

Vergaderjaar 2009–2010

32 479

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de heffingsplicht voor huishoudelijke afvalstoffen bij kamerverhuur en bij volgtijdig gebruik

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Met de onderhavige wijziging wordt tegemoetgekomen aan problemen met de inning van de afvalstoffenheffing in bijzondere gevallen, met name in gevallen van kamerbewoning. Deze problemen worden hieronder nader besproken. De oplossing wordt gevonden in het opnemen van een tekst in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer, die aansluit bij een tekst die voor vergelijkbare gevallen is opgenomen in o.a. de Waterwet (artikel 7.2, voorheen de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, artikelen 18 en 23), de Waterschapswet (artikel 118, vierde lid) en de Gemeentewet (artikel 220b, eerste lid).

Ingevolge de huidige tekst van artikel 15.33 van de Wet milieubeheer wordt overeenkomstig het beginsel «de vervuiler betaalt» de feitelijke gebruiker, zijnde de veroorzaker van afvalstoffen, onderworpen aan de afvalstoffenheffing.

Zoals blijkt uit het arrest van de Hoge Raad van 17 oktober 2008, LJ-Nummer: BF9110, kan de inning een probleem opleveren in geval van studenten die worden aangeslagen en die dan een evenredig gedeelte op hun medebewoners moeten zien te verhalen. De verhuurder kan volgens het huidige artikel 15.33 van de Wet milieubeheer niet via een bepaling in de verordening als belastingplichtige worden aangemerkt. Dat is het gevolg van de uitleg van het begrip «feitelijk» in het arrest-Tegelen (Hoge Raad 23 mei 1990, nr. 26 328, BNB 1990/239). De Hoge Raad bepaalde dat een bepaling in de verordening, die uitgaat van een belastingplichtige die niet feitelijk gebruik maakt van een perceel, onverbindend is. In antwoord op Kamervragen heeft mijn ambtsvoorganger in december 2008 aangegeven (Kamerstukken II 2008–2009, Aangangsel van de handelingen, 791) dat zij samen met de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zou bezien of het wenselijk of noodzakelijk is om de geldende wetgeving op dit punt aan te passen. In een brief van 24 april 2009 (Kamerstukken II 2008–2009, 31 337, nr. 13) heeft mijn ambtsvoorganger mede namens de staatssecretaris van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer medegedeeld dat een wijzigingsvoorstel zo spoedig mogelijk in procedure zou worden gebracht. Begin 2010 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een nader advies gegeven over de oplossingsrichting, die aansluit bij de regelgeving van o.a. de Waterwet (voorheen de Wet verontreiniging oppervlaktewateren) en de Gemeentewet.

In het kader van de waterverontreinigingsheffing en de heffing van onroerendezaak-belastingen heeft deze problematiek zich namelijk eerder voorgedaan. In de desbetreffende wetten is ter zake een oplossing gevonden, inhoudende dat in zo'n geval de verhuurder wordt aangeslagen; deze heeft immers veel eenvoudiger middelen om de kosten te verhalen op de huurders dan een huurder die heeft ten opzichte van medehuurders. Bij die regelgeving wordt thans zoveel mogelijk aangesloten. Verwezen zij ook naar de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (kamerstukken II 1998/99, 26 367, nr. 3, p. 4–6).

Met de wijziging blijft het beginsel «de vervuiler betaalt» volledig overeind. In beginsel wordt namelijk de gebruiker rechtstreeks aangeslagen. In bijzondere gevallen, zoals bij kamerverhuur en volgtijdig gebruik, wordt om praktische redenen de verhuurder aangeslagen, maar omdat deze de kosten mag en doorgaans ook zal doorberekenen, komen de kosten normaliter toch terecht bij de vervuiler.

De voorgestelde wijzigingen van artikel 15.33 van de Wet milieubeheer zijn afgestemd met de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën.

2. Gevolgen van het wetsvoorstel

2.1 Administratieve lasten voor bedrijven en burgers

Het wetsvoorstel brengt per saldo geen extra administratieve lasten mee maar maakt het mogelijk de last te verschuiven. In de systematiek van de afvalstoffenheffing is in alle gevallen sprake van een belastingplichtige. In de huidige situatie bij meervoudige bewoning van een perceel, bijvoorbeeld studentenhuizen of woningen voor seizoenswerkers, wordt doorgaans één van de bewoners/huurders als belastingplichtige aangemerkt, veelal de langstzittende. Deze bewoner zal het respectievelijke aandeel van zijn medebewoners in relatie tot de geheven belasting, vervolgens zelf op hen moeten verhalen. Dit levert een zekere administratieve belasting op. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de heffing van de belasting bij de eigenaar/verhuurder van het pand wordt gelegd in plaats van bij een bewoner/huurder; deze zal op zijn beurt de belasting kunnen verhalen op de huurders. De administratieve last verandert niet in omvang en verschuift slechts van bewoner/huurder naar eigenaar/verhuurder. In de toelichting op artikel II is nog een passage opgenomen over de beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2011 in relatie tot de Code interbestuurlijke verhoudingen en de zg. vaste verandermomenten.

