Onderzoeksvraag Amsterdam afvalstoffenheffing i.p.v. bedrijfsreinigingsrecht in de wijk '9 straatjes'

Inleiding

Om de verkeersstromen en uitstoot van uitlaatgassen te beperken in de wijk '9 straatjes' is gewenst dat het ophalen van vuilnis aldaar wordt beperkt tot 1 ronde per week. Hiertoe is een ontwerpbesluit voorbereid, dat beoogt het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet aan te passen in die zin, dat in deze wijk in afwijking van de definitie in art. 1.1 Wet milieubeheer onder huishoudelijke afvalstoffen mede wordt verstaan bedrijfsafvalstoffen. Op die manier wordt in de wijk '9 straatjes' de mogelijkheid voor bedrijven om zelf een voorziening te treffen (contract met afvalophaler) afgesneden. In plaats daarvan wordt de gemeente verplicht de afvalstoffen in die wijk op te halen als waren die afvalstoffen huishoudelijke afvalstoffen. De kosten van het beheer van deze afvalstoffen zouden dan kunnen worden verhaald middels de afvalstoffenheffing als bedoeld in art. 15.33 Wet milieubeheer.

Deze overgang roept een aantal juridische en praktische vragen op. Ten eerste is de vraag of de regeling in het ontwerpbesluit juridisch sluitend is, zodat hetgeen beoogd wordt met de wijziging in juridische zin ook daadwerkelijk wordt geëffectueerd. In de tweede plaats is de vraag of de verordening afvalstoffenheffing en reinigingsrechten van de gemeente Amsterdam in verband met de wijziging moet worden aangepast. Te denken valt aan aanpassingen voor wat betreft de belastingplicht en de tarieven. Tot slot kan men zich afvragen hoe het met de opbrengstnorm voor de afvalstoffenheffing zit: moeten de kosten van het ophalen van het (bedrijfs)afval in '9 straatjes' apart worden geraamd ten behoeve van de toets aan de opbrengstnorm, of kunnen de kosten in de raming van de kosten van afvalstoffenheffing van de gehele gemeente worden meegenomen?

In het navolgende zal kort op deze vragen worden ingegaan en zal worden geïnventariseerd waar nog nader onderzoek nodig is.

Tekst ontwerpbesluit juridisch sluitend?

Het ontwerpbesluit houdt onder meer in dat een nieuw artikel zal worden toegevoegd aan het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, luidend:

> **Artikel 7y**
>
> 1. Dit artikel geldt vanaf 1 augustus 2019 tot 1 augustus 2024 voor het gebied "De negen straatjes" in Amsterdam, zoals aangegeven op de kaart in bijlage 183.
>
> 2. In aanvulling op artikel 1.1 van de Wet milieubeheer wordt onder huishoudelijke afvalstoffen ook begrepen bedrijfsafvalstoffen.

De vraag is, of het tweede lid voldoende juridische basis biedt voor het kunnen heffen van een afvalstoffenheffing ter zake van het ophalen van het bedrijfsafval in de wijk '9 straatjes'.

Formulering tweede lid

Ten eerste had er m.i. in plaats van 'in aanvulling op' moeten staan 'in afwijking van'. Het betreft hier immers een afwijkende bepaling ten opzichte van art. 1.1 Wet milieubeheer. In art. 1.1 Wet

milieubeheer is immers zowel een definitie van bedrijfsafvalstoffen gegeven als van huishoudelijke afvalstoffen, waarbij dit twee van elkaar te onderscheiden categorieën betreft. Als je onder huishoudelijke afvalstoffen ook bedrijfsafvalstoffen wilt verstaan, wijk je dus af van de definities in art. 1.1 Wet milieubeheer en vul je die definities niet aan, zoals nu in het ontwerpbesluit staat.

Of dit juridische gevolgen heeft is niet zeker. Ik denk dat de bedoeling van de wetgever (besluitgever) wel duidelijk is in dit geval, namelijk dat je ook de bedrijfsafvalstoffen wilt brengen onder het begrip huishoudelijke afvalstoffen.

Ontbreken afwijkende bepaling belastingplicht

Wat juridisch onduidelijker is, is het gevolg van het ontbreken van een afwijkende bepaling voor de belastingplicht voor de afvalstoffenheffing.

In het eerste lid van artikel 15.33 Wet milieubeheer is het volgende bepaald:

> **Artikel 15.33**
>
> 1. De gemeenteraad kan ter bestrijding van de kosten die voor haar verbonden zijn aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen een heffing instellen, waaraan kunnen worden onderworpen degenen die, al dan niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht, gebruik maken van een perceel ten aanzien waarvan krachtens de artikelen 10.21 en 10.22 een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt.

