

Tariefstructuur afvalstoffenbelasting

Onderzoek naar de mogelijkheden van een herziening van de tariefstructuur van de afvalstoffenbelasting

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding**
- 2. Werkwijze en opbouw rapportage**
- 3. Historisch overzicht tariefstructuur**
 - 3.1 Tariefstructuur in de periode 1995-1997
 - 3.2 Tariefstructuur in de periode 1998-1999
 - 3.3 Tariefstructuur per 1 januari 2000
 - 3.4 Overzicht tarieven afvalstoffenbelasting bij storten (1995-2009)
- 4. Nadelen van de huidige tariefstructuur**
 - 4.1 De volumieke massa methode
 - 4.2 De sanering van voormalige stortplaatsen
- 5. Onderzoek naar mogelijkheden om de tariefstructuur te verbeteren**
 - 5.1 Huidige tariefstructuur
 - 5.2 Het afschaffen van het tariefonderscheid
 - 5.3 Aansluiting bij ontheffing van het stortverbod
 - 5.4 Verbeteringen van de huidige tariefstructuur
 - 5.5 Deelconclusie
- 6. Sanering van oude stortplaatsen**
 - 6.1 Fiscale faciliteit of subsidieregeling?
 - 6.2 Vormgeving van een fiscale faciliteit
 - 6.3 Risico's
 - 6.4 Deelconclusie
- 7. Conclusies en aanbevelingen**

Bijlagen

- A. Afvalstoffen in Nederland
- B. Opbrengst afvalstoffenbelasting
- C. Brief Vereniging Afvalbedrijven

Tariefstructuur afvalstoffenbelasting

Onderzoek naar de mogelijkheden van een herziening van de tariefstructuur van de afvalstoffenbelasting

1. Inleiding

In Nederland wordt onder de naam afvalstoffenbelasting een rijksbelasting geheven ter zake van de afgifte ter verwijdering van afvalstoffen aan een inrichting en de verwijdering van afvalstoffen binnen de inrichting waarin deze zijn ontstaan. De afvalstoffenbelasting is opgenomen in de Wet belastingen op milieugrondslag en wordt aangemerkt als een milieubelasting. Een milieubelasting wordt gedefinieerd als een betaling aan de overheid, zonder dat daar een dienst tegenover staat, over een belastingbasis met een bijzondere milieurelevantie¹. De afvalstoffenbelasting is primair gericht op het verwerven van algemene middelen en secundair op het verminderen van de totale hoeveelheid te storten afvalstoffen en het bevorderen van verbranding, preventie of hergebruik van afvalstoffen.

Milieubelastingen maken deel uit van een bredere ontwikkeling: de vergroening van het Nederlandse belastingstelsel. Onder vergroening van het belastingstelsel wordt verstaan het gebruik van fiscale maatregelen om de milieukosten van bepaald gedrag in de marktprijs tot uitdrukking te brengen of bepaalde gedragseffecten te bereiken.

In het kader van een verdere vergroening van het fiscale stelsel heeft onderzoek plaatsgevonden naar de tariefstructuur van de afvalstoffenbelasting. De aanleiding is dat zowel het bedrijfsleven als de overheid enkele knelpunten ervaren bij de toepassing van het lage tarief van de afvalstoffenbelasting. Tevens zijn er signalen dat saneringsprojecten van oude stortplaatsen niet van de grond komen door de hoge saneringskosten, die mede worden veroorzaakt door de afvalstoffenbelasting. In deze rapportage wordt over de uitkomsten van het onderzoek gerapporteerd.

2. Werkwijze en opbouw rapportage

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli 2008 - april 2009 door de werkgroep afvalstoffenbelasting, bestaande uit medewerkers van het ministerie van Financiën, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Vereniging Afvalbedrijven, het Interprovinciaal Overleg, SenterNovem en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Voor deze bredere samenstelling is gekozen vanwege de specifieke kennis van deze partijen op het gebied van afvalbeleid en de handhaving hiervan. Tevens heeft overleg plaatsgevonden met Transport en Logistiek Nederland.

De rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 wordt een historisch overzicht gegeven van de tariefstructuur binnen de afvalstoffenbelasting. Hierna wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de nadelen van de huidige tariefstructuur en de problematiek bij de sanering van oude stortplaatsen. Alternatieven voor en mogelijke verbeteringen van de huidige tariefstructuur komen aan de orde in hoofdstuk 5. Voorstellen voor een faciliteit bij het saneren van oude stortplaatsen worden beschreven in hoofdstuk 6. Bij de weging van de opties (genoemd in hoofdstuk 5 en 6) is gebruik gemaakt van de volgende beoordelingscriteria:

1. passend in algemeen fiscaal kader;
2. uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid;
3. fraudegevoeligheid;
4. effectiviteit van de sturing van afvalverwerking;
5. administratieve lasten/uitvoeringskosten;
6. rechtszekerheid;
7. consistent beleid.

¹ OESO (2006), *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, p. 26.

Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van het onderzoek en aanbevelingen voor het aanpassen van de huidige tariefstructuur. Hierbij is rekening gehouden met de randvoorwaarde dat de financiering van eventuele wijzigingen uit de afvalstoffenbelasting zelf moet komen. Dit is tevens aangegeven in de brief over de fiscale vergroening van 30 mei 2008².

In bijlage A is algemene informatie opgenomen over de ontwikkeling van de hoeveelheid gestorte afvalstoffen in Nederland en in bijlage B is een overzicht opgenomen van de opbrengst van de afvalstoffenbelasting in de periode 1995-2008. Tevens is als bijlage C een brief van de Vereniging Afvalbedrijven toegevoegd waarin zij een tariefswijziging voorstellen voor het herstorten van afvalstoffen die afkomstig zijn van de sanering van een oude stortplaats.

3. Historisch overzicht tariefstructuur

3.1 Tariefstructuur in de periode 1995-1997

De afvalstoffenbelasting is per 1 januari 1995 ingevoerd. Er gelden twee tarieven: een tarief voor het storten van afvalstoffen en een nihil tarief voor het verbranden. Voor deze differentiatie is destijds gekozen omdat enerzijds het storten van afvalstoffen uit milieuoogpunt minder wenselijk is dan het verbranden van afval en anderzijds het verschil in kostprijs tussen storten (goedkoop) en verbranden (duur) enigszins verkleind kon worden door de invoering van de afvalstoffenbelasting. Bij de toenmalige prijsverhouding was het vanuit financieel oogpunt namelijk veel aantrekkelijker om afvalstoffen te storten dan om ze te verbranden of te hergebruiken.

Een nadere tariefsdifferentiatie voor het storten naar soort afvalstof werd niet wenselijk geacht, aangezien dat zou leiden tot een fijnmazige en zeer gedetailleerde regeling. De toepassing daarvan zou gecompliceerd zijn en aanleiding kunnen geven tot ontwijkingsgedrag.

3.2 Tariefstructuur in de periode 1998-1999

Per 1 januari 1998 is alsnog een nadere tariefsdifferentiatie ingevoerd. Voor het storten van afvalstoffen is in afwijking van het reguliere (lage) tarief een hoger tarief van toepassing voor categorieën afvalstoffen die aangemerkt kunnen worden als brandbare afvalstoffen. Het storten van brandbaar afval is in principe verboden. In verband met capaciteitsproblemen bij afvalverbrandingsinstallaties is het in sommige gevallen echter mogelijk een ontheffing te krijgen van het verbod om brandbare afvalstoffen te storten. Tegelijkertijd zijn de kosten van het aanbieden van afvalstoffen aan een stortplaats (ondanks de in 1995 ingevoerde afvalstoffenbelasting) nog steeds aanzienlijk lager dan de kosten van het aanbieden van afvalstoffen aan een afvalverbrandingsinstallatie.

Via deze tariefsdifferentiatie is een eerste stap gezet om de totale prijs voor het met ontheffing storten van brandbare afvalstoffen geleidelijk op te trekken tot het niveau van de gemiddelde prijs van het verbranden van afvalstoffen. Het doel hiervan is ervoor te zorgen dat de totale prijs die in rekening wordt gebracht voor het storten van brandbaar afval ongeveer gelijk wordt aan de gemiddelde prijs die in rekening wordt gebracht voor het verbranden van afval.

De stortplaatshouder is degene die moet uitmaken of het reguliere dan wel het hoge tarief van toepassing is. Om een goed onderscheid te kunnen maken tussen brandbare en niet-brandbare afvalstoffen wordt aangesloten bij die categorieën van het Besluit stortverbod afvalstoffen, die als brandbaar kunnen worden aangemerkt.

3.3 Tariefstructuur per 1 januari 2000

Het hoge tarief voor het storten van als brandbaar aangemerkte afvalstoffen bleek te leiden tot ontwijkingsgedrag. Sommige afvalstoffen die onder het hoge tarief vielen, leken sterk op afvalstoffen die onder het reguliere (lage) tarief vielen. Door het tariefverschil bestond er voor de

² Zie Kamerstukken II, 2007/08, 31 492, nr. 1

aanbieders van afval een financiële prikkel om afvalstoffen onder een zodanige noemer te storten dat alsnog het reguliere (lage) belastingtarief van toepassing werd. Om deze onbedoelde prikkel weg te nemen, is de tariefstructuur per 1 januari 2000 gewijzigd.

In de per 1 januari 2000 ingevoerde (en nu nog geldende) tariefstructuur is evenals voorheen een nihil tarief van toepassing bij het verbranden van afvalstoffen. Bij het storten van afvalstoffen wordt uitgegaan van de fictie dat alle te storten afvalstoffen brandbaar zijn³. Aangezien voor brandbare afvalstoffen het hoge tarief geldt, leidt de fictie ertoe dat het hoge tarief per 1 januari 2000 het reguliere tarief is geworden. Tegelijkertijd is dit nieuwe reguliere tarief in 2000 fors verhoogd. Hiermee is de volgende stap gezet om de totale prijs voor het storten van brandbare afvalstoffen geleidelijk op te trekken tot het niveau van de gemiddelde prijs van het verbranden van afvalstoffen.

In twee gevallen mag worden afgeweken van het reguliere tarief en is een lager tarief van toepassing.

Ten eerste geldt het lage tarief voor expliciet aangewezen afvalstoffen. In deze categorie zijn de afgelopen jaren diverse wijzigingen doorgevoerd. In dit rapport beperken wij ons tot een opsomming van de huidige expliciet aangewezen afvalstoffen. Dit zijn:

- a. afvalstoffen die uitsluitend bestaan uit niet-reinigbaar straalgrit⁴ (visueel herkenbaar en goed traceerbaar naar herkomst);
- b. gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (met name niet-herbruikbare en niet-brandbare gevaarlijke afvalstoffen);
- c. een aantal specifiek benoemde afvalstoffen die niet verbrandbaar en niet herbruikbaar zijn, die onvermengd zijn met andere afvalstoffen en die rechtstreeks door de producent worden aangeboden (de zogenoemde monostromen)⁵.

Ten tweede geldt het lage tarief voor afvalstoffen waarbij de aanbieder kan aantonen dat de volumieke massa (de massa per volume-eenheid) meer dan 1100 kg/m³ is. Tot de volumieke massa methode is gekomen, omdat verondersteld kan worden dat afvalstoffen met een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m³ doorgaans onbrandbaar zijn. Het toepassen van het lage tarief is daardoor gerechtvaardigd. De volumieke massa van de aangevoerde afvalstoffen wordt bepaald door het gewicht van de afvalstoffen te delen door het met het registratienummer van de container, kipwagen of het vaartuig corresponderende volume⁶. Het voordeel van deze methode is dat op een objectieve manier kan worden vastgesteld welk tarief van toepassing is.

