

BIJLAGE 4B. bij nader rapport nr. 2022-0000019635

4B. Ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een vrijstelling van afvalstoffenbelasting voor het verbranden van zuiveringslib

Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State

No. W06.16.0073/III

's-Gravenhage, 19 mei 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 1 april 2016, no.2016000592, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een vrijstelling van afvalstoffenbelasting voor het verbranden van zuiveringslib, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit sterkt ertoe voorwaarden te stellen met betrekking tot de vrijstelling voor het verbranden van zuiveringslib in de afvalstoffenbelasting.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen nadat in de inwerkingtredingsbepaling van de wettelijke vrijstelling die aan het ontwerpbesluit ten grondslag ligt (de mogelijkheid tot) het verlenen van terugwerkende kracht is opgenomen. Daarnaast acht de Afdeling een nadere motivering dan wel aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen met betrekking tot de in het ontwerpbesluit opgenomen voorwaarden voor de vrijstelling.

1. Achtergrond ontwerpbesluit

De belasting op het storten van afvalstoffen is ingevolge het Belastingplan 2015 met ingang van 1 januari 2015 uitgebreid met een belastingheffing op het verbranden van afvalstoffen. Daarbij is bij amendement een vrijstelling opgenomen voor het verbranden van zuiveringslib. Inwerkingtreding van deze vrijstelling – het gaat om de delegatiegrondslag voor voorliggend ontwerpbesluit, namelijk artikel 29a van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) – zal vanwege mogelijke staatssteunaspecten plaatsvinden bij koninklijk besluit, aldus de toelichting op het amendement.

Over deze staatssteunaspecten heeft de Staatssecretaris van Financiën per brief van 11 januari 2016 de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer medegedeeld dat de prenotificatieprocedure inzake de vrijstelling is afgerond en dat de maatregel niet genotificeerd hoeft te worden. In deze brief is dan ook aangekondigd dat de wettelijke vrijstelling “op korte termijn” bij koninklijk besluit in werking zal treden, en wel “met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2015, de datum waarop de afvalstoffenbelasting is verbreed tot afval dat wordt verbrand”.

Voorliggend ontwerpbesluit stelt voorwaarden met betrekking tot deze wettelijke vrijstelling en voorziet in terugwerkende kracht – eveneens – tot en met genoemde datum 1 januari 2015. .

Vooruitlopend op deze aangekondigde inwerkingtreding van de wettelijke vrijstelling is per beleidsbesluit van 19 februari 2016 goedgekeurd (onder dezelfde voorwaarden als de voorwaarden die in voorliggend ontwerpbesluit zijn opgenomen) dat belastingheffing over het verbranden van zuiveringslib (met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2015) achterwege blijft. Dit goedkeurende beleidsbesluit zal komen te vervallen op het moment dat de wettelijke vrijstelling in werking treedt.

2. Terugwerkende kracht ontwerpbesluit

Zoals hiervoor is vermeld sluit de terugwerkende kracht van het ontwerpbesluit aan bij de terugwerkende kracht die in genoemde brief van 11 januari 2016 is voorzien voor de wettelijke vrijstelling (in beide gevallen is een terugwerkende kracht voorzien tot en met 1 januari 2015). De Afdeling merkt op dat de inwerkingtredingsbepaling van de wettelijke vrijstelling weliswaar voorziet in inwerkingtreding bij koninklijk besluit, maar dat deze bepaling niet voorziet in (een mogelijkheid tot) het verlenen van terugwerkende kracht. Omdat er voor de wettelijke vrijstelling geen terugwerkende kracht mogelijk is, heeft het verlenen van terugwerkende kracht aan de voor die vrijstelling in voorliggend ontwerpbesluit opgenomen voorwaarden geen betekenis.

Gelet hierop adviseert de Afdeling eerst (de mogelijkheid tot) het verlenen van terugwerkende kracht op te nemen in de inwerkingtredingsbepaling van de wettelijke vrijstelling en pas dan de wettelijke vrijstelling en voorliggend ontwerpbesluit (op hetzelfde tijdstip) in werking te laten treden (met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2015).

3. Voorwaarden vrijstelling

De Afdeling maakt een drietal opmerkingen over de voorwaarden die het voorgestelde artikel 11b (nieuw) van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag (Uitv.Besl.bm) stelt met betrekking tot de toepassing van de wettelijke vrijstelling.

a. Administratie

Op grond van het eerste lid van genoemd artikel 11b moet uit de administratie van de houder van de inrichting blijken welke hoeveelheid afvalstoffen voor toepassing van de wettelijke vrijstelling in aanmerking komt, zo vermeldt de nota van toelichting.

Het is de Afdeling (ook uit de nota van toelichting) niet duidelijk wat dit eerste lid toevoegt aan de administratieplicht die al geldt ingevolge de – ook voor de Wbm geldende – Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en ingevolge de Wbm zelf. De administratieplicht van de AWR houdt immers al in dat een administratieplichtige zijn administratie zodanig moet voeren dat zijn “verplichtingen alsmede de voor de heffing van belasting overigens van belang zijnde gegevens hieruit duidelijk blijken”. Daarnaast houdt de administratieplicht van de Wbm zelf al de verplichting in om een administratie te voeren “zodanig dat daaruit te allen tijde duidelijk blijken de aard, de hoeveelheid en de herkomst van de afvalstoffen”.