Met de wijziging van de definitie van het begrip ‘huishoudelijk afvalstoffen’ alleen kom je er mogelijk niet. Immers, de belastingplichtige blijft volgens art. 15.33, eerste lid, Wet milieubeheer degene die gebruik maakt van een perceel ten aanzien waarvan inzamelplicht geldt. Nu loopt het met de inzamelplicht nog wel goed af, omdat ook hiervoor geldt dat er een plicht bestaat wekelijks in te zamelen bij percelen waar geregeld huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan en omdat voor de wijk ‘9 straatjes’ wordt bepaald dat onder huishoudelijke afvalstoffen ook bedrijfsafvalstoffen moeten worden begrepen. Juridisch heeft dit tot gevolg dat de gemeente ook ten aanzien van de (voormalige) bedrijfsafvalstoffen een inzamelplicht krijgt in deze wijk.

Art. 15.33 Wet milieubeheer gaat echter uit van een natuurlijke persoon als belastingplichtige, namelijk ‘degene die gebruik maakt van een perceel waarvoor inzamelplicht geldt’. Omdat de inzamelplicht alleen voor huishoudelijke afvalstoffen geldt, is de belastingplichtige dus ook een natuurlijke persoon. Vervolgens worden in lid 2 wel enkele bepalingen opgenomen over het aanwijzen van een belastingplichtige in keuzesituaties. Zo kan in geval van kamerverhuur bijvoorbeeld wel de verhuurder worden aangewezen als belastingplichtige. De bepalingen in het tweede lid vormen echter de uitzonderingen op de hoofdregel. Om onduidelijkheid te voorkomen, is het raadzaam in de verordening of in ieder geval in de toelichting op de verordening een uitleg op te nemen over de belastingplichtige in het bijzondere geval van de wijk ‘9 straatjes’.

Aanpassingen verordening afvalstoffenheffing en reinigingsrecht

In verband met de beoogde afvalstoffenheffing van bedrijven in de wijk ‘9 straatjes’ zal de verordening aangepast moeten worden. De wijzigingen zien bijvoorbeeld op de omschrijving van de belastingplichtige en op de tarieven.

Belastingplichtige

Als hiervoor reeds aangegeven zal in de verordening of in de toelichting op de verordening een nadere omschrijving van de belastingplichtige opgenomen moeten worden. De ‘traditionele’ afvalstoffenheffing gaat immers uit van een natuurlijke persoon (bewoner) als belastingplichtige, terwijl ingeval van de nieuwe afvalstoffenheffing in de wijk ‘9 straatjes’ ook niet-natuurlijke personen belastingplichtig kunnen zijn. In de toelichting op de verordening kan duidelijk worden gemaakt dat in het gebied ‘9 straatjes’ onder de ‘gebruiker van een perceel ten aanzien waarvan een inzamelplicht geldt’ ook een niet-natuurlijk persoon begrepen kan worden en dat dit expliciet mogelijk is gemaakt door de aanwijzing in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

Ook gedacht zou kunnen worden aan de toevoeging van een artikellid aan de bepaling van de belastingplicht in de verordening (artikel 4). De tekst hiervan zou kunnen luiden:

2. De belastingplichtige bedoeld in het eerste lid kan zowel een natuurlijke persoon als een niet-natuurlijke persoon zijn.

Juridisch gezien is dit waarschijnlijk niet noodzakelijk, indien de uitleg van de in het eerste lid opgenomen zinsnede ‘degene die gebruikmaakt van een perceel (…)’ al in de toelichting op de verordening is opgenomen.

Tarief

De huidige afvalstoffenheffing in de gemeente Amsterdam maakt voor het tarief onderscheid tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens. Deze tarifering is niet toepasbaar in de nieuwe afvalstoffenheffing van bedrijven in de wijk ‘9 straatjes’. Het huidige bedrijfsreinigingsrecht maakt onderscheid naar de hoeveelheid aangeboden bedrijfsafval, gemeten in het aantal afvalzakken. Als voor deze bedrijven wordt overgegaan van het bedrijfsreinigingsrecht naar de afvalstoffenheffing, zullen de bedrijven moeten worden ingedeeld in een tariefgroep van de afvalstoffenheffing.

Aansluiten bij de huidige tarieven van de afvalstoffenheffing zou een flinke reductie van het belastingbedrag tot gevolg hebben voor deze bedrijven en aldus een inkomstenderving aan de kant van de gemeente. Indien dit politiek ongewenst is, is het raadzaam de bepaling over de tarieven aan te passen.