De criteria op grond waarvan wordt vastgesteld of het lage tarief van toepassing is, zijn bij deze tariefstructuur eenvoudig en helder. De eenvoud maakt het voeren van discussie over de categorie-indeling van de afvalstoffen vrijwel geheel overbodig. In vergelijking met de regeling zoals die gold vóór 1 januari 2000 is de fraudegevoeligheid duidelijk verminderd.

3.4 Overzicht tarieven afvalstoffenbelasting bij storten (1995-2009)

<u>Jaar</u>	<u>Regulier tarief</u>	<u>Hoog tarief</u>
<u>1995</u>	fl 29,20	n.v.t.
<u>1996</u>	fl 29,20	n.v.t.
<u>1997</u>	fl 29,20	n.v.t.
<u>1998</u>	fl 29,20	fl 64,20
<u>1999</u>	fl 29,81	fl 65,55

³ Bij de totstandkoming van de per 1 januari 2000 ingevoerde tariefstructuur is gebruik gemaakt van de bevindingen van een onderzoek naar methoden voor het identificeren van "brandbaar" afval, zie paragraaf 5.1.

⁴ Zie de Regeling niet-reinigbaar straalgrit.

⁵ Zie de in artikel 8 van de Uitvoeringsregeling belastingen op milieugrondslag aangewezen afvalstoffen. Periodiek wordt getoetst of aanpassing van dit artikel nodig is met het oog op technische ontwikkelingen die hergebruik alsnog mogelijk maken.

⁶ Zie artikel 5, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag. In plaats van deze opsomming, zal hierna in het rapport worden gesproken over containers.

Jaar	Regulier tarief	Laag tarief
<u>2000</u>	fl 141,66	fl 27,29
<u>2001</u>	fl 144,21	fl 27,78
<u>2002</u>	€ 78,81	€ 13,00
<u>2003</u>	€ 81,65	€ 13,47
<u>2004</u>	€ 83,61	€ 13,79
<u>2005</u>	€ 84,78	€ 13,98
<u>2006</u>	€ 85,54	€ 14,11
<u>2007</u>	€ 86,91	€ 14,34
<u>2008</u>	€ 88,21	€ 14,56
<u>2009</u>	€ 89,71	€ 14,81

In de periode 1995-1997 geldt één tarief. In 1998 is het tarief gedifferentieerd, waarbij naast het reguliere tarief een hoog tarief is ingevoerd. Hiermee is een eerste stap gezet om de totale prijs (inclusief belasting) voor het storten van brandbare afvalstoffen geleidelijk op te trekken tot het niveau van de gemiddelde prijs van het verbranden van afvalstoffen. Sinds 1 januari 1999 worden de tarieven jaarlijks aangepast aan de inflatie.

Door de wijziging van de tariefstructuur per 1 januari 2000 (zie paragraaf 3.3) geldt het hoge tarief voortaan als regulier tarief. Tegelijkertijd is dit nieuwe reguliere tarief fors verhoogd, hiermee is een volgende stap gezet om de totale prijs (inclusief belasting) voor het storten van brandbare afvalstoffen geleidelijk op te trekken tot het niveau van de gemiddelde prijs van het verbranden van afvalstoffen. De laatste stap hiertoe is gezet bij de verhoging van het reguliere tarief op 1 januari 2002.

4. Nadelen van de huidige tariefstructuur

Bij de uitvoering van de regeling die per 1 januari 2000 in werking is getreden zijn enkele knelpunten naar voren gekomen bij de toepassing van het lage tarief, die vooral samenhangen met het vaststellen van de volumieke massa. Daarnaast zijn er signalen dat saneringsprojecten van oude stortplaatsen niet van de grond komen door de hoge saneringskosten, die mede worden veroorzaakt door de afvalstoffenbelasting. Afvalstoffenbelasting wordt geheven over afvalstoffen die ter verwijdering worden afgegeven aan een stortplaats. Dit geldt ook voor afvalstoffen die afkomstig zijn van de sanering van een oude stortplaats en die vervolgens herstort worden bij een operationele stortplaats. Met name wanneer deze afvalstoffen onder het reguliere tarief vallen, maakt de afvalstoffenbelasting een belangrijk deel uit van de saneringskosten.

4.1 De volumieke massa methode

Het voordeel van de volumieke massa methode is dat objectief kan worden vastgesteld wanneer het lage tarief van toepassing is. De methode kent echter ook nadelen:

1. De volumieke massa methode is een grove sturingsmethode. Het storten van brandbaar afval wordt ontmoedigd door een fictiebepaling: al het afval wordt verondersteld brandbaar te zijn en is belast tegen het reguliere tarief. Afval met een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m³ wordt verondersteld niet brandbaar te zijn, daarvoor geldt een lager tarief. De grens van 1100 kg/m³ is enigszins arbitrair. Voorts speelt het bevorderen van hergebruik en preventie binnen de huidige tariefstructuur een beperkte rol.
2. Het vaststellen van de volumieke massa leidt in de praktijk tot een aantal problemen bij de uitvoering van de regeling:
 - a. de financiële gevolgen van een verkeerde vaststelling van het volume kunnen op grond van jurisprudentie niet neergelegd worden bij de vervoerder, het financiële risico verschuift daardoor naar de stortplaatshouder (ook als hij niet verantwoordelijk is geweest voor de vaststelling van dat volume);
 - b. het volume moet worden bepaald door uit te gaan van de grootste maten;

- c. er wordt standaard uitgegaan van een volledige lading;
- d. bij verschil in volumeaanduiding tussen de nagelvast op het vervoermiddel aangebrachte plaat en de door de aanbieder verstrekte lijst, is het op de plaat vermelde volume bepalend.

Ad 1.

Een belangrijk doel van de afvalstoffenbelasting is dat de totale hoeveelheid te storten afval wordt verminderd en dat verbranding, preventie en hergebruik van afval wordt bevorderd. Door het creëren van een tariefsverschil tussen brandbaar en niet brandbaar afval is sturing mogelijk geworden. De volumieke massa grens van 1100 kg/m³ is echter enigszins arbitrair. Er kunnen zowel afvalstoffen zijn met een volumieke massa van minder dan 1100 kg/m³ die niet brandbaar zijn, als afvalstoffen met een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m³ die wel brandbaar zijn. Daarnaast is het gericht bevorderen van hergebruik binnen de huidige tariefstructuur niet mogelijk. Dit zou uitsluitend mogelijk zijn bij een fijnmaziger of andere tariefstructuur. Daar is uit oogpunt van eenvoud en uitvoerbaarheid echter bewust niet voor gekozen.

Ad 2 a.

Bij controles heeft de Belastingdienst geconstateerd dat de inhoud van containers, zoals vermeld op de voorgeschreven nagelvast aangebrachte plaat, niet in alle gevallen overeenkomt met de berekende inhoud (grootste lengte x grootste breedte x grootste hoogte). Als gevolg hiervan kan het voorkomen dat te weinig afvalstoffenbelasting is afgedragen. De Belastingdienst heeft in dergelijke gevallen een naheffingsaanslag opgelegd aan de vervoerder, omdat hij de onjuiste opgave heeft veroorzaakt. De rechter⁷ heeft echter bepaald dat de aanslag ten onrechte aan de vervoerder is opgelegd. Het financiële risico van een onjuist vermelde inhoud op de plaat komt hierdoor toch te liggen bij de stortplaatshouder. Per 1 januari 2008 is in artikel 7 van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag opgenomen dat de eigenaar van het vervoermiddel verantwoordelijk is voor het vermelden van de juiste inhoud. Er is geen duidelijkheid over hoe dit zich verhoudt tot de jurisprudentie.

Ad 2 b.

Vanuit de vervoerdersbranche zijn bezwaren geuit tegen het verplicht hanteren van de belaadbare inhoud. Bij containers met verhoogde afdekvoorzieningen zou de ruimte onder de afdekvoorzieningen niet worden benut, waardoor deze ruimte buiten beschouwing zou moeten blijven bij de inhoudsbepaling. Ook deze problematiek is aan de orde geweest in de bij ad 2a. genoemde beroepszaak. De rechter heeft geoordeeld dat de Belastingdienst bij de bepaling van het volume uit mag gaan van de belaadbare inhoud, dus inclusief de ruimte onder de afdekvoorzieningen.

Ad 2 c.

Een ander bezwaar dat naar voren is gebracht tegen de volumieke massa methode is dat de mate waarin een vervoermiddel is gevuld geen rol speelt bij de bepaling van de vraag of het lage tarief van toepassing is. Bij de berekening wordt uitgegaan van het totale volume, ook als de container gedeeltelijk is gevuld.

Ad 2 d.

Achteraf kan aan de hand van de administratie van een stortplaats uitsluitend worden gecontroleerd of het bij de berekening gebruikte volume overeenkomt met de door de aanbieder verstrekte lijst. Als dit niet het geval is, is duidelijk het volume van de plaat gehanteerd en ontstaat er een bewijsprobleem.

In paragraaf 5.4 wordt nagegaan in hoeverre de hiervoor gesignaleerde nadelen en knelpunten kunnen worden weggenomen door wijzigingen aan te brengen in de huidige tariefstructuur.

⁷ LJN: BC0086, Gerechtshof Amsterdam, 06/00393

4.2 De sanering van oude stortplaatsen

In de brief over fiscale vergroening van 30 mei 2008 is aangegeven dat er signalen zijn dat saneringsprojecten van oude stortplaatsen niet van de grond komen door de hoge saneringskosten, die mede worden veroorzaakt door de afvalstoffenbelasting. Afvalstoffenbelasting wordt geheven over afvalstoffen die ter verwijdering worden afgegeven aan een stortplaats. Dit geldt ook voor afvalstoffen die afkomstig zijn van de sanering van een oude stortplaats. Ook in het Landelijk Afvalbeheerplan 2002-2012 is opgenomen, dat bezien zal worden in hoeverre vrijstelling kan worden gegeven voor het herstorten van afvalstoffen die vrijkomen bij het ontginnen van (voormalige) stortplaatsen.

Verwerkingskosten sanering

De verwerkingskosten bij sanering worden geschat op gemiddeld € 125 per m³. Dit bedrag is inclusief de afvalstoffenbelasting en exclusief de kosten voor projectontwikkeling, opgraven, transport en dergelijke⁸. In de huidige tariefstructuur is het reguliere tarief (€ 89,71 per 1000 kg) van toepassing wanneer de volumieke massa 1100 kg/m³ of minder is. Bij een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m³ is het lage tarief van toepassing (€ 14,81 per 1000 kg). Vooral wanneer het reguliere tarief van toepassing is, maakt de afvalstoffenbelasting een belangrijk deel uit van de saneringskosten.

Bij de verwerkingskosten speelt ook mee of het mogelijk is een deel te hergebruiken of dat alles gestort wordt op een operationele stortplaats. Bij het project Nazorg Voormalige Stortplaatsen (NAVOS-project)⁹ is uitgegaan van de volgende hergebruikpercentages: bedrijfsafval 0%, huishoudelijk afval 25%, grond 50% en bouwafval 75%. Indien een deel kan worden hergebruikt, is de belasting als percentage van de kostprijs van een hergebruikproject ongeveer 30%. Bij het scheiden en sorteren van het afgegraven afval blijft er een restfractie over die gestort moet worden op een operationele stortplaats. Deze restfractie heeft in het algemeen een volumieke massa van 1100 kg/m³ of minder, waarvoor het reguliere tarief geldt. Indien alles wordt gestort, is de belasting als percentage van de kostprijs van een stortproject ongeveer 60%. Doorgaans hebben afvalstoffen die afkomstig zijn van oude stortplaatsen een gemiddelde volumieke massa van meer dan 1100 kg/m³, waardoor het lage tarief van toepassing is indien alles wordt gestort. Een nadeel van "alles storten" is dat ook het herbruikbare deel wordt herstort. Overigens is het moeilijk om voorafgaand aan de sanering een uitspraak te doen over het type stortmateriaal dat zich op een oude stortplaats bevindt. Er is met name voor oudere stortplaatsen vaak geen goede documentatie beschikbaar en als het er is, is het de vraag hoe betrouwbaar de informatie is.

Oude stortplaatsen

Oude stortplaatsen zijn in te delen in twee categorieën, al naar gelang de wijze waarop de nazorg is geregeld. Het betreft:

1. stortplaatsen waar sinds 1 september 1996 geen afvalstoffen meer zijn gestort (voormalige stortplaatsen);
2. stortplaatsen waar sinds 1 september 1996 afvalstoffen zijn gestort en die daarna zijn gesloten (gesloten stortplaatsen).

Dankzij het NAVOS-project is er steeds meer bekend over de risico's die voormalige stortplaatsen met zich meebrengen en is er meer inzicht verkregen in de omvang van de problematiek. Het NAVOS-project houdt zich uitsluitend bezig met stortplaatsen waar men vóór 1 september 1996 met storten is opgehouden, aangezien stortplaatsen waar na deze datum nog is gestort onder de wettelijke regeling voor de nazorg bij operationele stortplaatsen vallen (nazorgregeling Wet milieubeheer, voorheen Leemtewet). Bij het NAVOS-project is de volgende definitie van het begrip "voormalige stortplaats" aangehouden:

Een voormalige stortplaats is een terrein waar, al dan niet onder toezicht van de overheid, in het verleden afval is gestort. Stortmateriaal kan bestaan uit huishoudelijk afval, bedrijfsafval, bouw- en sloopafval en dergelijke. De periode van storten kan variëren van zeer kort tot decennialang. Het

⁸ Bron: Vereniging Afvalbedrijven.

⁹ Zie de rapportages over dit project: Advies Nazorg Voormalige Stortplaatsen (april 2005), Achtergronden bij het Advies Nazorg Voormalige Stortplaatsen (april 2005).

stortoppervlak kan variëren van enkele vierkante meters tot meerdere hectaren. Het gestorte materiaal moet steekvast en bodemvreemd zijn en meer dan 50% van het volume uitmaken. Het moet bovendien gaan om tenminste 25 m³. Baggerspeciedepots, slootdempingen en erfverhardingen met opgebracht puin zijn expliciet uitgesloten.

Er zijn ongeveer 4000 van dergelijke voormalige stortplaatsen bekend, verspreid over heel Nederland. Aangezien het moeilijk is uitspraken te doen over het type stortmateriaal dat zich in deze stortplaatsen bevindt, wordt bij het NAVOS-project in beginsel uitgegaan van een black box benadering. Toch is geprobeerd om zoveel mogelijk aan te geven wat het belangrijkste type stortmateriaal zal zijn. Bij 38% van de stortplaatsen is huishoudelijk afval het hoofdtype stortmateriaal. Bouwafval volgt met 22%. Er is slechts een zeer klein percentage waar hoofdzakelijk chemisch afval is gestort (1%).

Ongeveer 6% van de voormalige stortplaatsen kan uit milieuhygiënische overwegingen worden aangemerkt als spoedlocatie. Deze worden meegenomen in de door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voorgestane aanpak van spoedlocaties in het kader van de bodemsaneringsprogramma's en worden gestaag gesaneerd¹⁰. Daarnaast is herontwikkeling van voormalige stortplaatsen wenselijk uit oogpunt van risicobeheersing (milieu, gezondheid) en/of ruimtelijke ordening (ruimtegebrek, natuurlandschap). Het saneren van een voormalige stortplaats kan bijvoorbeeld plaatsvinden door een locatie volledig af te graven, te herschikken of te isoleren en controleren. Bij het maken van een afweging tussen verschillende saneringsmethoden zullen de aard van de nieuwe bestemming, de mate van milieu- en gezondheidsrisico's en de kosten een belangrijke rol spelen. Wanneer voormalige stortplaatsen worden gesaneerd door middel van afgraving, is het voordeel dat eeuwigdurende monitoring en nazorg van die stortplaats niet langer noodzakelijk is en meer hoogwaardige herontwikkeling kan plaatsvinden dan bij andere saneringsvarianten.

De algemene verwachting dat stortlocaties die ruimtelijk gunstig liggen (40% van de 4000 voormalige stortplaatsen) vanzelf tot ontwikkeling komen omdat de opbrengsten hoog genoeg zijn, is in de rapportage over het NAVOS-project niet ontkracht, maar ook niet bevestigd met harde gegevens. Wel is in deze rapportage aangegeven dat 13% van de voormalige stortplaatsen in hoogdynamisch gebied ligt, wat betekent dat daar concrete plannen bestaan voor intensieve stedelijke gebruiksfuncties. Voor 27% van de voormalige stortplaatsen bestaan andere concrete ruimtelijke plannen met een tijdhorizon van enkele jaren tot ongeveer 15 jaar, zodat ze als dynamisch kunnen worden gekwalificeerd. Voor 43% van de voormalige stortplaatsen bestaan globale plannen van provincie en rijk, de zogenoemde semi-dynamische gebieden (geldt ook voor stortplaatsen die binnen 500 meter van de bebouwde kom liggen). De overige 17% ligt in gebieden waar in de komende tijd geen of vrijwel geen ontwikkelingen te verwachten zijn (statische gebieden).

De sanering van oude stortplaatsen door afgraving en verwijdering komt op dit moment niet goed van de grond. Dit geldt met name voor stortplaatsen waar men vóór 1 september 1996 met storten is opgehouden. Voor stortplaatsen die sinds 1 september 1996 zijn (of worden) gesloten kan sanering door afgraving en verwijdering ook een optie zijn. Aangezien dergelijke stortplaatsen in principe voldoen aan de huidige milieueisen speelt het vraagstuk van sanering op dit moment echter nog niet, al kan het in de toekomst wenselijk worden uit oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling.

Voor het saneren van oude stortplaatsen zullen in hoofdstuk 6 de mogelijkheden voor een (fiscale) faciliteit worden uitgewerkt.

¹⁰ Kamerstukken II, 2008/09, 30 015, nr. 27.

5. Onderzoek naar mogelijkheden om de tariefstructuur te verbeteren

5.1 Huidige tariefstructuur

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is de tariefstructuur voor de afvalstoffenbelasting sinds de invoering in 1995 diverse malen gewijzigd. De laatste wijziging vond plaats per 1 januari 2000. Deze wijziging was gebaseerd op een onderzoek van KPMG. KPMG heeft in 1999 in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een onderzoek uitgevoerd naar methoden voor het identificeren van "brandbaar" afval. Het primaire doel van dit onderzoek was het ontwikkelen van methoden op basis waarvan kan worden vastgesteld of te storten afvalstoffen onder het hoge of het lage tarief vallen. Het onderzoek is de basis geweest voor de huidige tariefstructuur.

In het kader van het onderzoek zijn acht methoden geïdentificeerd om te bepalen of afvalstoffen "brandbaar" zijn:

1. Fictiebepaling dat al het gestorte afval brandbaar is. Eventuele aanvulling: tenzij belastingplichtige het tegendeel kan aantonen.
2. Forfait (percentage "brandbaar") per te storten categorie afval.
3. "Brandbaarheid" op basis van het soortelijk gewicht van het afval.
4. Belastingplicht dichter bij de herkomst van het afval.
5. Onafhankelijke instantie stelt "brandbaarheid" vast.
6. Administratie ten behoeve Provinciale Milieuverordening (PMV) als basis voor de identificatie van "brandbaar" afval.
7. Stortplaatsen ontvangen een deel van de belastingopbrengst (creëren van belangentegenstelling tussen ontdoener en stortplaats).
8. Alle vrachten afkomstig van meer dan één ontdoener per definitie "brandbaar".

De geïdentificeerde methoden zijn beoordeeld op haalbaarheid (uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en fraudegevoeligheid). Daarnaast is rekening gehouden met het spanningsveld tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid en het spanningsveld tussen administratieve controleerbaarheid en uitvoerbaarheid.

Bij drie methoden (2, 7 en 8) kon in een vroeg stadium worden geconcludeerd dat zij niet uitvoerbaar zijn. Van de overige vijf methoden zijn de voor- en nadelen in kaart gebracht. Er is gezocht naar een combinatie van methoden, waarbij de nadelen van de verschillende methoden zoveel mogelijk worden opgeheven door combinatie met elementen van andere methoden. Als uitgangspunt is methode 1 genomen, de fictiebepaling dat al het gestorte afval brandbaar is. Omdat dit tot onrechtvaardige uitkomsten kan leiden, is gekozen voor een combinatie met de methoden 3 en 6. Door de combinatie met methode 3 kan de aanbieder aan de hand van het soortelijk gewicht aantonen dat het afval niet "brandbaar" is. Door de combinatie met methode 6 kan op grond van de PMV-administratie eenduidig worden vastgesteld dat een afvalstof niet "brandbaar" is.

5.2 Het afschaffen van het tariefonderscheid

Het afschaffen van het tariefonderscheid is een mogelijk alternatief voor de huidige tariefstructuur. Door voortaan één tarief voor het storten van afvalstoffen toe te passen, zal het merendeel van de nadelen van de huidige tariefstructuur opgelost kunnen worden. Dit alternatief zal echter leiden tot andere ongewenste gevolgen.

Bij het huidige reguliere tarief is het uitgangspunt dat de totale prijs (inclusief belasting) voor het storten van brandbare afvalstoffen ongeveer vergelijkbaar is met het niveau van de gemiddelde prijs (inclusief belasting) van het verbranden van afvalstoffen. Er zijn bij dit alternatief twee opties mogelijk:

1. Het genoemde uitgangspunt wordt gehandhaafd. Dit betekent dat het reguliere tarief (€ 89,71 per 1000 kg) van toepassing wordt op alle afvalstoffen die bij een stortplaats worden aangeboden. Het nadeel hiervan is dat het tarief voor bepaalde afvalstoffen wordt verzesvoudigd, ook wanneer

storten de enige mogelijkheid is om een afvalstof te verwijderen. Hierdoor ontstaat het risico dat dergelijke afvalstoffen illegaal worden gedumpt. Een mogelijk voordeel van deze optie is dat eerder op zoek zal worden gegaan naar methoden om dergelijk afval alsnog te kunnen verbranden, hergebruiken of zelfs producten op een andere wijze te vervaardigen. Bij een tarief van € 89,71 wordt de opbrengst van de afvalstoffenbelasting geraamd op ongeveer € 250 miljoen¹¹.

2. Het genoemde uitgangspunt wordt losgelaten. Dit betekent dat, uitgaande van een gelijkblijvende opbrengst het nieuwe uniforme tarief op een lager niveau kan worden vastgesteld dan het huidige reguliere tarief. Voor een opbrengst van € 110 miljoen dient het tarief ongeveer € 37 te bedragen¹². Het nadeel hiervan is dat de sturende werking van de afvalstoffenbelasting afneemt ten aanzien van brandbare afvalstoffen. Bij het met ontheffing storten van brandbare afvalstoffen zal de ontdoener hiervan voortaan namelijk goedkoper uit zijn dan bij het verbranden van die afvalstoffen. Tegelijkertijd wordt hierdoor het lage tarief voor storten (de minst wenselijke vorm van afvalverwerking) fors verhoogd. Dit heeft mogelijk als voordeel dat eerder op zoek wordt gegaan naar methoden om dergelijk afval alsnog te kunnen verbranden, hergebruiken of zelfs producten op een andere wijze te vervaardigen. De stijging van het lage tarief zal minder fors zijn dan bij de eerste optie. Toch zal er een risico ontstaan dat dergelijke afvalstoffen illegaal worden gedumpt.

Toetsing aan de in hoofdstuk 2 genoemde beoordelingscriteria geeft geen eenduidig beeld. Dit alternatief scoort goed wat betreft de criteria fiscale inpasbaarheid, uitvoerbaarheid / handhaafbaarheid, fraudegevoeligheid en administratieve lasten/uitvoeringskosten. Bij de tweede optie treedt ten aanzien van de brandbare afvalstoffen een afname van de sturing op. Tevens zullen beide opties tot gevolg hebben dat er een sterke tariefstijging optreedt voor afvalstoffen die nu onder het lage tarief vallen. Vooral in de situatie dat er geen alternatieve verwerkingsmethoden beschikbaar zijn en ook niet zullen komen, zal dit puur leiden tot een stijging van de totale stortkosten. Naar verwachting zal een verveelvoudiging van het tarief als onrechtvaardig worden ervaren, te meer omdat een verhoging van het lage tarief tot op heden niet nodig werd geacht.

5.3 Aansluiting bij ontheffing van het stortverbod

Op dit moment geldt in beginsel het reguliere (hoge) tarief. Het lage tarief is alleen van toepassing voor afvalstoffen met een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m³ of specifiek aangewezen afvalstoffen. In de brief over fiscale vergroening van 30 mei 2008 is aangegeven dat onderzocht wordt of het mogelijk is voortaan alle afvalstromen die gestort worden in beginsel tegen een laag tarief te belasten, tenzij het afvalstoffen betreft die onder een in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) opgenomen stortverbod vallen, maar waarvoor een ontheffing is verleend. In het laatste geval worden de afvalstoffen tegen een hoog tarief belast.

In termen van het afvalbeleid zou een dergelijke herziening betekenen: afvalstoffen waarvoor geen stortverbod geldt (omdat ze niet-herbruikbaar en niet-verbrandbaar zijn, kortom, waarvoor geen verwerkingsalternatief voorhanden is) worden belast tegen het lage tarief. Voor de andere afvalstromen (wel herbruikbaar of wel verbrandbaar) geldt in beginsel een stortverbod. Indien van dit verbod door de provincie een ontheffing is verleend, waardoor deze afvalstromen alsnog gestort kunnen worden, geldt een hoog tarief.

Het voordeel van deze methode is dat de afvalstoffenbelasting een fijnmaziger instrument wordt ten behoeve van het afvalstoffenbeleid. Het lage tarief mag alleen worden toegepast als er geen verwerkingsalternatieven zijn en storten de enige mogelijkheid is.

Een belangrijk bezwaar uit controleoogpunt betreft de opzet dat alles tegen het lage tarief wordt belast tenzij voor de afvalstof een ontheffing van het stortverbod is verleend. In het fiscale geldt over het algemeen dat een belastingplichtige die gebruik wil maken van een gunstige regeling, moet bewijzen dat hij voldoet aan de voorwaarden die hiervoor zijn gesteld. De bewijslast rust in

¹¹ De raming is op basis van de realisaties van 2008. Hierbij is geen rekening gehouden met een fiscale stimuleringsregeling voor afval dat afkomstig is van oude stortplaatsen.

¹² Zie voetnoot 11.

die situatie op belastingplichtige. Bij de voorgestelde opzet zou de inspecteur in voorkomende gevallen moeten bewijzen dat het hoge tarief van toepassing is. De bewijslast voor de volledigheid van de belastingopbrengst zou dan op de inspecteur rusten in plaats van op de belastingplichtige. Het achteraf aantonen dat een afvalstof onder het stortverbod valt is voor de inspecteur een moeilijke, zo niet onmogelijke opgave.

Toetsing aan de onder hoofdstuk 2 genoemde criteria leidt tot de conclusie dat de systematiek met name op het punt handhaafbaarheid negatief scoort. Daarnaast is deze systematiek fraudegevoelig. Een koppeling van tarieven aan bepaalde afvalstoffencategorieën draagt het risico van "omkatten" in zich. Aangezien er geen tegengesteld belang is (of gecreëerd zou kunnen worden) tussen aanbieder en stortplaatshouder, is het moeilijk dit risico af te dekken. Het risico is mogelijk minder groot dan in de jaren 1998-1999, doordat er op dit moment stortverboden gelden voor alle brandbare afvalstoffen (al doen de verleende ontheffingen dit effect deels teniet). Ook uit een oogpunt van consistent beleid en rechtszekerheid ligt een keuze voor deze systematiek niet voor de hand. Het voorgestelde systeem lijkt in opzet op het systeem dat in 1998 en 1999 gold, toen het lage tarief het reguliere tarief was.

Tenslotte wordt opgemerkt dat het Bssa binnen enkele jaren zal worden gewijzigd. Deze wijzigingen kunnen aanleiding vormen om dit alternatief opnieuw tegen het licht te houden.

5.4 Verbeteringen van de huidige tariefstructuur

Zoals uiteengezet in paragraaf 4.1. zijn er nadelen verbonden aan de huidige tariefstructuur. Ten eerste is de volumieke massa methode een grove sturingsmethode. Ten tweede leidt het vaststellen van de volumieke massa tot een aantal problemen.

Grove sturingsmethode

De grens van 1100 kg/m³ komt niet exact overeen met het onderscheid brandbaar/niet brandbaar, maar benadert de werkelijkheid. Het gekozen onderscheid (de grens van 1100 kg/m³) verdient vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid de voorkeur boven andere methoden.

Voorts is onderzocht of de huidige tariefstructuur ook gebruikt kan worden om hergebruik gericht te bevorderen. Het gaat hierbij in het bijzonder om afvalstoffen waarvoor geen stortverbod geldt en het lage tarief van de afvalstoffenbelasting van toepassing is (vooral gevaarlijke afvalstoffen en afvalstoffen met een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m³). Binnen de huidige tariefstructuur zou een financiële prikkel gecreëerd kunnen worden door voor dergelijke afvalstoffen alsnog het reguliere tarief van de afvalstoffenbelasting van toepassing te verklaren.

Indien bijvoorbeeld het lage tarief voor gevaarlijke afvalstoffen wordt afgeschaft, zullen deze afvalstoffen op dezelfde wijze worden behandeld als gewone afvalstoffen (de volumieke massa methode wordt van toepassing). Voor gevaarlijke afvalstoffen met een volumieke massa van 1100 kg/m³ of minder zal dan het reguliere tarief gelden. Deze financiële prikkel kan leiden tot het stimuleren van hergebruik (of zelfs preventie). Het laten vervallen van deze uitzondering zal tevens leiden tot een vereenvoudiging voor de uitvoeringspraktijk. Bovendien valt het risico weg dat afvalstoffen na vermenging met andere afvalstoffen als gevaarlijk worden aangemerkt en daardoor alsnog onder het lage tarief vallen. Doordat voor een deel van de gevaarlijke afvalstoffen het reguliere tarief van toepassing zal zijn, ontstaat wel een groter risico dat deze afvalstoffen illegaal worden gedumpt.

Het creëren van een financiële prikkel door het reguliere tarief van toepassing te verklaren kan bij afvalstoffen met een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m³ echter fraudegevoelig zijn. Ook zal een dergelijke regeling leiden tot bewijsproblemen. Doordat een uitzondering op een uitzondering wordt gecreëerd, ontstaat namelijk de situatie dat een afvalstof enerzijds voldoet aan de voorwaarden om het lage tarief te mogen toepassen en anderzijds alsnog het reguliere tarief geldt. Deze regeling ligt dus uit het oogpunt van handhaving niet voor de hand (zie hetzelfde bezwaar als bij het voorstel om aan te sluiten bij de ontheffing van het stortverbod). Het voordeel van extra sturing (potentiële milieuwinst) weegt daardoor in beginsel niet op tegen de nadelen die samenhangen met een dergelijke regeling.

Overigens kan de belastingopbrengst die zou ontstaan bij het afschaffen van het lage tarief voor gevaarlijke afvalstoffen (geraamd op ruim € 12 miljoen) mogelijk worden ingezet, als dekking voor wijzigingen binnen de afvalstoffenbelasting waarbij een budgettaire derving optreedt.

Volumieke massa

Het vaststellen van de volumieke massa leidt, zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, tot de volgende problemen:

- a. de financiële gevolgen van een verkeerde vaststelling van het volume kunnen op grond van jurisprudentie niet neergelegd worden bij de vervoerder, het financiële risico verschuift daardoor naar de stortplaatshouder (ook als hij niet verantwoordelijk is geweest voor de vaststelling van dat volume);
- b. het volume moet worden bepaald door uit te gaan van de grootste maten;
- c. er wordt standaard uitgegaan van een volledige lading;
- d. bij verschil in volumeaanduiding tussen de nagelvast op het vervoermiddel aangebrachte plaat en de door de aanbieder verstrekte lijst, is het op de plaat vermelde volume bepalend.

Ad a.

De stortplaatshouder is als belastingplichtige verantwoordelijk voor het bepalen welk tarief van toepassing is. De bepalende factor voor de tariefstoepassing is de inhoud van de containers. Bij de huidige opzet is bepaald dat de inhoud van een container op twee manieren kan worden bepaald:

- De inhoud van een container wordt vastgesteld door de aan de binnenzijde van de container opgemeten lengte, breedte en hoogte met elkaar te vermenigvuldigen. Indien de lengte, breedte of hoogte niet overal gelijk is, dient steeds de grootste maat in aanmerking te worden genomen.
- De werkelijke inhoud (inwendige geometrische inhoud) van een container laten vaststellen door een conform ISO/IEC 17025 geaccrediteerd laboratorium.

Indien de eigenaar van de container de inhoud zelf bepaalt op de eerstgenoemde wijze, is het de vraag of de stortplaatshouder bij later gebleken onjuistheid de consequenties hiervan moet dragen. De voorkeur gaat uit naar een zo objectief mogelijke maatstaf. Het uitsluitend werken met containers waarvan het volume van de inwendige geometrische vorm is vastgesteld door een conform ISO/IEC 17025 geaccrediteerd laboratorium zou voor alle partijen meer zekerheid bieden. Daar staat tegenover dat hier kosten aan zijn verbonden, het gaat eenmalig om maximaal een paar honderd euro (een fractie van de aanschafkosten van dergelijke transportmiddelen).