2.3 Milieueffecten

Het wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor het milieu. Wel kan sprake zijn van een indirect positief effect als gevolg van een mogelijk hogere opbrengst van de gemeentelijke afvalstoffenheffing. Bekend is dat gemeenten soms afzien van deze heffing in situaties waarbij de samenstelling van de huishoudens regelmatig verandert en de juiste belastingplichtige moeilijk of niet is aan te wijzen. Over deze categorie zijn geen

cijfers beschikbaar. Het heffen van de belasting bij de eigenaar/verhuurder zou kunnen leiden tot een hogere opbrengst die ten goede komt aan het gemeentelijke afvalbeheer.

2.4 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel beoogt de inning van de belasting te vereenvoudigen en is analoog aan de vorm zoals die wordt gehanteerd voor de (water-) verontreinigingsheffing en de onroerende zaakbelasting. De vereenvoudiging draagt bij aan een verbeterde uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de belastinginning in geval van verhuur en meervoudige bewoning van panden. De gemeente heeft te maken met een eenduidige belastingplichtige, dat wil zeggen de eigenaar/verhuurder die op zijn beurt, al of niet via privaatrechtelijke contracten met huurders, de kosten eenvoudig kan verhalen.

2. Artikelen

Artikel I

Het voorgestelde nieuwe tweede lid is, zoals hierboven is aangegeven, ontleend aan o.a. de Waterwet (artikel 7.2, voorheen Wet verontreiniging oppervlaktewateren, artikelen 18 en 23) en de Gemeentewet (artikel 220b, eerste lid).

De in onderdeel a bedoelde gemeenteambtenaar is de inspecteur, belast met de heffing van de gemeentelijke belastingen. Dit onderdeel is opgenomen om de gemeentelijke bevoegdheid om van een huishouden met meer leden het lid aan te wijzen dat heffingsplichtig is voor dat huishouden, expliciet te regelen.

Onderdeel b beoogt het in de praktijk gebleken heffingsprobleem bij met name kamerbewoning op te lossen, waarbij bepaalde voor bewoning essentiële voorzieningen door de kamerbewoners gemeenschappelijk worden gebruikt. Degene die een deel van een perceel in gebruik heeft gegeven wordt aangemerkt als degene aan wie het desbetreffende deel van het perceel in gebruik is gegeven. Tevens is geregeld dat de kosten kunnen worden verhaald.

Onderdeel c ten slotte geeft een regeling voor de inning van de heffing in percelen voor volgtijdig gebruik. Ook dan wordt degene die een perceel ter beschikking stelt voor volgtijdig gebruik, aangemerkt als degene bij wie de heffing wordt geïnd met het recht om die heffing te verhalen op degene aan wie dat perceel ter beschikking is gesteld.

Artikel II

Een wijziging in het systeem van afvalstoffenheffing dient vanwege de gehanteerde peildatum van een kalenderjaar in te gaan op 1 januari van enig jaar. Daarom is 1 januari 2011 opgenomen als datum van inwerkingtreding, met dien verstande dat bij een plaatsing in het Staatsblad van het tot wet verheven wetsvoorstel na 31 december 2010 als datum van inwerkingtreding geldt 1 januari 2012. Zowel in de Code interbestuurlijke verhoudingen als in het kabinetspan aanpak administratieve lasten (Kamerstukken II, vergaderjaar 2009–2010, 29 515, nr. 309) is weliswaar afgesproken dat er tussen plaatsing in het Staatsblad en inwerkingtreding normaliter ten minste twee maanden gelegen moeten zijn, maar de VNG heeft aangegeven zich in dit geval te kunnen vinden in een mogelijk (veel) kortere termijn. De jaarlijkse afvalstoffenheffingen worden doorgaans

namelijk tegelijk met de WOZ-beschikkingen opgelegd en dat gebeurt doorgaans rond februari, maar niet eerder. Dat maakt een eventuele snellere inwerkingtreding ook voor de verhuurders aanvaardbaar.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa