

Belastingdienst

> Retouradres Postbus

Gemeente X
Postbus Y
1234ZZ Gemeente
t.a.v.

Regio

Kantoor

Invullen

Inlichtingen

.....

T 088-.....

Ons kenmerk

.....

Datum

Betreft Standpunt diensten jegens Stichting Afvalfonds

Geachte heer / mevrouw,

Op 12 november 2019 heeft het ministerie van Financiën in een brief aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) de btw-aspecten bevestigd die samenhangen met de inzameling van huishoudelijk (zwerf)afval. Sindsdien zijn bepaalde feiten en omstandigheden gewijzigd. Naar aanleiding hiervan hebben de VNG en de Stichting Afvalfonds Verpakkingen (hierna: Stichting Afvalfonds) gevraagd of de bevestiging na de gewijzigde feiten en omstandigheden nog van kracht is. In dit kader hebben er diverse besprekingen plaats gevonden tussen (vertegenwoordigers van) de VNG; Stichting Afvalfonds en de Belastingdienst. In deze brief vindt u de herbevestiging, de brief van het ministerie van Financiën van 12 november 2019, de gewijzigde feiten en omstandigheden en de beschouwing bij de herbevestiging.

Herbevestiging btw-aspecten

De nieuwe feiten en omstandigheden die zich in eind 2019 en in de loop van 2020 hebben voorgedaan geven geen aanleiding om terug te komen op de bevestiging van de btw-aspecten die samenhangen met de diensten van Gemeenten aan de Stichting Afvalfonds. Dit betekent dat deze dienstverlening ook na de gewijzigde feiten en omstandigheden belast is voor de btw.

Gemeenten hebben de wettelijke verplichting zorg te dragen voor de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval in specifiek benoemde categorieën. Producenten en producentenorganisaties en importeurs hebben een wettelijke verantwoordelijkheid die bestaat uit de gescheiden inname of inname en nascheiding van kunststof verpakkingsafval, metalen verpakkingsafval en drankenkartons (hierna: PMD) en de verslaglegging hiervan.

Zowel bij de voortzetting van het ketenregiemodel, als bij de nascheiding en de nascheiding verrichten Gemeenten diensten tegen vergoeding aan Stichting Afvalfonds die verdergaan dan de verplichting die de Gemeenten zelf hebben. Deze werkzaamheden bestaan uit: het gesorteerd aanleveren van kunststof verpakkingen en drankenkartons aan een recycler, de gescheiden inzameling aan de bron van PMD en kostenefficiënte inzameling van PMD bij nascheiding.

De Gemeente verricht tegen een vergoeding een op een derde rustende taak en verricht daarmee een dienst in de zin van de btw, welke is onderworpen aan het algemeen btw-tarief.

Brief ministerie 12 november 2019

In de brief van het ministerie van Financiën is het volgende opgenomen:
"Op grond van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer hebben Gemeenten een (wettelijke) verplichting ten aanzien van de inzameling van huishoudelijk afval. Bij de uitvoering van deze taken treden Gemeenten dan ook op als overheid (niet ondernemer). De Gemeente heeft echter geen verplichting (behalve voor groente, fruit- en tuinafval) om het afval gescheiden in te zamelen. Ook heeft de Gemeente geen verplichting om een registratie bij te houden c.q. gegevens aan te leveren met betrekking tot de hoeveelheid en aard van het door haar ingezamelde afval.

Ons kenmerk

De wettelijke verplichting tot scheiden van (verpakkings-)afval ligt in de eerste plaats bij de verpakkingsindustrie. Daarnaast ligt er een belang bij Stg. Afvalfonds (en bij Nederlandse staat op basis van de EU-richtlijn) om de (gescheiden) inzameling inzichtelijk te maken. Nu de Gemeente tegen vergoeding een op een derde rustende taak (het scheiden, monitoren en rapporteren van het reguliere afval) uitvoert, verricht zij een dienst in de zin van de btw".

Gewijzigde feiten en omstandigheden

Ten opzichte van de feiten en omstandigheden die ten grondslag lagen aan het brief van 12 november 2019, is het volgende gewijzigd.

Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afval

Op 1 juli 2020 is het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijk afval (hierna: Afvalbesluit) van kracht geworden. Op grond van artikel 1 Afvalbesluit draagt de Gemeente bij de uitvoering van artikel 10.21 van de Wet Milieubeheer (hierna: WM) zorg voor gescheiden inzameling van ten minste de volgende bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen:

a. bioafval; b. papier; c. metaal; d. kunststof; e. glas; f. textiel; g. gevaarlijke afvalstoffen; h. afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

Op grond van artikel 2 Afvalbesluit kan worden bepaald dat (onder andere) metaal, kunststof of glas niet gescheiden worden ingezameld, indien aan de voorwaarden uit artikel 10, derde lid, onder a, van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen is voldaan.

Ketenovereenkomst verpakkingen 2020-2029

De VNG (namens de aangesloten Gemeenten) en Stichting Afvalfonds hebben eind 2019 de Ketenovereenkomst Verpakkingen 2020-2029 (hierna: de Ketenovereenkomst) afgesloten in aanvulling op de bestaande Raamovereenkomst 2013-2022 en de Raamovereenkomst 2008-2012 (betreffende de ketenregie respectievelijk inzameling van verpakkingen van kunststof, metaal, papier en karton, hout en glas). De Ketenovereenkomst bevat een aanpassing van eerder gemaakte afspraken ten aanzien van kunststof verpakkingsafval, metalen verpakkingsafval en drankenkartons (hierna: PMD).

Vanaf 2015 hebben de Gemeenten zich als ketenregisseur tegenover de Stichting Afvalfonds verplicht de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor het (gescheiden) inzamelen (of nascheiden), sorteren en afleveren van het te recycleren kunststof verpakkingsafval bij de recycler. Gemeenten namen ook het vermarkten van het gesorteerde afval op zich.

Op grond van de Ketenovereenkomst hebben Gemeenten inzake de gescheiden inzameling van PMD de volgende keuzes:

1. Voortzetting van het ketenregiemodel tot uiterlijk 1 januari 2023;
2. Bronscheiding; en
3. Nascheiding.

Voortzetting ketenregiemode van PMD

Gemeenten kunnen er tot 1 januari 2023 voor kiezen het bestaande Ketenregiemodel te blijven toepassen. In het Ketenregiemodel verbindt een Gemeente zich tot de ketenregie van het kunststof verpakkingsafval en drankenkartons. Onder de ketenregie valt de zorg voor het gescheiden inzamelen dan wel inzamelen en nascheiden, gevolgd door overslag/opslag en sortering van het kunststof verpakkingsafval en de drankenkartons. Voor deze regie ontvangt een Gemeente een ketenvergoeding (een vast bedrag gebaseerd op ervaringscijfers van de ketenkosten van inzameling en sortering tot zogenaamde fracties (identificeerbaar materiaal)). In het ketenregiemodel is de Gemeente verantwoordelijk voor de vermarkting. Omdat de kosten van het vermarkten de afgelopen jaren per saldo hoger zijn dan de opbrengsten van de fracties, is de Stichting Afvalfonds in dat geval (vanuit haar verantwoordelijkheid voor het hergebruik van verpakkingsafval) bereid de meerkosten van de Gemeente als "vermarktungsvergoeding" op zich te nemen en aan de Gemeente te vergoeden.

Bronscheiding

In het bronscheidingsmodel verbindt een Gemeente zich tegenover de Stichting Afvalfonds tot het gescheiden inzamelen aan de bron van PMD, los van overig huishoudelijk afval binnen haar Gemeente, waarna zij het vervolgens brengt en aflevert op een nabijgelegen bepaalde op- of overslaglocatie.

De Stichting Afvalfonds (of een door haar aangewezen derde) beoordeelt of het gescheiden PMD voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen. Voor de geaccepteerde PMD betaalt de Stichting Afvalfonds een vergoeding aan de Gemeente per geaccepteerde ton PMD. De vergoeding per ton PMD is gebaseerd op gebleken kosten van een kostenefficiënte Gemeentelijke inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. De Gemeente heeft verder geen bemoeienis met de daaropvolgende "post-collection activiteiten" (in dit geval bestaande uit de opslag, het vervoer naar de sorteerlocatie, het sorteren, het vervoer naar de recycler, de recycling en de vermarkting van de PMD). Eventueel afgekeurd afval wordt afgevoerd en verbrand voor rekening van de Gemeente.