Ad b.

Het uitgaan van de grootste maten, leidt bij containers met verhoogde afdekvoorzieningen tot een groter volume. Bij deze containers wordt de ruimte onder de afdekvoorzieningen niet of niet volledig benut. Dit pleit er voor deze ruimte buiten beschouwing te laten bij de inhoudsbepaling. Voorgesteld wordt bij de bepaling van het volume van de inwendige geometrische vorm door een geaccrediteerd laboratorium de zogenoemde beweegbare en afneembare afdekvoorzieningen buiten beschouwing te laten. Dit heeft tot gevolg dat de lading van de container eerder onder het lage tarief valt. Het volume wordt namelijk kleiner, terwijl het gewicht van de afvalstoffen gelijk blijft. Daardoor zal er eerder sprake zijn van een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m³. De budgettaire derving hiervan is door het ministerie van Financiën geraamd op € 2 miljoen. Deze raming is gebaseerd op naheffingen die zijn opgelegd door de Belastingdienst in gevallen waarbij het grotere volume ten gevolge van de afdekvoorzieningen niet was meegenomen.

Ad c.

Het wordt als onrechtvaardigheid ervaren dat geen rekening wordt gehouden met het werkelijke volume van de aangeboden afvalstoffen. Uitgangspunt bij de berekening van de volumieke massa is dat de container volledig is gevuld. Daardoor kan het voorkomen dat afvalstoffen met een soortelijk gewicht van meer dan 1100 kg/m³ toch onder het reguliere tarief vallen omdat de container waarin ze worden aangeboden niet geheel gevuld is. Met moderne meettechnieken, zoals infrarood, zou het volume van de aangeboden afvalstoffen kunnen worden bepaald, zodat het nadeel zou worden weggenomen. De consequentie zou dan zijn dat iedere stortplaats deze

geavanceerde apparatuur zou moeten aanschaffen. Het is de vraag of dit met het oog op de administratieve lasten en uitvoeringskosten een reële optie is. Bovendien kan achteraf moeilijk worden vastgesteld of de meting correct heeft plaats gevonden. Dit zou mogelijk fraude in de hand kunnen werken.

Een andere mogelijkheid is het overladen van het aangeboden afval op de stortplaats in (kleinere) containers waarvan het volume van de inwendige geometrisch vorm door een geaccrediteerd laboratorium is bepaald. Hierdoor zou een nauwkeuriger meting van het volume mogelijk zijn. Het probleem hierbij is echter dat bij het overstorten het volume groter wordt, doordat er lucht bij komt. Daarnaast zal extra mankracht nodig zijn, zullen de administratieve lasten toenemen en zijn aanbieders van afval meer tijd kwijt bij de stortplaats.

Alles overwegende en rekening houdend met de gehanteerde beoordelingscriteria, lijkt het niet mogelijk om dit nadeel bij niet volledig gevulde containers weg te nemen.

Ad d.

Wanneer wordt voorgeschreven dat het volume van de inwendige geometrisch vorm door een geaccrediteerd laboratorium moet zijn vastgesteld (zie a.), zal bij de berekening worden uitgegaan van het door het laboratorium afgegeven certificaat. Daardoor is controle achteraf mogelijk. Het genoemde nadeel van de huidige systematiek komt hiermee te vervallen. De onduidelijkheden op dit punt in de regelgeving zullen worden weggelaten.

5.5. Deelconclusie

Op grond van het voorgaande wordt de conclusie getrokken dat het op dit moment geen aanbeveling verdient over te stappen op een alternatieve tariefstructuur. Door verbeteringen aan te brengen in de huidige tariefstructuur kunnen de geconstateerde nadelen voor een belangrijk deel worden weggelaten. De belastingopbrengst die zou ontstaan bij het afschaffen van het lage tarief voor gevaarlijke afvalstoffen, kan mogelijk worden ingezet als dekking voor wijzigingen binnen de afvalstoffenbelasting waarbij een budgettaire derving optreedt.

6. Sanering van oude stortplaatsen

6.1 Fiscale faciliteit of subsidieregeling?

De problematiek rond de sanering van oude stortplaatsen is aan de orde gekomen in paragraaf 4.2. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de mogelijkheden om een fiscale faciliteit (een belastinguitgave) te introduceren die het saneren van oude stortplaatsen zal stimuleren. Deze faciliteit zou voor alle oude stortplaatsen moeten gelden en heeft daardoor een generiek karakter. Bij de invoering van nieuwe belastinguitgaven moet gebruik worden gemaakt van het toetsingskader dat is opgenomen in de begrotingsregels¹³. De eerste vragen uit het toetsingskader worden feitelijk al beantwoord in paragraaf 4.2, daarom wordt direct ingegaan op de vraag of kan worden aangetoond dat een fiscale faciliteit de voorkeur verdient boven een directe subsidie.

Bij de sanering van oude stortplaatsen zal een directe subsidie per project voor de ontvanger dienen om de uitgaven aan afvalstoffenbelasting (deels) te compenseren. Het voordeel van een directe subsidie is, dat er bij het toekennen van de subsidie gericht rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden. Zo kan een financieel voordeel door de waardevermeerdering van de grond in mindering worden gebracht of kan voorrang worden verleend aan een oude stortplaats die uit milieuhygiënische overwegingen is aangemerkt als spoedlocatie. Een directe subsidie kan hierdoor doeltreffender zijn. Daar staat tegenover dat een dergelijke subsidie (onnodig) kan leiden tot het rondpompen van geld tussen de Rijksoverheid en met name lagere overheden. Ongeveer 70% van de oude stortplaatsen is immers in handen van provincies of gemeenten, de overige 30% is in privaat bezit. Daarnaast zullen de administratieve lasten toenemen bij het invoeren van een subsidieregeling, doordat er een afzonderlijk traject voor moet worden opgezet. Dit zal gevolgen

¹³ Zie bijlage 10 van de Miljoenennota 2003.

hebben voor de administratie van zowel operationele stortplaatsen als van degene die de sanering uitvoert of laat uitvoeren. Bij een fiscale faciliteit kan grotendeels worden aangesloten bij bestaande regelgeving en de administratie van exploitanten van stortplaatsen. Een fiscale faciliteit lijkt in deze situatie het meest doelmatig te zijn.

Gelet op het voorgaande en het generieke karakter van de maatregel, is een fiscale faciliteit in dit geval naar verwachting het meest doelmatig. Een fiscale faciliteit verdient daarom de voorkeur boven een directe subsidie.

6.2 Vormgeving van een fiscale faciliteit

Met een fiscale faciliteit wordt gestimuleerd dat bij oude stortplaatsen vaker wordt gekozen voor een saneringsproject waarbij de stortplaats geheel of gedeeltelijk wordt afgegraven en het afval wordt gesorteerd op herbruikbaarheid/brandbaarheid. De niet-herbruikbare/niet-brandbare restfractie wordt vervolgens herstort op een operationele stortplaats die voldoet aan de hedendaagse eisen op milieugebied. Een gehele afgraving heeft als voordeel dat op de locatie van de oude stortplaats eeuwigdurende monitoring en nazorg niet langer nodig is. Daarnaast kan herontwikkeling bij gehele of gedeeltelijke afgraving eerder en hoogwaardiger van de grond komen (een deel van de afvalstoffen kan alsnog verbrand of hergebruikt worden).

Onderzocht is op welke wijze vorm kan worden gegeven aan een fiscale faciliteit. Er zijn drie opties:

1. afvalstromen die afkomstig zijn van de sanering van een oude stortplaats worden aangemerkt als afvalstof waarvoor het lage tarief van toepassing is;
2. voor afvalstromen die afkomstig zijn van de sanering van een oude stortplaats wordt in afwijking van het reguliere tarief een laag tarief van toepassing bij een volumieke massa van 1100 of minder kg/m^3 en wordt een nihil tarief van toepassing bij een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m^3 ;
3. afvalstromen die afkomstig zijn van de sanering van een oude stortplaats worden vrijgesteld van afvalstoffenbelasting.

Nu valt afval dat afkomstig is van een oude stortplaats nog onder de primaire heffingsstructuur, waardoor een deel van dat afval tegen het reguliere tarief wordt belast en een deel tegen het lage tarief. Afhankelijk van de te kiezen optie wordt standaard het lage tarief en/of een nihil tarief van toepassing. Naar verwachting worden hierdoor belastingopbrengsten naar voren gehaald. De heffing vindt echter plaats tegen een lager tarief dan zonder faciliteit op langere termijn van toepassing zou zijn. Hierdoor ontstaat een budgettaire derving.

Voor de berekening van de derving heeft het ministerie van Financiën de volgende uitgangspunten gehanteerd¹⁴. Uit het NAVOS-project blijkt dat een voormalige stortplaats gemiddeld een oppervlakte van 1,9 ha heeft. Daarnaast zal een voormalige stortplaats een diepte van 4 meter en een dichtheid van 1400 kg/m^3 hebben (zie bijlage C). In de rapportage over het NAVOS-project wordt gesteld dat er voor 1600 van de 4000 voormalige stortplaatsen concrete plannen tot herontwikkeling bestaan die over een periode van 15 jaar tot uitvoering zullen komen. Aangezien dit in de praktijk nog niet duidelijk zichtbaar is, wordt er vanuit gegaan dat de plannen de komende 30 jaar daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Bij de overige 2400 voormalige stortplaatsen wordt verondersteld dat de komende 30 jaar in totaal 10% wordt gesaneerd. Naar verwachting zal bij 50% van de herontwikkelingsplannen worden gekozen voor sanering door middel van afgraving. Van de daarbij vrijkomende afvalstoffen zal na sortering 25% worden hergebruikt of verbrand en 75% worden herstort op een operationele stortplaats. Bij de verdeling van deze afvalstoffen over het reguliere en lage tarief wordt uitgegaan van dezelfde verdeling als bij het in 2008 gestorte afval, te weten 70% laag tarief en 30% regulier tarief.

Het bovenstaande houdt in dat er gemiddeld 31 voormalige stortplaatsen per jaar worden afgegraven (920 over een periode van 30 jaar). De gemiddelde hoeveelheid afval in zo'n stortplaats bedraagt 106.400 ton (1,9 hectare x 4 meter x 1400 kg/m^3). Hiervan wordt 75% (79.800 ton) herstort. In totaal komt dit neer op 2.473.800 ton per jaar (31 x 79.800) aan afval

¹⁴ De Vereniging Afvalbedrijven, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zetten vraagtekens bij de gehanteerde ramingsuitgangspunten.

dat afkomstig is van een voormalige stortplaats en wordt gestort op een operationele stortplaats. Hiervan zal naar verwachting 70% een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m³ hebben (1.731.660 ton) en 30% een volumieke massa van 1100 kg/m³ of minder (742.140 ton).

Ad 1.

Het voordeel van deze optie is dat deze goed inpasbaar is in de bestaande tariefstructuur. Een ander voordeel is dat er een financiële prikkel ontstaat om het afval te scheiden. Op dit moment is het aantrekkelijker om afvalstoffen die afkomstig zijn van een oude stortplaats niet te scheiden, maar direct aan te bieden bij een operationele stortplaats. De gemiddelde volumieke massa zal in deze gevallen doorgaans namelijk meer zijn dan 1100 kg/m³, waardoor het lage tarief van toepassing is. De reststromen die na hergebruik overblijven hebben doorgaans een volumieke massa van 1100 kg/m³ of minder en worden daardoor belast tegen het reguliere tarief.

Een nadeel is dat er op het gebied van uitvoering en handhaving diverse risico's te onderkennen zijn. Deze risico's komen aan de orde in paragraaf 6.3, aangezien deze voor de drie opties overeenkomen.

Op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten bedraagt de derving bij deze variant:
 $742.140 \times (\text{reguliere tarief} - \text{lage tarief}) = 742.140 \times (\text{€ } 89,71 - \text{€ } 14,81) = \text{circa € } 56 \text{ miljoen}$

Ad 2.

Het voordeel van deze optie is dat het aandeel van de afvalstoffenbelasting in de totale saneringskosten kleiner is dan bij de eerste optie en daardoor sanering eerder lonend is. Een ander voordeel van deze optie is dat er een tariefverschil blijft bestaan dat aansluit bij het karakter van de afvalstof en de herbruikbaarheid, waardoor een zekere prikkel om afval in de gewenste voorkeursvolgorde¹⁵ te verwerken blijft bestaan.

Door het hanteren van een nihiltarief voor afvalstoffen die een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m³ hebben, vervalt echter de thans bestaande financiële prikkel om het storten van afvalstoffen te ontmoedigen. Ook vormt een nihiltarief een negatieve prikkel voor het scheiden van afvalstoffen indien de gemiddelde volumieke massa van afvalstoffen die afkomstig zijn van een oude stortplaats 1100 kg/m³ of meer bedraagt. Bij deze optie zal het, gelet op het geringe verschil tussen het nihiltarief en het lage tarief, veelal goedkoper zijn om alles in één keer aan te bieden ten storting dan om de afvalstoffen te scheiden en gedeeltelijk te hergebruiken. Een ander nadeel van deze optie is dat deze moeilijker inpasbaar is in de bestaande tariefstructuur dan de eerste optie.

Op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten bedraagt de derving bij deze variant:
 $742.140 \times (\text{reguliere tarief} - \text{lage tarief}) = 742.140 \times (\text{€ } 89,71 - \text{€ } 14,81) = \text{circa € } 56 \text{ miljoen}$
 $1.731.660 \times (\text{lage tarief} - \text{nihiltarief}) = 1.731.660 \times (\text{€ } 14,81 - \text{€ } 0) = \text{circa € } 26 \text{ miljoen}$
totaal: circa € 82 miljoen

Ad 3.

Het nadeel van deze optie is dat er vrijwel geen financiële prikkel om het afval te hergebruiken overblijft. Het risico wordt groter dat het afval integraal zal worden gestort, ongeacht de samenstelling en de mogelijkheden voor hergebruik. Tevens wordt er door het verlenen van een volledige vrijstelling geen signaal afgegeven dat storten nog steeds als de minst wenselijke vorm van afvalverwijdering wordt gezien.

Op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten bedraagt de derving bij deze variant:
 $742.140 \times \text{reguliere tarief} = 742.140 \times \text{€ } 89,71 = \text{circa € } 67 \text{ miljoen}$
 $1.731.660 \times \text{lage tarief} = 1.731.660 \times \text{€ } 14,81 = \text{circa € } 26 \text{ miljoen}$
totaal: circa € 93 miljoen

¹⁵ Zie artikel 10.4 van de Wet milieubeheer.

6.3 Risico's

Er zijn risico's op het gebied van uitvoering en handhaving verbonden aan een fiscale faciliteit voor afvalstoffen die afkomstig zijn van de sanering van oude stortplaatsen. In het bijzonder gaat het om het risico dat reguliere afvalstromen worden aangeboden als zijnde afvalstromen die afkomstig zijn van de sanering van een oude stortplaats dan wel worden toegevoegd aan deze afvalstromen om voor een lager tarief in aanmerking te kunnen komen. Daarnaast bestaat het risico dat alle afvalstoffen afkomstig van oude stortplaatsen worden herstort zonder dat hergebruik plaats vindt. Dit laatste risico wordt grotendeels ondervangen doordat in het Landelijk Afvalbeheer Plan is geregeld welke soorten afvalstoffen op welke manier moeten worden verwerkt.

Om de genoemde risico's zo veel mogelijk te beperken zullen in de regelgeving voorwaarden moeten worden opgenomen om in aanmerking te kunnen komen voor toepassing van het lage tarief. Hiertoe zouden de volgende voorwaarden moeten worden gesteld:

- er is sprake van een gesloten boekhouding met twee weeginstallaties, één op de te saneren oude stortplaats en één op de operationele stortplaats waar de afvalstoffen worden herstort;
- na afgraving, scheiding en weging worden de afvalstoffen van de oude stortplaats uiterlijk de volgende werkdag aangeboden en gewogen op de operationele stortplaats waar deze afvalstoffen worden herstort;
- de scheiding tussen de te herstorten en de te bewerken stromen vindt plaats op de te saneren oude stortplaats;
- de te saneren oude stortplaats staat vermeld op de lijst met voormalige stortplaatsen die ten behoeve van het NAVOS-project is opgesteld (inclusief eventuele wijzigingen die sinds 2005 hierin zijn opgenomen door provincies), of is een stortplaats waar sinds 1 september 1996 met een vergunning op grond van de Wet milieubeheer afvalstoffen zijn gestort en die daarna is gesloten.

Overigens zal voorafgaand aan het invoeren van een fiscale faciliteit voor de sanering van oude stortplaatsen moeten worden nagegaan of de Europese Commissie een dergelijke faciliteit zou kunnen aanmerken als staatssteun.

6.4. Deelconclusie

Van de drie behandelde opties voor een fiscale faciliteit heeft de eerste optie de voorkeur¹⁶: het lage tarief geldt voor alle afvalstoffen afkomstig van oude stortplaatsen. Met deze optie wordt niet alleen sanering gefaciliteerd, maar wordt ook afvalscheiding met het oog op hoogwaardige verwerking (hergebruik/verbranding) gestimuleerd. Door te kiezen voor een laag tarief in plaats van een vrijstelling, wordt bovendien een duidelijk signaal afgegeven dat storten nog steeds als de minst wenselijke vorm van afvalverwijdering wordt gezien.

¹⁶ Zie bijlage C voor de voorkeursvariant van de Vereniging Afvalbedrijven.

7. Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek komt naar voren dat, in vergelijking met alternatieve methoden, handhaving van de volumieke massa methode de voorkeur verdient. Andere methoden leveren per saldo meer uitvoeringsproblemen op, zijn fraudegevoeliger of leiden tot ongewenste effecten. De werkgroep concludeert dat het op dit moment geen aanbeveling verdient over te stappen op een alternatieve tariefstructuur.

De werkgroep doet samenvattend de volgende aanbevelingen ter verbetering van de huidige tariefstructuur en ter stimulering van de sanering van oude stortplaatsen:

1. Verbeter de huidige tariefstructuur door:

- a. *te verplichten dat het volume van een container door een geaccrediteerd laboratorium is bepaald om bij een volumieke massa $> 1100 \text{ kg/m}^3$ in aanmerking te komen voor het lage tarief.*

Een groot voordeel van de volumieke massa methode is dat op objectieve wijze de toepasbaarheid van het reguliere dan wel het lage tarief kan worden vastgesteld. Deze objectiviteit kan worden verhoogd door voor de toepassing van het lage tarief bij een volumieke massa van meer dan 1100 kg/m^3 uitsluitend aanbieder te accepteren in containers waarvan het volume van de inwendige geometrisch vorm is bepaald door een ISO/IEC 17025 geaccrediteerd laboratorium. Hierdoor worden de uitvoeringsproblemen op dit punt, die zowel door de betrokken branches als door de Belastingdienst worden ervaren, voor een belangrijk deel opgelost.

Indien de aanbieder van de afvalstoffen in aanmerking wil komen voor het lage tarief, zal hij een certificaat met het volume van de inwendige geometrisch vorm van de container moeten overleggen van het geaccrediteerde laboratorium. De stortplaatshouder mag uitgaan van dit certificaat. Voor containers waarop het volume niet op deze manier is bepaald, geldt standaard het reguliere tarief. Deze wijziging vereist een aanpassing van de bestaande regelgeving.

- b. *bij het bepalen van het volume van de inwendige geometrische vorm van een container de afdekvoorzieningen buiten beschouwing te laten.*

Voorgesteld wordt bij de bepaling van het volume van de inwendige geometrisch vorm door een geaccrediteerd laboratorium de zogenoemde beweegbare en afneembare afdekvoorzieningen buiten beschouwing te laten. In de praktijk zal de ruimte onder de afdekvoorzieningen in een enkel geval wellicht gedeeltelijk worden benut. Het meerekenen van deze ruimte wordt echter als zeer onrechtvaardig ervaren, omdat de ruimte niet is bedoeld om het volume te vergroten en daar in beginsel ook niet voor wordt ingezet. De genoemde oplossing is voor alle partijen acceptabel.

2. Introduceer een fiscale faciliteit in de vorm van een laag tarief voor alle afvalstoffen die afkomstig zijn van de sanering van oude stortplaatsen.

De werkgroep stelt voor om het lage tarief te hanteren voor afvalstoffen die afkomstig zijn van de sanering van oude stortplaatsen. De risico's die aan deze regeling zijn verbonden moeten zoveel mogelijk worden ingeperkt door aanvullende voorwaarden te stellen om in aanmerking te komen voor toepassing van het lage tarief (zie de opsomming in paragraaf 6.3).

Budgettaire gevolgen

Als randvoorwaarde voor de aanpassing van de tariefstructuur en de fiscale faciliteit voor sanering van oude stortplaatsen geldt budgetneutraliteit. Dit betekent dat een eventuele opbrengstderving binnen de afvalstoffenbelasting zelf moet worden gecompenseerd.

Door bij het bepalen van het volume van de inwendige geometrisch vorm door een geaccrediteerd laboratorium de zogenoemde beweegbare en afneembare afdekvoorzieningen voortaan buiten beschouwing te laten, zullen naar verwachting meer afvalstoffen onder het lage tarief vallen. De derving die hierdoor optreedt wordt geraamd op € 2 miljoen.

Het onder het lage tarief brengen van afvalstoffen die afkomstig zijn van de sanering van een oude stortplaats betekent een opbrengstderving van ca. € 56 miljoen (zie hoofdstuk 6).

Als compensatie voor de totale jaarlijkse derving van € 58 miljoen kan worden gekeken naar het verhogen van de tarieven van de afvalstoffenbelasting en het afschaffen van het lage tarief voor gevaarlijke afvalstoffen. De budgettaire opbrengst van het afschaffen van het lage tarief voor gevaarlijke afvalstoffen, is door het ministerie van Financiën geraamd op € 12,6 miljoen. Een verhoging van de tarieven met € 10 leidt bij het reguliere tarief tot een extra opbrengst van € 9 miljoen en bij het lage tarief tot een extra opbrengst van € 20,6 miljoen.

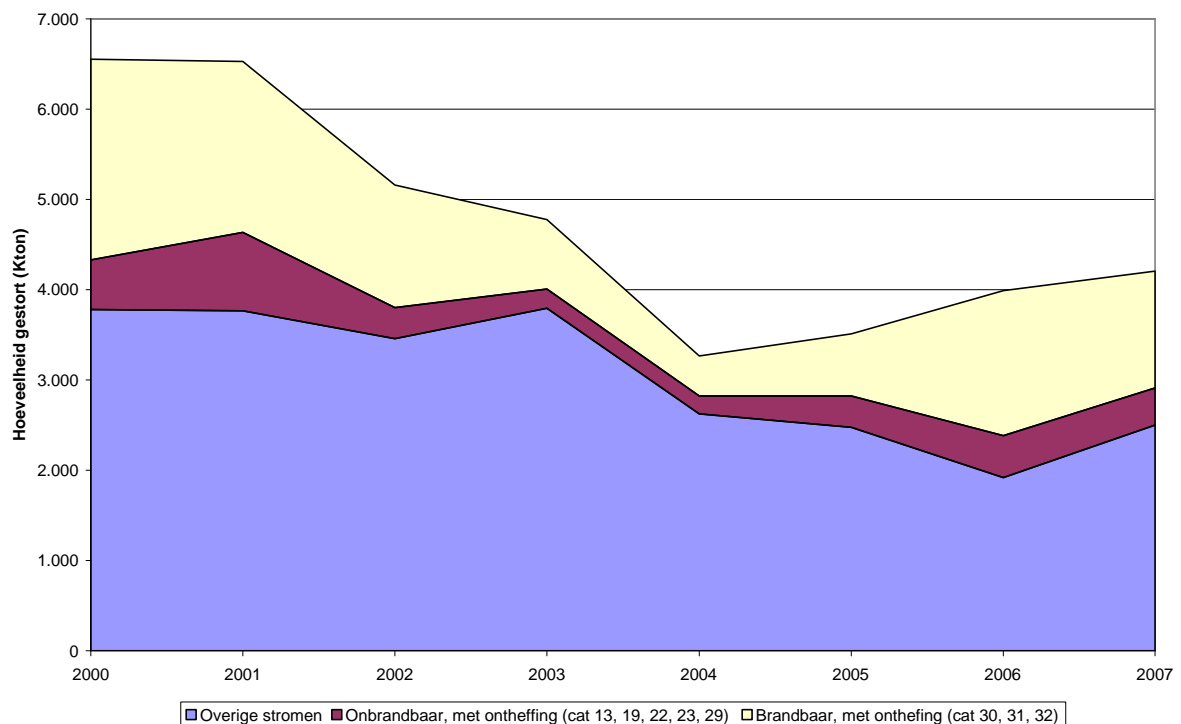
Bijlagen

A. Afvalstoffen in Nederland¹⁷

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de hoeveelheid afvalstoffen die op stortplaatsen is geaccepteerd. Het onderscheid tussen brandbaar en niet-brandbaar is niet altijd even duidelijk te maken, daarom is op sommige niveau's een interpretatieslag gemaakt. In grote lijnen geeft onderstaande tabel echter een goed beeld van de hoeveelheid gestort materiaal in de afgelopen jaren.

Een duidelijk omslagpunt zijn de gegevens uit 2005. De gegevens tot en met 2004 laten zien, dat de Nederlandse doelstellingen die gericht waren op minimalisering van de hoeveelheid op stortplaatsen aangeboden materiaal in overeenstemming waren met de verwachtingen. Vanaf de inwerkingtreding van het Duitse stortverbod (medio 2005) blijkt echter dat de uitvoer van afvalstoffen naar Duitsland voor nuttige toepassing sterk afneemt. De Duitse capaciteit van onder meer afvalverbrandingsinstallaties wordt vooral ingezet voor de verwerking van het Duitse afval.

Aangezien er in Nederland nog onvoldoende afvalverbrandingscapaciteit is, komt het Nederlandse brandbare afval alsnog op de stortplaats terecht. De hoeveelheid gestorte brandbare afvalstoffen neemt daardoor in de periode 2005-heden licht toe. Overigens lijkt de hoeveelheid niet-brandbaar materiaal dat met ontheffing moet worden gestort over de jaren heen een vrij constant aandeel in de totale hoeveelheid te storten afvalstoffen te hebben.



Figuur 1. Overzicht hoeveelheid gestorte afvalstoffen, gesplitst naar brandbaar en niet-brandbaar.

De totale hoeveelheid bij stortplaatsen aangeboden afvalstoffen in 2006-2007 ligt op ongeveer 4 Mton. Met name de hoeveelheid brandbaar afval dat in de jaren vanaf 2005 is toegenomen, is daar debet aan. De totale hoeveelheid is desondanks altijd lager dan in de periode voor 2004.

Prijzontwikkeling storten/verbranden

Over de prijsontwikkeling bij storten en verbranden van afvalstoffen in de afgelopen jaren zijn geen harde getallen beschikbaar. Bij verbranden van afvalstoffen lag de prijs een aantal jaren geleden

¹⁷ Bron: SenterNovem

rond de € 110 tot € 115 per ton. In de periode rond de inwerkingtreding van het Duitse stortverbod is een tijdelijke opwaartse beweging van spotprijzen (niet-gecontracteerde poortprijzen) van € 120 tot € 150 per ton waargenomen. Dit geldt slechts voor een beperkte periode, vrij snel zijn de prijzen weer gezakt naar het reguliere niveau. Overigens is het kostenniveau inmiddels gezakt tot circa € 100 per ton. Dit heeft mede te maken met de capaciteitsuitbreiding bij verschillende afvalverbrandingsinstallaties.

De tarieven liggen bij het storten van brandbare afvalstoffen ongeveer € 10 tot € 15 boven het kostenniveau van het verbranden van die afvalstoffen. De genoemde tarieven zijn inclusief het reguliere tarief van de afvalstoffenbelasting (€ 89,71 per ton in 2009). Hieruit kan worden afgeleid, dat het storten van brandbaar afval kostendekkend kan worden verricht voor enkele tientallen euro's. Voor het storten van afvalstoffen die worden aangemerkt als niet-brandbaar, ligt dit bedrag iets hoger. De tarieven voor niet-brandbare afvalstoffen liggen rond de € 30 tot € 40 per ton, exclusief het lage tarief van de afvalstoffenbelasting (€ 14,81 per ton in 2009). Dit zijn de niet-gecontracteerde poorttarieven, wellicht dat door onderhandelingen of grootschalige contracten goedkopere tarieven afgesproken (kunnen) worden.

B. Opbrengst afvalstoffenbelasting

Overzicht opbrengst afvalstoffenbelasting 1995-2007 (in mln €, op kasbasis)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Totaal	134	142	142	141	149	219	219
Regulier tarief							200
Laag tarief							19

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal	183	117	88	124	177	173	110
Regulier tarief	165	90	66	98	153	142	80
Laag tarief	18	27	22	26	24	31	30

De toename van de opbrengst in 2000 kan worden verklaard door de wijziging van de tariefstructuur per 1 januari 2000 (zie paragraaf 3.3), die tevens gepaard ging met een forse verhoging van het reguliere tarief. De afname van de opbrengst uit het reguliere tarief in de periode 2002-2004 kan worden verklaard door de uitvoer van afvalstoffen naar Duitsland voor nuttige toepassing (verbranden, hergebruiken).

Doordat Duitsland medio 2005 een stortverbod invoert, wordt de Duitse capaciteit van onder meer afvalverbrandingsinstallatie vooral ingezet voor de verwerking van het Duitse afval. Aangezien er in Nederland nog onvoldoende afvalverbrandingscapaciteit is, komt het Nederlandse brandbare afval alsnog (met ontheffing) op de stortplaats terecht. Dit verklaart de toename van de opbrengst uit het reguliere tarief in de periode 2005-2006. Inmiddels wordt de capaciteit van afvalverbrandingsinstallaties in Nederland geleidelijk aan uitgebreid. Dit heeft in 2008 geleid tot een afname van de opbrengst uit het reguliere tarief.

De hoeveelheid afvalstoffen die tegen een laag tarief mag worden gestort (vaak niet-brandbaar en niet-herbruikbaar materiaal) lijkt over de jaren heen een vrij constant aandeel in de totale opbrengst van de afvalstoffenbelasting te hebben.

Overigens zijn er van de periode 1998-2000 geen gegevens beschikbaar over de verdeling van de opbrengst op basis van de twee tarieven. Deze verdeling werd destijds niet digitaal geregistreerd.

C. Brief Vereniging Afvalbedrijven



Aan het Ministerie van Financiën
t.a.v. Staatssecretaris mr. drs. J.C. de Jager
Postbus 20.201
2500 EE DEN HAAG

datum
22 augustus 2007

ons kenmerk
07-00167JK/ms

betreft
Voorstel wijziging tarief afvalstoffenbelasting bij herstort afval uit oude stortplaatsen

Geachte heer De Jager,

De Vereniging Afvalbedrijven (VA) wil uw aandacht vragen voor het navolgende;

In het kader van de Wet Belasting op Milieugrondslag (Wbm) wordt belasting geheven op het storten van afval. Een deel van het te storten afval is afkomstig van zogeheten oude stortplaatsen. Deze stortplaatsen zijn niet meer in exploitatie en voldoen niet aan de huidige normen ter bescherming van het milieu die ondermeer ontleend zijn aan Europese regelgeving. In Nederland liggen circa 3800 oude stortplaatsen. Het landelijk beleid is er op gericht om oude stortplaatsen daar waar nodig en mogelijk te saneren. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat slechts een zeer beperkt aantal hiervan wordt aangepakt. De verschuldigde afvalstoffenbelasting (Wbm) vormt een belangrijk element in de kosten van projectontwikkeling en daarmee een belangrijke belemmering om oude stortlocaties op te ruimen en te ontwikkelen.

In het huidige Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) staat als actiepoint:

"Bezien of de sanering van stortplaatsen ten behoeve van nuttige toepassing van de vrijkomende stromen door aanpassing van de Wet belastingen op milieugrondslag financieel kan worden ondersteund."

Hieruit blijkt dat het Rijk hecht aan het opruimen van oude stortplaatsen en met name aan het recyclen van afval daaruit. Ondanks overleg met de staatssecretaris van milieu in het vorige kabinet heeft genoemd actiepoint nog niet geleid tot concrete maatregelen.

De VA wil meewerken aan de uitvoering van het afvalbeleid en heeft onderzoek gedaan naar oplossingen om de stagnerende sanering van oude stortplaatsen vlot te trekken. Hiertoe is een concreet en simpel handhaafbaar voorstel gemaakt. Het voorstel is ontwikkeld op basis van een beslissingsmodel waarin de gegevens van het 'Advies nazorg voormalige stortplaatsen' van april 2005 zijn verwerkt. Deze gegevens zijn aangevuld met praktijkschattingen. Vervolgens zijn de huidige situatie en enkele andere scenario's doorgerekend.



Huidige situatie

Over materiaal dat van oude stortplaatsen wordt opgegraven en vervolgens behandeld of onbehandeld wordt herstort moet Wbm betaald worden als voor elke andere afvalstroom.

Bij een stortplaats met een gemiddelde hoogte van slechts 4 meter betekenen de huidige belastingtarieven dat alleen al de verwerkingskosten oplopen tot circa € 500 per m². Daarbij komen nog de kosten van projectontwikkeling, opgraven, transport en dergelijke. Bij grondprijzen variërend van € 50 tot € 400 per m² zal het duidelijk zijn dat geen haalbare projectontwikkeling mogelijk is.

De huidige praktijk is dan ook dat er vrijwel geen projecten tot ontwikkeling komen. Bij sanering van oude stortplaatsen kiest men voor het herschikken van het afval op de zelfde locatie omdat in dat geval het afval binnen de inrichting blijft en dan geen Wbm plicht bestaat.

Bijkomend effect van de huidige situatie is dat recycling vrijwel nooit financieel haalbaar is. Dit wordt veroorzaakt door de tarievenstructuur van de Wbm. Afval met een volumegewicht hoger dan 1,1 ton/m³ wordt belast volgens het lage tarief (± € 14 per ton). Het overige afval wordt belast volgens het hoge tarief (± € 87 per ton). Het te hergebruiken materiaal uit oude stortplaatsen bestaat vooral uit grond en puin. Het resterende, te herstorten afval heeft een lagere volumieke massa, waardoor het niet lonend is om te recyclen. Indien materiaal in de oude stortplaats ligt met een volumegewicht hoger dan 1,1 ton/m³ willen initiatiefnemers het risico niet nemen om na recycling te blijven zitten met een reststroom met een volumieke massa lager dan 1,1 ton/m³. Immers, de extra fiscale kosten hiervoor bedragen circa € 73,- per ton.

Analyse

De VA heeft diverse scenario's voor de komende tien jaar doorgerekend. Uitgangspunten en resultaten zijn vermeld in de bijlage.

Voor materiaal dat thans van oude locaties wordt opgegraven en vervolgens behandeld of onbehandeld wordt herstort moet Wbm afgedragen worden. Daar bovenop komt nog het storttarief waaruit ondermeer milieubeschermdende voorzieningen worden gefinancierd.

Het potentiële aantal op te ruimen stortplaatsen wordt geschat op 15 per jaar. Van de projecten waar gemeenten de grond willen laten ontwikkelen voor bebouwing, wordt met de huidige belastingtarieven volgens het model slechts 10 % gerealiseerd. Hierdoor wordt jaarlijks maar circa 120.000 ton afval uit dergelijke projecten gerecycled en 41.000 ton gestort.

Verschillende kostprijzen van verwerking zijn doorgerekend om te bepalen waar een kantelpunt ligt om tot reële percentages te realiseren projecten te komen. Daarbij is ook het belang van recycling in de gaten gehouden.

Resultaat van de analyse is dat 60 % van de projectontwikkeling tot stand komt bij een verlaging van de Wbm voor te herstorten afval waarbij het hoge tarief van € 87 per ton wordt verlaagd naar het niveau van het lage tarief van € 14 per ton en het lage tarief wordt verlaagd naar nul. Uit deze projecten wordt dan de komende tien jaar jaarlijks ruim 350.000 ton gerecycled en 500.000 ton (deels als residu van recycling) gestort. In de genoemde periode van 10 jaar komt circa 110 ha extra bouwgrond vrij. Hiermee wordt aangesloten op de behoeften in de samenleving en op een eerder advies. (NAVOS) dat pleit voor private financiering van het opruimen van oude stortplaatsen op 'hoogdynamische locaties'.

Bij het doorrekenen van diverse combinaties van afvalstoffenbelastingtarieven is gebleken dat met een Wbm-tarief van € 14 per ton voor de residuen van het recyclingproces, recycling in zijn algemeenheid financieel aantrekkelijker is dan uitsluitend uitgraven en herstorten van het afval tegen een Wbm-tarief van € 0 per ton. Dit wordt veroorzaakt door de opbrengsten van de gerecyclede materialen (zonder Wbm).



Het verlagen van het lage Wbm-tarief naar € 0 per ton is echter wel noodzakelijk om sanering van de locaties waarbij recycling niet zinvol is, op basis van private financiering haalbaar te maken.

Voorstel

Op basis van de uitgevoerde analyses doet de VA het volgende voorstel.

De Wbm voor te herstoren afval uit erkende oude stortplaatsen moet worden verlaagd naar € 0 per ton voor zover de volumieke massa van de te storen materialen hoger is dan $1,1 \text{ ton/m}^3$ en teruggebracht tot het lage tarief van € 14 per ton bij een volumieke massa lager dan $1,1 \text{ ton/m}^3$.

Om te voorkomen dat van deze regeling misbruik kan worden gemaakt, moet een aantal beperkende voorwaarden gesteld worden. De verlaagde Wbm kan alleen gelden indien sprake is van een gesloten boekhouding met twee weegbruggen, één op de op te ruimen stortplaats en de ander bij de ontvangende stortplaats. Omdat de te storen tonnages die de op te ruimen stortplaats verlaten, gelijk moeten zijn aan de tonnages op de ontvangende stortplaats, dient de scheiding tussen de te bewerken stromen en de te storen stromen op de locatie van de op te ruimen stortplaats te gebeuren (dus niet in een bestaande, vaste recyclinginstallatie!).

Hier mag dan ook geen nieuw materiaal worden aangevoerd zolang afvoer van het opgegraven afval naar stortplaatsen plaatsvindt. Bovendien moet het te herstoren afval binnen afzienbare tijd (de zelfde of volgende werkdag) na uitweging op een stortplaats in exploitatie worden ingewogen. In het kader van de NAVOS-inventarisaties beschikt iedere provincie over een lijst van oude stortplaatsen in de eigen provincie. Verder is bekend welke stortplaatsen met vergunning zijn geëxploiteerd. Er kunnen dus geen 'nieuwe' projecten ontstaan.

Het in deze brief geformuleerde voorstel is besproken met verwante brancheorganisaties als de BRBS, het CIM en de NVPG. Wij hebben mogen constateren dat het voorstel op steun van deze organisaties kan rekenen. De VA heeft er vertrouwen in met dit voorstel een belangrijke bijdrage te leveren aan het oplossen van het oude stortplaatsprobleem, waarbij zowel het milieu als de belangen van de bedrijven en de Staat zijn gediend.

Graag wil de VA in de gelegenheid worden gesteld een nadere mondelinge toelichting op deze brief te geven.

Met vriendelijke groet,
Vereniging Afvalbedrijven

Ir. P.H. Hofstra

CC; Minister van VROM, t.a.v. mevrouw dr. J.M. Cramer
Minister van EZ, t.a.v. mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Ministerie van Financiën, t.a.v. de heer mr. J.C. Plooij
Ministerie van VROM, t.a.v. mevrouw drs. T.E.M. van Leeuwen
Ministerie van EZ, t.a.v. de heer drs. R.K. Bekhof

Bijlage; een



Bijlage inzake tarief afvalstoffenheffing herstort oude stortplaatsen

In Nederland liggen 3.800 oude stortplaatsen. Een aantal levert milieuhygiënische risico's op. Andere liggen op plaatsen die geschikt zijn voor projectontwikkeling ten behoeve van bedrijven of woningbouw. Deze laatste categorie stortplaatsen zal alleen opgeruimd worden indien de kosten van het opruimen lager zijn dan de potentiële opbrengst van de vrijkomende gereinigde grond. De VA heeft met behulp van een scenariomodel diverse alternatieven doorgerekend. De belangrijkste uitgangspunten voor de berekeningen worden hier genoemd. Vervolgens worden de uitkomsten van het model beschreven voor de huidige en de voorgestelde situatie.

Uitgangspunten voor het model

Deze zijn mede ontleend aan het Advies nazorg voormalige stortplaatsen (NAVOS) van april 2005.

Het model beslaat een periode van 10 jaar.

Op (nog) langere termijn zullen er van de 3800 aanwezige stortplaatsen 800 aangepakt worden. Van de 800 stortplaatsen die worden aangepakt zullen er 200 worden gesaneerd, omdat ze een belasting voor het milieu vormen. Er worden er 600 aangepakt, omdat ze liggen op plaatsen die geschikt zijn voor ander gebruik in zogenaamd hoogdynamisch gebied. De rest (3000 stuks) blijft zoals ze zijn.

Achtergrond: Volgens het advies NAVOS zijn er 240 stortplaatsen die 'acuut' milieuhygiënisch gevaar opleveren, 650 stortplaatsen in hoogdynamisch gebied en 900 stortplaatsen in dynamisch gebied. Onder dynamisch wordt verstaan in nabijheid van bedrijventerreinen en woningbouw en geschikt voor projectontwikkeling.

De komende 10 jaar zullen er in potentie 300 van de 800 worden aangepakt. Dit betreft 100 saneringen (41% van het aanbod aan te saneren locaties) en 200 ontwikkelingslocaties (30% van het aanbod aan te ontwikkelen (hoog)dynamische locaties). In elk van deze categorieën wordt 50% geïsoleerd en 50% afgegraven. Er worden in 10 jaar tijd dus 150 stortplaatsen afgegraven. De 50 saneringsprojecten om milieuhygiënische redenen gaan ongeacht de kosten hiervan door. De kosten hiervan worden gedragen door overheden. Om de invloed van de hoogte van de Wbm te onderzoeken worden de overige 100 af te graven stortplaatsen beschouwd.

Stortplaatsen hebben een gemiddelde inhoud van 88.000 m³, een gemiddelde oppervlakte van 2,2 ha, een stortheogte van 4 meter en dichtheid van 1400 kg/m³.

Bedrijfsterreinen hebben een waarde van € 100 tot € 250 per m².

Woningbouwlocaties hebben een waarde van € 260 tot € 400 per m².

In het model is dit verwerkt door 5 klassen onroerend goed te definiëren:

grondprijs (€ per m ²)	aanwezigheidspercentage
< 100	20
< 180	20
< 260	20
< 320	20
< 400	20

De projecten op ontwikkelingslocaties worden alleen uitgevoerd als de kosten lager zijn dan de opbrengsten.

Om te bepalen hoeveel ontwikkelingslocaties er tot ontwikkeling worden gebracht zijn naast de kosten van storten ook kosten opgenomen voor aanneming, ontgraving, transport en recycling.



Resultaten van de berekeningen voor de komende periode van 10 jaar

Huidige situatie	Voorgestelde situatie
<ul style="list-style-type: none">• kaal storttarief € 20• lage Wbm-tarief € 14• hoge Wbm-tarief € 87	<ul style="list-style-type: none">• kaal storttarief € 20• lage Wbm-tarief € 0• hoge Wbm-tarief € 14
<p>Aantal afgegraven ontwikkelingslocaties: 10. Van het potentieel aan projecten gaat slechts 10% door.</p> <ul style="list-style-type: none">• Van de locaties waar alles gestort moet worden gaat er niet één door, omdat de kosten van dergelijke projecten boven € 500 per m² liggen.• Van de locaties waar gerecycled wordt gaat 20% door, alleen op de duurste gronden. Op deze locaties wordt 1,2 miljoen ton gerecycled. Hiervan wordt 0,4 miljoen ton gestort. <p>Dit levert de staat € 30 miljoen aan belasting van de afgegraven ontwikkelingslocaties op.</p>	<p>Aantal afgegraven ontwikkelingslocaties: 60. Van het potentieel aan projecten gaat 60% door.</p> <ul style="list-style-type: none">• Van de locaties waar alles gestort moet worden gaat 60% door.• Dit levert 3,8 miljoen ton te storten materiaal.• Van de locaties waar gerecycled wordt gaat 60% door.• Op deze locaties wordt 3,6 miljoen ton gerecycled. Hiervan wordt 1,2 miljoen ton gestort. <p>Dit levert de staat € 40 miljoen aan belasting van de afgegraven ontwikkelingslocaties op.</p>