

Vergaderjaar 2007–2008

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 69

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2008

Zoals aangegeven in mijn brief van 2 juli¹ en tijdens het AO op 3 juli met de Vaste Commissie van Financiën heb ik de afgelopen weken met VNO-NCW bekeken welke verdere vereenvoudigingen van de verpakkingenbelasting mogelijk en nodig zijn om de administratieve lasten van de verpakkingenbelasting voor het bedrijfsleven te minimaliseren. Deze vereenvoudigingen komen bovenop de vereenvoudigingen die reeds zijn aangekondigd in de brief over fiscale vergroening, zoals de introductie van een teruggaaf voor indirecte export en het schrappen van franchises uit de concerndefinitie.

Het overleg met VNO-NCW is inmiddels succesvol afgerond, waarbij er overeenstemming is bereikt over de door te voeren vereenvoudigingen. Om die reden wil ik uw Kamer over de uitkomsten van dit overleg informeren. Tevens zal ik aangeven op welke wijze deze uitkomsten en de eerder aangekondigde vereenvoudigingen zullen worden verwerkt in de regelgeving rondom de verpakkingenbelasting.

Bij het zoeken naar vereenvoudigingen gold als gezamenlijk uitgangspunt dat een verpakkingenbelasting gehandhaafd blijft en dat met de opgave voor de verpakkingenbelasting ook de gegevens worden aangeleverd die noodzakelijk zijn voor het Besluit verpakkingen. Het heeft weinig zin de verpakkingenbelasting aan te passen als het bedrijfsleven op grond van bovengenoemde regelgeving deze informatie alsnog moet verstrekken. Verder blijft de opbrengst (voor 2009: € 365 mln) gegarandeerd en zal de belasting beter aansluiten bij de gegevens uit de bestaande bedrijfsadministratie van de belastingplichtigen.

Het overleg heeft tot de volgende vereenvoudigingen geleid:

- maatwerk in uitvoering
- introductie van een forfait voor geïmporteerde verpakkingen
- wijziging definitie verpakkingen
- halvering aantal tarieven
- verschuiven belastingplicht loonverpakkers

¹ Zie Kamerstukken 2007/2008, 28 694, nr. 68.

Maatwerk in de uitvoering

Bij de uitvoering van de verpakkingenbelasting wordt gewerkt langs de lijnen van horizontaal toezicht. Eenvoud in de uitvoering en samenwerking met het bedrijfsleven staan daarbij voorop. Daarin hoort dat de Belastingdienst in overleg met de belastingplichtige afspraken maakt over de uitvoering van de verpakkingenbelasting. Zoals ook op andere terreinen gebeurt, zal de Belastingdienst in samenspraak met de belastingplichtige die afspraken kunnen neerleggen in een breder convenant. Nieuw onderdeel van zo'n afspraak kan zijn de vaststelling van een forfait dat ik hierna verder zal toelichten. Verder kan ook separaat een vaststellings-overeenkomst over de hoogte van het forfait worden gesloten. De Belastingdienst zal deze mogelijkheid dus ook aanbieden. Verder is er over de uitvoering van de verpakkingenbelasting al een aantal sectorafspraken gemaakt. Voordeel van dergelijke sectorafspraken is dat alle bedrijven in een sector hierop een beroep kunnen doen, zowel producenten als handelaren en importeurs. Omdat de Belastingdienst in de uitvoering zo veel mogelijk afspraken wil maken op sectorniveau zal worden geprobeerd de insteek die is gebruikt bij de reeds gesloten sectorafspraken ook in andere branches toe te passen. Daarbij zal de sector zelf in eerste instantie moeten aangeven dat zij interesse heeft in dergelijke afspraken. In de pijplijn zitten bijvoorbeeld afspraken met de sector gedistilleerd, de verfranchise en de smeermiddelenbranche.

