbare opzet onder voorwaarden denkbaar is. Het uitgangspunt is hierbij dat een gelijke grondslag geldt bij een verwerking van afvalstoffen binnen en buiten Nederland. In deze opzet ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de exportheffing bij twee uitvoerende instanties, ieder voor het eigen deel. De ILT, de instantie die in Nederland de EVOA uitvoert, zou in deze opzet de daadwerkelijk geëxporteerde hoeveelheden en de daadwerkelijke hoeveelheden per verwerkingswijze kunnen beoordelen. Niet al deze gegevens zijn op dit moment in detail bekend bij de ILT in het kader van de EVOA. Daarom zou een nationale procedure moeten worden gericht op het aanvullen van deze gegevens. De administratieve controle van de aangifte alsmede de inning en het boetebeleid zou in deze opzet door de Belastingdienst kunnen plaatsvinden. Daarbij maakt de Belastingdienst dan gebruik van door de ILT beoordeelde gegevens. De werkgroep geeft aan bereid te zijn bij een eventuele vervolgoopdracht het te volgen proces voor zowel de exporteurs als de beide betrokken overheidsdiensten verder uit te werken op handelingen-niveau.

Reactie

Ik ben de werkgroep erkentelijk voor zijn gedegen werk. Het doet mij deugd dat de conclusies en het positieve eindoordeel over de mogelijkheid van de exportheffing unaniem worden onderschreven door de betrokken partijen. De Staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu en ik nemen de conclusies en het eindoordeel van de werkgroep over.

Drie van de door de werkgroep benoemde succesfactoren vormen randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor een Europeesrechtelijk houdbare en handhaafbare exportheffing. Het gaat om de volgende randvoorwaarden:

- a. De heffing zal moeten aansluiten bij de EVOA-procedure, waarbij breder wordt gekeken dan alleen naar de EVOA-beschikking, en waarbij dus meer gegevens beoordeeld moeten worden dan in de oorspronkelijke opzet van de exportheffing.
- b. Naar Vlaams voorbeeld moet een aanvullende procedure worden ingericht. Alleen op die wijze kunnen de uitvoerende instanties beschikken over de informatie inzake de daadwerkelijke hoeveelheid verwerkt afval per verwerkingswijze. Op dit moment beschikken zij niet over deze informatie.
- c. Het is noodzakelijk dat de opgegeven hoeveelheden en verwerkingswijze van het geëxporteerde afval worden beoordeeld door een instantie die beschikt over voldoende milieupertise op dit terrein. In Nederland beschikt de ILT over deze expertise. De door de ILT beoordeelde gegevens worden vervolgens door de Belastingdienst gebruikt voor de administratieve controle van de aangifte alsmede de inning en het boetebeleid.

Daarnaast noemt de werkgroep drie succesfactoren die geen noodzakelijke randvoorwaarden vormen voor een Europeesrechtelijk houdbare en handhaafbare exportheffing. Dit zijn de bredere grondslag in het buitenland, het feit dat daar enkel de eerste verwerkingsmethode wordt belast en het strikte controle- en sanctiebeleid. De werkgroep heeft de mogelijkheden onderzocht voor een exportheffing binnen de huidige opzet van de Nederlandse afvalstoffenbelasting. Zonder wijziging van die opzet, heeft een Nederlandse exportheffing mogelijk grotere gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven en de uitvoeringskosten van de betrokken instanties dan de exportheffingen in het buitenland. Bij verdere vormgeving van de exportheffing is het van belang dat de gevolgen voor het bedrijfsleven en de uitvoerende instanties in redelijke verhouding staan tot de met de exportheffing te bereiken doelen.

Vervolgstappen

Gezien de conclusies van de werkgroep zijn de Staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu en ik voornemens om langs de voorgestelde lijnen en met inachtneming van de noodzakelijke randvoorwaarden de vormgeving van de exportheffing in de afvalstoffenbelasting nader uit te werken. Daarbij maken wij graag gebruik van het aanbod van de werkgroep om een opzet zoals geconcludeerd in de rapportage nader op handelingenniveau uit te werken. Belangrijke aandachtspunten zijn hierbij de mogelijke extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de gevolgen voor beide betrokken uitvoeringsinstanties, ILT en Belastingdienst. Het is de verwachting dat door de invoering van een dergelijke exportheffing de uitvoeringskosten van zowel de ILT als de Belastingdienst toenemen. Om in kaart te brengen wat de uitvoeringskosten zullen zijn, is een uitwerking van het proces op handelingenniveau van belang. Aan de hand van deze uitwerking kan tevens worden bekeken welke aanpassingen in wet- en regelgeving noodzakelijk zijn, binnen de gebruikelijke kaders voor toetsing op handhaafbaarheid en Europeesrechtelijke houdbaarheid. Het is de ambitie van de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu en mij om de voorbereidingen voor de invoering van de nader uitgewerkte variant in het vroege voorjaar van 2018 ter besluitvorming voor een volgend kabinet gereed te hebben inclusief dekking van de uitvoeringskosten.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Financiën
E.D. Wiebes