

Circulaire economie en afvalstoffenheffing

Mw. Mr. A.P. Monsma¹

Binnen het thema duurzaamheid zijn verschillende deelthema's te onderscheiden, waaronder dat van de 'circulaire economie'. Het ideaal van een circulaire economie is dat er niet onnodig nieuwe grondstoffen worden aangeboord voor het maken van nieuwe producten, maar dat zoveel mogelijk materialen worden hergebruikt, uit afval nieuwe grondstoffen worden gewonnen en er zo min mogelijk restafval overblijft dat niet opnieuw nuttig gebruikt kan worden.

In 2016 is het nationale plan 'Nederland circulair in 2050' opgesteld, waarbinnen vervolgens het 'Grondstoffenakkoord' en een vijftal transitieagenda's (te weten: biomassa en voedsel, kunststoffen, maakindustrie, bouw en consumptiegoederen) zijn toegevoegd. Rijksoverheid, VNG, Unie van Waterschappen, IPO, VNO-NCW en MKB-Nederland, FNV, VCP, Stichting Natuur en Milieu en vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke partners hebben deze ondertekend.² In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' verbindt het kabinet Rutte III zich aan deze akkoorden.³

Bekostiging beheer huishoudelijk afval

Vooraf op het punt van het afval liggen er raakvlakken met de lokale belastingen en in het bijzonder met de gemeentelijke afvalstoffenheffing. Reeds in 2002 is de Wet milieubeheer tekstueel aangepast, zodat de gemeente voortaan verantwoordelijk is voor 'het beheer' van huishoudelijke afvalstoffen (in plaats van voor 'de verwijdering'). Blijkens de toelichting op de nota van wijziging omvat het beheer van huishoudelijke afvalstoffen 'de gehele keten van inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen'.⁴ De kosten hiervan kunnen worden verhaald met de afvalstoffenheffing. Het gaat dan om de kosten van:

- het ophalen van huisvuil;
- materieel (zoals vuilniswagens en afvalcontainers);
- milieustraten;
- straatreiniging in verband met de inzameling van huisvuil⁵;
- handhaving op de juiste wijze van aanbidding van huisvuil;
- compensabele BTW; en
- overhead.

In het ESBL-rapport 'De gemeentelijke milieueffingen onderzocht' uit 2004, wordt aan de hand van wetsgeschiedenis en jurisprudentie⁶ geconcludeerd dat voor verhaal middels de afvalstoffenheffing in aanmerking komen de kosten van verwerking, inzameling en transport, waaronder ook de kosten van gescheiden inzameling van papier, glas, klein chemisch afval en grofvuil, maatregelen ter beperking van de hoeveelheid afval en ter bevordering van hergebruik.⁷

Lager tarief door betere afvalscheiding

Sindsdien heeft de techniek niet stilgestaan. Het is bijvoorbeeld steeds beter mogelijk geworden afval te scheiden en om uit afval herbruikbare grondstoffen te filteren. Dit is niet alleen goed voor het milieu, maar leidt ook tot kostenbesparing en/of opbrengsten, waardoor het tarief van de afvalstoffenheffing uiteindelijk verlaagd kan worden. Het COELO onderzoekt jaarlijks de gemeentelijke belastingtarieven en vermeldt in de Atlas van de lokale lasten 2017 dat het

¹ Anneke Monsma is wetenschappelijk onderzoeker bij het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL). Deze beschouwing valt binnen het onderzoeksprogramma 'Fiscale autonomie en haar grenzen' van de capgroep fiscaal recht van de Erasmus School of Law.

² Het plan, het grondstoffenakkoord en de transitieagenda's zijn te downloaden van www.circulaireeconomienederland.nl.

³ Zie pagina 46 van het regeerakkoord, te downloaden van <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

⁴ *Kamerstukken II 1999-2000*, 26638, nr. 7, p. 16-17.

⁵ Het gaat dan om verkeerd aangeboden zakken en achtergebleven afval, zie Hoge Raad 23 mei 2014, nr. 13/02954, *Belastingblad* 2014/295 m.nt. L.J. Boone.