Introductie van een forfait voor geïmporteerde verpakkingen

Voor belastingplichtigen die producten invoeren en deze zonder toevoeging van extra verpakkingen in Nederland ter beschikking stellen, kan het zeer lastig zijn de hoeveelheid verpakkingen vast te stellen. Om die reden wordt toegestaan dat de verpakkingenadministratie, die normaliter de basis vormt voor de belastingaangifte, beperkt kan blijven tot een aan de omzet of aan de kosten van buitenlandse inkopen gerelateerd verhoudingsgetal (hierna: forfait) voor de aan te geven kilogrammen verpakking¹. Deze informatie maakt onderdeel uit van de reguliere bedrijfsadministratie. Hiervoor zal de inspecteur een afspraak maken met het desbetreffende bedrijf om in gezamenlijk overleg het forfait vast te stellen. Dit forfait zal vervolgens gedurende een aantal jaren gelden. Het forfait hoeft niet per se betrekking te hebben op de totale omzet of inkopen, maar kan ook op andere kengetallen worden gebaseerd, zoals aantallen verkochte producten of verkochte liters/kilo's. Hier zal dus sprake zijn van maatwerk. De belastingplichtige doet in eerste instantie een voorstel voor het forfait.

Voor de vaststelling van het forfait wordt, zoals hiervoor al opgemerkt, zoveel mogelijk gesteund op informatie waar het bedrijf al over beschikt of kan beschikken. Naast de commerciële bedrijfsadministratie kan daarbij gedacht worden aan de afvaladministratie en aan opgaven van buitenlandse leveranciers. Ontbrekende gegevens kunnen voorts worden verkregen door middel van steekproeven. Er zal in overleg met het bedrijfsleven worden vastgesteld hoe een acceptabele steekproef eruit moet zien.

Idealiter vindt via het forfait een uitsplitsing plaats naar de verschillende gebruikte verpakkingsmaterialen. Omdat het bij het ene bedrijf wel mogelijk zal zijn een uitsplitsing toe te passen en bij het andere niet, zal er een nieuw tarief worden opgenomen voor de situatie dat er geen uitsplitsing naar materialen mogelijk is. Om negatieve selectie te voorkomen, zal dit tarief boven het gemiddelde tarief liggen (ergens tussen het tarief voor kunststof en aluminium).

¹ Bijvoorbeeld: per € 100 mln omzet is er sprake van 200 000 kilo kunststof, 50 000 kilo papier en 20 000 kilo metaal. Of per 1000 verkochte producten is er sprake van 10 kilo kunststof, 1 kilo hout en 2 kilo papier. Zo zijn er vele verhoudingen te bedenken.

Zoals hiervoor is aangegeven kan het forfait worden vastgelegd in een convenant, een vaststellingsovereenkomst of een sectorafspraken. Indien de belastingplichtige daarom verzoekt, kan voor het vaststellen van een forfait ook een meer formele weg worden gevolgd die ertoe leidt dat de inspecteur na overleg met de belastingplichtige het forfait vaststelt in een voor bezwaar vatbare beschikking. Deze formele weg zorgt ervoor dat de belastingplichtige bij een verschil van mening met de inspecteur de mogelijkheid heeft zijn visie op de gebruikelijke wijze in een bezwaaren beroepsprocedure te toetsen. Daarmee wordt bereikt dat de belastingplichtige de hem toekomende rechtsbescherming wordt geboden.

Verwacht wordt dat de procedure van de afwerking van het verzoek in voorkomende gevallen (aanzienlijk) meer tijd zal vergen dan de in beginsel beschikbare periode van acht weken. Dit wordt veroorzaakt door het bij elkaar brengen van de voor het forfait benodigde gegevens, de beoordeling daarvan en het met de belastingplichtige benodigde overleg. Afhankelijk van het gebruik van de weg van de beschikking kan een en ander versterkt worden, omdat alle verzoeken tot vaststelling van een forfait naar verwachting in een zeer korte periode zullen worden ingediend. Het is dus niet reëel om te verwachten dat de inspecteur in staat is die verzoeken direct af te doen.

Om die reden zal het verzoek tot het vaststellen van het forfait via een beschikking eerst worden behandeld als een voorlopig verzoek. De inspecteur krijgt na indiening van het voorlopig verzoek maximaal een jaar de tijd om het forfait vast te stellen. Is dit jaar om, dan gaat alsnog de termijn van acht weken lopen. Uiteraard wordt nagestreefd dat de inspecteur eerder dan na afloop van het jaar de beschikking vaststelt. In de tijd dat de beschikking nog niet is vastgesteld, zal de belastingplichtige nog geen definitieve aangifte hoeven te doen. Wel zal hij via een schattingsopgaaf de voorlopige betalingen moeten verrichten.