De Afdeling adviseert de noodzaak van artikel 11b, eerste lid, (nieuw), van het Uitv.Besl.bm in de nota van toelichting dragend te motiveren en bij gebreke van een dergelijke motivering dit eerste lid te schrappen.

b. Driejaarstermijn verbranden

Op grond van artikel 11b, tweede lid, (nieuw), van het Uitv.Besl.bm moet de verbranding van zuiveringsslib plaatsvinden binnen drie jaar na afgifte van het betreffende zuiveringsslib aan de inrichting. De termijn van drie jaar is gekozen naar analogie met de regeling in artikel 27, tweede lid, van de Wbm, aldus de nota van toelichting.

De Afdeling merkt op dat genoemd artikel 27, tweede lid, inderdaad een termijn van drie jaar kent, maar dat deze termijn één van de voorwaarden vormt die zijn gesteld om een niet bedoelde te ruime toepassing van de belastingvermindering (en daarmee een uitholling van de belastinggrondslag) te voorkomen. De nota van toelichting maakt niet duidelijk waarom deze driejaarstermijn ook bij de toepassing van de vrijstelling moet gelden. Van een uitholling van de belastinggrondslag (het meerdere keren toepassen van een vermindering, terwijl het om dezelfde afvalstoffen gaat) is immers bij een vrijstelling geen sprake.

Daarnaast gaat de nota van toelichting niet in op de vraag in hoeverre (hoge) opslagkosten op zich al verhinderen dat zuiveringsslib te lang wordt opgeslagen, in welk geval de driejaarstermijn een overbodige voorwaarde zou zijn.

De Afdeling adviseert de noodzaak van artikel 11b, tweede lid, (nieuw), van het Uitv.Besl.bm in de nota van toelichting nader te motiveren en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

c. Systematiek (sub)delegatie

Artikel 11b, derde lid, (nieuw), van het Uitv.Besl.bm bepaalt dat bij ministeriële regeling "nadere regels ten behoeve van de uitvoering" kunnen worden gesteld.

De Afdeling merkt op dat het bij ministeriële regeling stellen van "nadere regels ten behoeve van de uitvoering" in tal van Wbm-artikelen is opgenomen naast het bij of krachtens amvb stellen van "voorwaarden en beperkingen". In deze Wbm-systematiek valt het bij ministeriële regeling stellen van "nadere regels ten behoeve van de uitvoering" dus niet onder de subdelegatiemogelijkheid tot het (krachtens amvb) stellen van "voorwaarden en beperkingen".

Het aan voorliggend ontwerpbesluit ten grondslag liggende Wbm-artikel (blijkens de aanhef van het ontwerpbesluit is dat artikel 29a) wijkt af van deze Wbm-systematiek voor (sub)delegatie. Artikel 29a kent immers uitsluitend een delegatie voor aan de vrijstelling bij of krachtens amvb te stellen "voorwaarden en beperkingen", en voorziet niet in het bij ministeriële regeling stellen van "nadere regels ten behoeve van de uitvoering". Kennelijk valt het bij ministeriële regeling stellen van "nadere regels ten behoeve van de uitvoering" (waar voorliggend ontwerpbesluit in voorziet) hier wél onder de subdelegatiemogelijkheid tot het (krachtens amvb) stellen van "voorwaarden en beperkingen".

De Afdeling adviseert, mede in het belang van een consistente wetgeving, in de nota van toelichting de noodzaak voor dit verschil in systematiek te motiveren en, indien een dergelijke motivering niet kan worden gegeven, het verschil in systematiek weg te nemen.

4. Nota van toelichting

De nota van toelichting valt op door haar beknoptheid. Zo ontbreekt iedere verwijzing naar de achtergrond van voorliggend ontwerpbesluit en wordt op geen enkele wijze duidelijk gemaakt wat het bredere kader is waarin het ontwerpbesluit past. Dit komt de zelfstandige leesbaarheid van de toelichting niet ten goede.

Ook ontbreekt een paragraaf met budgettaire aspecten. Daarin zou kunnen worden vermeld hoe en wanneer wordt voorzien in budgettaire dekking van de kosten van de vrijstelling. De recente brief en het recente beleidsbesluit waarin is vermeld dat de ter dekking voorziene opbrengst (door een exportheffing in de afvalstoffenbelasting) vooralsnog geen doorgang vindt, zeggen daar niets over.

Tot slot ontbreekt de gebruikelijke bijlage bij de toelichting met een beschrijving van de gevolgen die het ontwerpbesluit naar verwachting zal hebben voor de uitvoering door de Belastingdienst ("uitvoeringstoets Belastingdienst").

De Afdeling adviseert de nota van toelichting aan te vullen door in te gaan op genoemde aspecten.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.16.0073/III

- In artikel 11b, eerste lid, (nieuw), van het Uitv.Besl.bm "welke hoeveelheid afvalstoffen die" wijzigen in: welk gedeelte van de hoeveelheid afvalstoffen die.