⁶ Hof Den Bosch 29 april 1997, nr. 94/2647-E-5, *Belastingblad* 1999, p. 408.

⁷ Het ESBL-rapport, behorende bij het belastingoverzicht grote gemeenten van 2004, is te downloaden van <https://www.eur.nl/esl/research/institutes/studiecentrum-voor-belastingen/informatie>.

gemiddelde tarief voor de afvalstoffenheffing sinds 2011 daalt.⁸ Als reden hiervoor noemen gemeenten zelf dat zij voordeligere contracten hebben kunnen sluiten met afvalverwerkers en dat huishoudens het afval beter scheiden, waardoor er minder (relatief duur) restafval wordt aangeboden.

Diftar-systemen

Ook zijn systemen ontworpen om te kunnen registreren hoeveel afval een huishouden aanbiedt. Dit gaat bijvoorbeeld door middel van een chip in de klike, die door de vuilniswagen uitgelezen kan worden. Ook bestaan er pasjessystemen, waarmee ondergrondse containers geopend kunnen worden. Op deze wijze kan worden geregistreerd hoe vaak afval wordt aangeboden en – in sommige systemen – hoeveel afval wordt aangeboden. Deze technieken maken het mogelijk het tarief van de afvalstoffenheffing te laten aansluiten bij het aantal ledigingen en/of de hoeveelheid aangeboden afval. Volgens het COELO woont in 2017 circa een derde van de inwoners in een gemeente waarin een vorm van een diftar-systeem is ingevoerd.⁹ Eveneens uit onderzoek van het COELO blijkt, dat een diftar-systeem leidt tot minder aangeboden afval.¹⁰ De gemiddelde tarieven afvalstoffenheffing zijn bij een diftar-systeem mede daarom lager dan in gemeenten die een vast bedrag per huishouden in rekening brengen.

In het geval van de afvalstoffenheffing is tariefdifferentiatie dus een effectieve prikkel om het duurzame gedrag (in dit geval afvalscheiding) te stimuleren. In de literatuur wordt wel gewezen op het risico van ontwijkgedrag, door het aanbieden van het afval in een andere gemeente (afvaltoerisme) of door het illegaal dumpen van afval.

Toekomst afvalstoffenheffing

Aangezien diftar-systemen blijkens wetenschappelijk onderzoek leiden tot vermindering van het aangeboden huishoudelijke afval, zou het voor de afvalvermindering goed zijn als meer gemeenten overgaan op zo'n systeem. Verder kan men denken aan het zo gemakkelijk mogelijk maken van afvalscheiding, bijvoorbeeld door milieustraten makkelijk toegankelijk en in de buurt in te richten of door de verschillende categorieën afval apart in te zamelen. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten, die gratis plastic, papier en gft-afval aan huis ophalen, maar voor het ophalen van restafval een bedrag per containerlediging in rekening brengen of dit zelfs niet meer aan huis inzamelen, maar alleen (tegen betaling) in centrale ondergrondse containers. Hierbij is wel een kanttekening op zijn plaats. Blijkens een recente uitspraak van rechtbank Gelderland over de diftar van de gemeente Duiven¹¹ kan dit tariefsysteem tot onredelijke heffing leiden, indien gft-afval bij sommige soort woningen (zoals bij hoogbouw) niet apart ingezameld wordt, met als gevolg dat de bewoners van die woningen het gft-afval samen met het (beprijste) restafval aan moeten bieden.

Stimuleren van hergebruik door bijvoorbeeld repaircafés en kringloopwinkels te subsidiëren is ook een mogelijkheid. Ook kan gedacht worden aan directe subsidies voor betere afvalscheiding en/of afvalvermindering. De gemeente Overbetuwe geeft bijvoorbeeld subsidie op de aanschaf van een compostvat, zodat inwoners hun eigen gft-afval kunnen composteren en dit niet meer of minder hoeven aan te bieden aan de gemeente.¹² Een verdere verduurzaming kan vooral verwacht worden door verbetering van de techniek van het achteraf scheiden van afval door de afvalverwerkers en het vervolgens hergebruiken van de aldus vrijgekomen materialen en/of energie.

Circulaire economie stimuleren met andere heffingen

Behalve met de afvalstoffenheffing, zou de circulaire economie, als deelthema van duurzaamheid, ook met andere heffingen gestimuleerd kunnen worden. Allereerst denk ik dan aan groene leges voor nieuwbouw en verbouwingen. Er zijn op dit moment al veel gemeenten die een korting verlenen op de leges voor de omgevingsvergunning, indien de bouw of verbouw het gebouw (extra) duurzaam maakt. De gemeente Oldenzaal geeft bijvoorbeeld een korting van 50% op de

⁸ Te downloaden van www.coelo.nl.

⁹ Atlas van de lokale lasten 2017, te downloaden van www.coelo.nl.

¹⁰ M.A. Allers en C. Hoebe, 'Effects of Unit-Based Garbage Pricing: A Differences-in-Differences Approach', *Environmental Resource Economics* 45: 405-428 (2010), te downloaden van www.coelo.nl.

¹¹ Rechtbank Gelderland 6 november 2017, nr. 17/2788, *Belastingblad* 2018/38 m.nt. L.J. Boone.

¹² Zie https://www.overbetuwe.nl/Digitaal_loket/Producten_op_alfabet/C/compostvaten.

leges ingeval van de vergunningsplichtige plaatsing van zonnepanelen, het energieneutraal (ver)bouwen (nul op de meter), de aansluiting op een warmtenet of biomassanet, groene daken en gevels en/of het (ver)bouwen met een meer dan 25% scherpere Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC-norm).¹³ In dit voorbeeld is het hergebruik van materialen of het bouwen met herbruikbare materialen niet genoemd. Maar ook dat zou gestimuleerd kunnen worden door middel van een korting op de leges. De gemeente Den Haag heeft de Regeling vermindering leges voor duurzame bouwplannen Den Haag 2018 ingevoerd, op basis waarvan een korting op de leges wordt gegeven, indien het te (ver)bouwen gebouw tenminste een aantal punten behaalt op basis van de Gemeentelijke Praktijkrichtlijn voor duurzaam bouwen (GPR).¹⁴ Eén van de onderdelen van de GPR is circulair materiaalgebruik.

Dat brengt ons bij de vraag of de duurzame of verduurzaamde gebouwen vervolgens een korting zouden kunnen krijgen op de ozb. Hiermee zou een 'straf' op duurzame maatregelen, in de vorm van een hogere ozb-heffing vanwege een eventuele waardevermeerdering, kunnen worden voorkomen en zelfs een stimulans op verduurzaming kunnen worden gerealiseerd. Differentiatie binnen de ozb is echter problematisch gezien de weinig vrijheid overlatende wettekst, de wetsgeschiedenis, het objectieve karakter van de ozb en de algemene rechtsbeginselen.

Binnen de parkeerbelasting kan gedacht worden aan het vrijstellen van de parkeerplaatsen voor deelauto's (Greenwheels en andere aanbieders).

Voor andere belastingen is de relatie met de circulaire economie minder evident. Bovendien moet bij het instellen van tariefdifferentiatie (een lager tarief voor de duurzame variant) er steeds op worden gelet, dat de belasting niet in strijd komt met de algemene rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel. Zo klinkt een lager legestartief voor huwelijksvoltrekking indien het bruidspaar tweedehands kleding draagt wel heel circulair, maar komt dit waarschijnlijk niet door de willekeurtoets bij de belastingrechter...

¹³ Zie <https://www.oldenzaal.nl/groene-leges>.

¹⁴ Zie <https://www.denhaag.nl/nl/vergunningen-en-ontheffingen/bouwvergunningen/korting-op-bouwleges-ontvangen.htm> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-207901.html>.