Aangezien in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer niets is geregeld omtrent het tarief, is de gemeente in grote mate vrij dit zelf te bepalen. De gemeente moet zich hierbij wel houden aan het verbod op heffing naar draagkracht (art. 219 lid 2 Gemeentewet), zodat de afvalstoffenheffing niet afhankelijk mag worden gemaakt van het inkomen, de winst of het vermogen van de belastingplichtige. Voorts moet de gemeente zich bij de vaststelling van het tarief houden aan de algemene beginselen van behoorlijke wetgeving, zoals het gelijkheidsbeginsel. Juridisch gelijke gevallen moeten in de regeling een gelijke behandeling krijgen. Binnen deze twee uiterste grenzen is de gemeente vrij in het bepalen van het tarief. Een tarief afhankelijk van de hoeveelheid aangeboden afval is mogelijk, maar ook een vast bedrag of de huidige regeling van een differentiatie tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens.

Logisch zou zijn om voor wat betreft het tarief in enige (grove) mate aan te sluiten bij de hoeveelheid aangeboden afval. Op dit moment heeft de gemeente Amsterdam daar al voor gekozen, door de tariefdifferentiatie tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens. Meerpersoonshuishoudens leveren naar verwachting meer huishoudelijke afvalstoffen, zodat de kosten van de inzameling en

verwerking daarvan ook hoger zullen zijn voor de gemeente dan in het geval van eenpersoonshuishoudens. Voor bedrijven in de wijk ‘9 straatjes’ zou dan ook grofweg aangesloten kunnen worden bij de hoeveelheid aangeboden afval. Indien de gemeente kan (laten) berekenen wat de gemiddelde hoeveelheid aangeboden afval is in het geval van respectievelijk eenpersoonshuishoudens, meerpersoonshuishoudens en bedrijven in de wijk ‘9 straatjes’, zou daar voor wat betreft de tarifering bij aangesloten kunnen worden. Voor de bedrijven in de wijk ‘9 straatjes’ zou in de verordening dus een apart tarief kunnen worden opgenomen. Er moet op worden gelet dat de verordeningtekst op dit punt duidelijk en juridisch sluitend is. Een uitleg in de toelichting op de verordening is aan te raden.

Opbrengstnorm

Voor wat betreft de toets aan de opbrengstnorm (de geraamde baten mogen de geraamde lasten niet overtreffen) geldt steeds dat dit op het niveau van de gehele verordening moet, per heffing wel te verstaan. In de gemeente Amsterdam geldt een gecombineerde verordening voor de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht en voor beide heffingen afzonderlijk geldt de opbrengstnorm (zie Hoge Raad 23 mei 2014, nr. 13/02955, Belastingblad 2014/295, ECLI:NL:HR:2014:1192).

Binnen de afvalstoffenheffing hoeft niet nader een afsplitsing gemaakt te worden tussen de afvalstoffenheffing voor de wijk ‘9 straatjes’ en de rest van de stad. De opbrengstnorm geldt de gehele verordening afvalstoffenheffing. Dit blijkt uit de jurisprudentie over de opbrengstnorm bij de leges. Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 4 februari 2005, nr. 38.860, Belastingblad 2005/395, ECLI:NL:HR:2005:AP1951 inzake de paspoortleges, waarin de Hoge Raad nog eens expliciet oordeelt dat de opbrengstnorm niet moet worden toegepast op het niveau van de individuele dienst, maar op het niveau van de gehele verordening. Zie recenter de uitspraak van de Hoge Raad van 13 februari 2015, nr. 14/00655, Belastingblad 2015/114, ECLI:NL:HR:2015:282, waarin de Hoge Raad oordeelt dat er geen aparte opbrengstnorm geldt voor de Wabo-leges als die in één verordening zijn opgenomen met andere leges. De opbrengstnorm geldt dan nog steeds ten aanzien van de gehele verordening.

Dit betekent dat de kosten van het beheer van de bedrijfsafvalstoffen in de wijk ‘9 straatjes’ vanaf de ingangsdatum van de wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet tot de kosten van het beheer van de huishoudelijke afvalstoffen moeten worden gerekend en dat deze dus tot de geraamde lasten van de afvalstoffenheffing zullen behoren. Deze kosten verhuizen zogezegd van de reinigingsrechten naar de afvalstoffenheffing. Ten behoeve van deze ‘verhuizing’ zullen deze kosten in kaart gebracht moeten worden en deze kosten zullen vervolgens jaarlijks terugkeren in de raming van de lasten van de afvalstoffenheffing.