Wijziging definitie verpakkingen

De definitie van verpakkingen is vorig jaar, mede op verzoek van het bedrijfsleven, «breed» neergezet. In de uitvoering is gebleken dat aan deze brede definitie allerlei ongewenste haken en ogen zitten. Om die reden zal de definitie van verpakking voor de verpakkingenbelasting worden aangepast. Zo zullen onder meer verpakkingen die feitelijk alleen logistieke hulpmiddelen zijn (bijvoorbeeld pallets, trolley's of grote kratten) niet langer onder de definitie vallen en zal de grens tussen wel of niet verpakking duidelijker worden getrokken. Verder zullen verpakkingcomponenten niet langer afzonderlijk hoeven te worden geadministreerd, maar zullen deze opgaan in de hoofdverpakking (bijvoorbeeld nietjes die worden gebruikt). De wijziging van de definitie van verpakking voor de verpakkingenbelasting zal geen gevolgen hebben voor definitie in het Besluit verpakkingen. Er wordt nog overlegd met het bedrijfsleven over de precieze uitwerking van de aanpassing van de definitie.

Halvering aantal tarieven

Het onderscheid tussen primaire en secundaire/tertiaire verpakking zal vervallen. Hierdoor wordt het aantal tarieven gehalveerd van de huidige zestien naar acht tarieven. Dit scheelt een hoop administratieve lasten en discussies tussen belastingplichtigen en Belastingdienst. Het is onze verwachting dat deze stap niet zal leiden tot een majeure lastenschuif tussen verschillende sectoren. Op flessen voor water, bier of frisdrank waarvoor een statiegeldregeling geldt, zal een lager tarief worden toegepast.

Verschuiven belastingplicht loonverpakkers

Het komt regelmatig voor dat bedrijven het verpakken van hun producten uitbesteden aan zogenoemde loonverpakkers. Vaak krijgt de loonverpakker daarbij de te gebruiken verpakking aangeleverd door degene die het verpakken uitbesteedt. Volgens de huidige wettekst zal de loonverpakker meestal degene zijn die voor het eerst een verpakt product in Nederland ter beschikking stelt en daardoor belastingplichtig wordt. Dit betekent een toename van het aantal belastingplichtigen en kan tot onduidelijkheid tussen de uitbesteder en de loonverpakker leiden. Om die reden zal de uitbesteder van het verpakken belastingplichtige worden voor de verpakkingen die de loonverpakker toevoegt.

Wijze van uitwerking

De in deze brief en de brief fiscale vergroening genoemde vereenvoudigingen zullen voor het grootste deel worden verwezenlijkt via aanpassingen van de Wet Belastingen op Milieugrondslag. Deze aanpassingen zullen worden opgenomen in het Belastingplan 2009¹. Met terugwerkende kracht tot 1 januari 2008 zullen worden voorgesteld:

- de mogelijkheid voor importeurs, die producten invoeren en deze zonder toevoeging van extra verpakkingen in Nederland ter beschikking stellen, om op verzoek door de inspecteur bij voor bezwaar vatbare beschikking een aan de omzet of aan de inkoopkosten gerelateerd verhoudingsgetal voor de aan te geven kilogrammen verpakking vast te laten stellen;
- het optionele tarief voor degene die onder het forfait de uitsplitsing naar verschillende verpakkingsmaterialen niet kan maken;
- het voor de belastingplicht laten meelopen van de componenten van een verpakking met de hoofdverpakking;
- een gespecificeerde delegatiegrondslag om bij Algemene Maatregel van Bestuur maatwerk te leveren voor sectoren (voorbeeld sierteeltsector, groente- en fruitsector);
- het schrappen van het samenwerkingsverband uit de concerndefinitie;
- het verlagen van het tarief voor biokunststof tot het niveau van het tarief voor papier en karton en
- het aanpassen van de definitie van importeur, opdat verduidelijkt wordt dat de transporteur als zodanig geen importeur is.

De teruggaafregeling voor indirecte export zal, zoals ook in de brief fiscale vergroening al is aangegeven, worden geïntroduceerd met terugwerkende kracht tot 1 april 2008. Zo wordt zo veel mogelijk voorkomen dat verpakkingenbelasting moet worden teruggegeven op verpakkingen die al in 2007 of eerder voor het eerst op de Nederlandse markt zijn gebracht en waarop mitsdien helemaal geen verpakkingenbelasting drukt.