Nascheiding

In het nascheidingsmodel draagt een Gemeente enkel zorg voor de inzameling van het restafval (PMD bestanddelen inbegrepen) en biedt dit aan bij een nascheider die namens de Stichting Afvalfonds optreedt. Tot 2021 ontvangt de Gemeente geen inzamelvergoeding hiervoor van de Stichting Afvalfonds.

Vanaf 2021 zal een Gemeente voor de inzameling van het restafval van de Stichting Afvalfonds een inzamelvergoeding ontvangen, hetzij rechtstreeks hetzij via de nascheider. De Stichting Afvalfonds betaalt deze vergoeding aan een Gemeente uit hoofde van haar verantwoordelijkheid voor het verpakkingsafval. De vergoeding is gebaseerd op de gebleken kosten voor het op kostenefficiënte wijze inzamelen van het gewichtsaandeel na te scheiden PMD in het nog te scheiden restafval. De inzamelvergoeding bij nascheiding zal lager zijn dan de inzamelvergoeding bij bronscheiding. Het nascheiden van het restafval en de daaropvolgende "post-collection activiteiten" geschieden niet door of voor rekening van de Gemeente, als de Stichting Afvalfonds een overeenkomst heeft met de nascheider.

Als alternatief op dit nascheidingsmodel kan een Gemeente vanaf 2023 ook het restafval zelf (laten) nascheiden, om het nagescheiden PMD vervolgens aan te bieden bij een organisatie die door de Stichting Afvalfonds daartoe is gecontracteerd. In dit geval zal de vergoeding voor het inzamelen en nascheiden hetzelfde bedragen als de vergoeding voor bronscheiding.

In alle drie de modellen verbindt een Gemeente zich om een voorgeschreven afvaladministratie te zullen voeren om tijdig opgaaf te kunnen doen van het door de Gemeente ingezamelde verpakkingsafval. Indien deze opgaaf door de Gemeente niet of niet tijdig is ingediend ontvangt de Gemeente geen vergoeding van de Stichting Afvalfonds voor de inzameling respectievelijk voor de ketenregie.

Beschouwing

Een Gemeente moet op grond van artikel 10:21 WM zorg dragen voor het tenminste eenmaal per week inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen binnen haar Gemeente. Daarbij dient op grond van artikel 1 Afvalbesluit de Gemeente vanaf 1 juli 2020 zorg te dragen voor gescheiden inzameling van bioafval; papier; metaal; kunststof; glas; textiel; gevaarlijke afvalstoffen en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Op grond van artikel 2 Afvalbesluit hoeft metaal, kunststof en glas niet gescheiden te worden ingezameld indien aan de voorwaarden uit artikel 10, derde lid, onder a, van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen is voldaan. Hierin is bepaald dat gescheiden inzameling achterwege kan blijven mits het verzamelen van bepaalde soorten afval niet van invloed is op het potentieel om onder andere te hergebruiken en recyclen en een vergelijkbaar resultaat wordt bereikt als met gescheiden inzameling. Zowel de inzameling van "PMD" als de nascheiding van kunststof, metaal (en drankkartons) uit restafval kwalificeert niet als "gescheiden" inzameling in de zin van het Afvalbesluit en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Beide zijn echter in de huidige praktijk te rechtvaardigen op grond van de genoemde uitzondering in artikel 10, derde lid, onder a, van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Een Gemeente dient derhalve zorg te dragen voor gescheiden inzamelen van het huisvuil waar onder voorwaarden van mag worden afgeweken.

Producenten en producentenorganisaties hebben op grond van het Besluit beheer verpakkingen 2014¹ een wettelijke producentenverantwoordelijkheid (waaronder ook die van importeurs) die bestaat uit de gescheiden inname of inname en nascheiding van kunststof verpakkingsafval, metalen verpakkingsafval en drankkartons (hierna: PMD) en de verslaglegging hiervan. Eén en ander voor zover nodig om te kunnen voldoen aan de recyclingdoelstellingen van het Besluit. De kosten van de gescheiden inname of de inname en de nascheiding van verpakkingen alsmede de verslaglegging komen voor rekening van de producent/importeur.

De wettelijke verantwoordelijkheden voor Gemeenten zijn gericht op de inzameling van huishoudelijk afval. Het huishoudelijk afval moet worden gescheiden in specifieke categorieën, waarbij afwijkingen mogelijk zijn. Producenten hebben niet de verantwoordelijkheid tot scheiding van het huishoudelijk afval, maar zijn er wel bij gebaat dat afval op een bepaalde wijze wordt aangeboden, zodat zij beter in staat zijn te voldoen aan de inname verplichting en de recycling doelstellingen ten aanzien van afvalverpakkingen.

In het bronscheidingsmodel verbindt een Gemeente zich tegenover de Stichting Afvalfonds tot het gescheiden inzamelen aan de bron van PMD. Voor de geaccepteerde PMD betaalt de Stichting Afvalfonds een vergoeding aan de Gemeente per geaccepteerde ton PMD. De vergoeding per ton PMD is gebaseerd op gebleken kosten van een kostenefficiënte Gemeentelijke inzameling van brongescheiden PMD binnen een doelmatig systeem van Gemeentelijke inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Het gescheiden inzamelen aan de bron van PMD is geen wettelijke verplichting van de Gemeenten.

¹ Besluit van 27 oktober 2014, houdende regels voor verpakkingen en verpakkingsafval (Besluit beheer verpakkingen 2014).

In het nascheidingsmodel draagt een Gemeente zorg voor de inzameling van het restafval (PMD bestanddelen inbegrepen) en biedt een Gemeente dit aan bij een nascheider die namens de Stichting Afvalfonds optreedt.

Ons kenmerk

Vanaf 2021 zal een Gemeente voor de inzameling van het restafval van de Stichting Afvalfonds een inzamelvergoeding ontvangen. De vergoeding is gebaseerd op de gebleken (meer)kosten voor het op kostenefficiënte wijze inzamelen van het gewichtsaandeel na te scheiden PMD in het nog te scheiden restafval. De kostenefficiënte inzameling van PMD is geen wettelijke taak van de Gemeenten, evenmin als de nascheiding daarvan.

De keuze van een Gemeente om vast te houden aan het Ketenregiemodel houdt in dat een Gemeente de verantwoordelijkheid houdt voor de kunststofketen en drankenkartons, van inzameling tot en met recycling, conform de bepalingen van de Raamovereenkomst. Deze keuze houdt verder in dat een Gemeente een ketenvergoeding ontvangt van de Stichting Afvalfonds voor gesorteerd en aan een recycler geleverd kunststof verpakkingsafval (inclusief een vermarktingsvergoeding, tenzij de kosten van vermarkten lager of gelijk zijn aan de opbrengsten die de Gemeente genereert voor de levering van de kunststof en/of drankenkartons aan recyclers).

Zowel bij de voortzetting van het ketenregiemodel, als bij de nascheiding en de nascheiding verrichten Gemeenten een dienst tegen een vergoeding die in rechtstreeks verband staat tot de prestatie. Er is sprake van een economische activiteit. Van deze economische activiteit kan niet worden gesteld dat deze wordt verricht als overheid. Daarvoor is het noodzakelijk dat de Gemeenten handelen vanuit een wettelijke taak en gebruik maken van overheidsbevoegdheden. Nu het al dan niet gescheiden inzamelen van PMD niet tot de wettelijke verplichting van de Gemeenten behoort, is reeds om die reden geen sprake van een overheidshandelen. De dienst is onderworpen aan de heffing van omzetbelasting tegen het algemeen btw-tarief.

Slotopmerkingen

Wellicht ten overvloede merk ik op dat dit standpunt is gebaseerd op de door de VNG en de Stichting Afvalfonds aangedragen feiten en omstandigheden. Bij wijziging van feiten en omstandigheden kan aan het hiervoor vermelde standpunt geen vertrouwen worden ontleend. Dit geldt ook wanneer mocht blijken dat de aangedragen feiten en omstandigheden niet volledig of onjuist zijn. Tevens merk ik op dat dit standpunt - zonder specifieke intrekking - als achterhaald kan worden beschouwd door wijzigingen in wet- en regelgeving en/of door nieuwe jurisprudentie.

Indien u nog vragen heeft kunt u contact opnemen met de voor uw Gemeente bevoegde klantcoördinator.

Dit is een geautomatiseerde opgemaakte brief waardoor deze namens de klantcoördinator centraal en digitaal is ondertekend.

Belastingdienst
Namens de inspecteur,