Ten slotte zal de wet zodanig worden aangepast dat met ingang van 1 januari 2009 het tariefonderscheid tussen primaire verpakkingen enerzijds en secundaire en tertiaire verpakkingen anderzijds ongedaan wordt gemaakt en voorts dat de belastingplicht van loonverpakkers wordt verschoven. Deze wijzigingen zijn niet met terugwerkende kracht tot 1 januari 2008 te regelen omdat ze in sommige gevallen tot een hoger bedrag aan te betalen belasting kunnen leiden of tot een verschuiving van de belastingplicht. Ook zal de definitie van verpakkingen in principe met ingang van 1 januari 2009 worden gewijzigd. Ik zal de komende weken bekijken of het misschien mogelijk is de wijziging van de definitie al voor 2008 toe te passen.

¹ Aangezien het niet gaat om maatregelen die de koopkracht of het budgettaire beeld raken, zullen de aanpassingen naar verwachting worden opgenomen in het wetsvoorstel Overige Fiscale Maatregelen.

Samenloop met verplichtingen Besluit verpakkingen

Eerder heb ik uw Kamer toegezegd dat producenten en importeurs van verpakte producten of verpakkingen alleen aan de Belastingdienst gegevens hoeven aan te leveren over hoeveelheden verpakkingen. De Belastingdienst zal deze gegevens ter beschikking stellen aan VROM, dan wel de VROM-inspectie, ten behoeve van hun monitoringstaak van de verplichtingen die voortvloeien uit het Besluit verpakkingen.

Doordat een aantal verpakkingen van de definitie van verpakkingen zal worden uitgezonderd, kan over de hoeveelheden van deze verpakkingen geen informatie meer worden verstrekt door de Belastingdienst. Voor die verpakkingen blijft er echter een informatiebehoefte. VROM zal daarom samen met Nedvang bekijken hoe Nedvang namens het bedrijfsleven op een zo verantwoorde en eenvoudig mogelijke wijze in deze informatiebehoefte kan voorzien om zodoende ook op dit punt de administratieve lasten te minimaliseren. Daarbij zal worden voortgebouwd op de afspraken die in het verleden in het verpakkingendossier zijn gemaakt. Het vorenstaande houdt in dat Nedvang er voor zal zorg dragen dat voor deze verpakkingen voor alle bedrijven aan de informatiebehoefte van VROM zal worden voldaan. Aldus bestaat er voor VROM geen noodzaak om hiervoor individuele bedrijven te benaderen.

De in deze brief behandelde wijziging, waardoor belastingplichtigen op basis van een forfait aangifte kunnen doen van de hoeveelheden verpakkingen, komt ook tegemoet aan de informatiebehoefte van VROM omdat het forfait de juiste hoeveelheden zo goed mogelijk benadert met de minste administratieve lasten. Wel zal de Belastingdienst samen met VROM en Nedvang bekijken op welke wijze de hoeveelheden die worden aangegeven onder het optionele tarief alsnog op macro niveau kunnen worden uitgesplitst. Bijvoorbeeld via de verhoudingspercentages van de materialen die wel uitgesplitst zijn aangegeven.

Evaluatie opbrengst verpakkingenbelasting

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2008 heb ik aangegeven dat de cijfers over de hoeveelheden verpakkingen die op de Nederlandse markt worden afgezet met veel onzekerheden zijn omgeven. Om die reden zal na afloop van de eerste aangiftetermijn in april 2009 geëvalueerd worden wat de verwachte opbrengst van de verpakkingenbelasting zal zijn en op wat voor wijzen met eventuele meer- of minderopbrengsten moet worden omgegaan.

Conclusie

Met de in deze brief behandelde vereenvoudigingen van de verpakkingenbelasting verwacht ik dat de belasting met zo weinig mogelijk administratieve lasten in de praktijk kan worden uitgevoerd. Het verheugt me dat het mogelijk is geweest deze wijzigingen gezamenlijk met VNO-NCW overeen te komen. Dit geeft aan dat ze de brede steun hebben binnen het bedrijfsleven en voor een groot deel tegemoet komen aan de in de afgelopen maanden geuite kritiekpunten.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager