Tabel 1 – appreciatie voorstellen Werkgroep Afvalsector		
Voorstel Werkgroep Afvalsector	**Beleidsmatige appreciatie**	**Uitvoerbaarheid**
a. Brede plasticverpakkingen heffing aansluitend op EU plastic afdracht	Het doel van de maatregel is om, naast het genereren van budgettaire opbrengst, een financiële prikkel te bieden om meer plastic verpakkingen te recyclen dan de wettelijke recyclingdoelstelling. De gedachte achter dit voorstel is goed te volgen. Het is beleidsmatig wenselijk om producenten ook financieel verantwoordelijk te maken voor alles wat *niet* gerecycled wordt. Tegelijkertijd is introductie van deze maatregel complex. Zo zijn veel afbakeningsvraagstukken te voorzien. De hier voorgestelde heffing stuit vanwege het uniforme karakter op minder afbakeningsvraagstukken dan bij een gedifferentieerde belasting op plasticverpakkingen (maatregel b). Doordat de belasting niet gedifferentieerd is, heeft die naar verwachting echter een beperkter effect op het stimuleren van de circulaire economie. Aandachtspunten die bij verdere uitwerking in ieder geval verder uitgezocht zouden moeten worden: 1) Hoe zorg je ervoor dat de belasting geen perverse prikkels geeft, zoals het recyclen van goed herbruikbare verpakkingen? Herbruikbare verpakkingen zijn vaak zwaarder. Het kan daarom ongewild interessant worden deze te gaan recyclen, in plaats van de te hergebruiken. 2) Hoe kom je tot een uitvoerbare afbakening? 3) Op welke wijze zou hier uitvoering aan gegeven kunnen worden en wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende opties? 4) Er dient een uitvoerder te worden gevonden.	Voor de introductie van een nieuwe belasting dient een uitvoerder gevonden te worden. Naar huidig inzicht is de maatregel uitvoerbaar, mits de heffing wordt gebaseerd op objectieve en betrouwbare rapportages, vergunningen of verklaringen van een publieke instelling die de informatie op juistheid controleert. Op dit moment worden gegevens door een private instantie geregistreerd. De uitwerking van deze maatregel vergt het wettelijk onderbrengen van de rapportages, vergunningverlening of verklaringen bij een publieke instelling die de informatie controleert. Gezien de complexiteit blijft de uitvoering hiervan arbeidsintensief met een hoog risico op juridische procedures. Er is nu geen uitvoeringsorganisatie in beeld die deze taak op zich zou kunnen nemen. Het in beeld brengen van de vele uitvoeringsvraagstukken vraagt nader onderzoek. Het proces om tot uitvoerbare wetgeving en vervolgens de uitvoering van de maatregel te komen vergt tenminste 5 jaar gegeven de hoge complexiteit juridisch en uitvoeringstechnisch en de noodzaak een nieuwe uitvoeringsorganisatie op te richten dan wel de benodigde taken onder te brengen bij een reeds bestaande organisatie.
b. Belasting op specifieke typen eenmalige plastic verpakkingen	Het doel van de maatregel is om, naast budgettaire opbrengst, een financiële prikkel te bieden naar minder verpakkingen, meer recyclebare verpakkingen en meer gebruik van recyclaat. De gedachte van het voorstel van de Werkgroep Afvalsector is goed te volgen. Het is beleidsmatig wenselijk om het aantal eenmalige plastic verpakkingen te verminderen en duurzame alternatieven te stimuleren zoals meer recyclebare verpakking, geen verpakking, herbruikbare verpakking of inzet recyclaat in verpakkingen. Tegelijkertijd is introductie van deze maatregel complex; zo zijn veel afbakeningsvraagstukken te voorzien. Deze maatregel zou ook kunnen starten met een smallere grondslag (bijvoorbeeld alleen drankenkartons), echter spelen hierbij ook afbakeningsvraagstukken. Begin 2026 is een onderzoek uitgevoerd naar dit type belasting [Zie Kamerbrief Versterking voor een circulaire economie juni 2026]. In de effectberekening is bij deze belasting uitgegaan van een vrijstelling voor verpakkingen die voor minimaal 50% uit recyclaat bestaan en zijn twee tarieven doorgerekend: een laag tarief van € 0,25 per kilogram en een hoog tarief van € 0,80 per kilogram. De effecten van de belasting met een hoog tarief zijn een opbrengst van € 0 tot 150 miljoen in 2035, een vermeden CO_2-uitstoot van 0,15 tot 0,51 Mt in 2035, extra recyclaatinzet van 5 tot 20% in 2035 en een afvalreductie-effect van 15 kt per jaar. De doelstellingen voor de inzet van recyclaat die de verpakkingenverordening al stelt, variëren per materiaal. In welke mate deze belasting een additionele prikkel geeft ten opzichte van die doelstellingen varieert dus ook. Verder verwachten de onderzoekers zeer beperkte verschuivingseffecten, zowel richting andere materialen als richting herbruikbare verpakkingen. Differentiatie naar recyclebaarheid is niet onderzocht omdat de criteria voor recyclebaarheid nog verder worden uitgewerkt door de Europese Commissie. Bovendien wordt differentiatie van de afvalbeheerbijdrage naar recyclebaarheid wettelijk verplicht op grond van de Verpakkingenverordening, waardoor hiervoor dus al een financiële prikkel zal ontstaan. Bij verdere uitwerking moet worden gekeken of een belasting hier bovenop doelmatig zou zijn. Met het oog op de resultaten van dit onderzoek en de uitvoerbaarheid is de beleidsmatige appreciatie dat invoering van deze heffing op korte termijn niet realistisch is als dekkingsoptie voor het afvalpakket, gezien de complexiteit van de afbakening. Aandachtspunten die bij verdere uitwerking in ieder geval verder uitgezocht zouden moeten worden: 1) Hoe zorg je voor een belasting die voorspelbaar is, in een breder beleidspakket dat moet worden aangepast wanneer er indicaties zijn dat de doelen van de PPWR niet gehaald zullen worden. Een aanpassing van het breder pakket kan ook gevolgen hebben voor de belasting. 2) Een in de praktijk goed werkende definitie dient te worden gevonden van wat ‘eenmalig’ is, en hanteerbare afbakening tussen verschillende typen verpakkingen. 3) Op welke wijze zou hier uitvoering aan gegeven kunnen worden, en wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende opties? 4) Er dient een uitvoerder te worden gevonden.	Voor de introductie van een nieuwe belasting dient een uitvoerder gevonden te worden. Naar huidig inzicht is de maatregel uitvoerbaar, mits de heffing wordt gebaseerd op objectieve en betrouwbare rapportages, vergunningen of verklaringen van een publieke instelling die de informatie op juistheid controleert. Op dit moment worden gegevens door een private instantie geregistreerd. De uitwerking van deze maatregel vergt het wettelijk onderbrengen van de rapportages, vergunningverlening of verklaringen bij een publieke instelling die de informatie controleert. Gezien de complexiteit blijft de uitvoering hiervan arbeidsintensief met een hoog risico op juridische procedures. Er is nu geen uitvoeringsorganisatie in beeld die deze taak op zich zou kunnen nemen. Net als voor maatregel a geldt dat het vormgeven en invoeren van deze maatregel een uitgebreid proces vraagt dat vele jaren in beslag neemt. Gegeven de extra afbakeningsvraagstukken zou het invoer van deze maatregel langer duren dan maatregel a.

c. Belasting op bepaalde drankverpakkingen met variabel tarief naar inzamelingspercentage	Het doel van de maatregel is, naast budgettaire opbrengst, een financiële prikkel om meer flesjes en blikjes in te zamelen. De gedachte van dit voorstel is goed te volgen. Het is beleidsmatig wenselijk om een extra prikkel te hebben om de inzamelingsdoelen te halen. Wel dient deze maatregel ingevoerd te worden samen met randvoorwaardelijk beleid zoals belasting (b). Anders valt de belasting alleen op drankverpakkingen die onder de inzamelingdoelstellingen vallen, en kan een verschuiving plaatsvinden naar minder recyclebare drankverpakkingen zoals pouches en drankenkartons. Tegelijkertijd is introductie van deze maatregel complex. Zo zijn er afbakeningsvraagstukken voorzien. Begin 2026 is een onderzoek uitgevoerd naar dit type belasting [Zie Kamerbrief Versterking voor een circulaire economie juni 2026]. Hierbij is een variant doorgerekend met een tarief dat geldt per verpakkingseenheid en lineair afneemt naarmate het collectieve inzamelpercentage stijgt, van ongeveer 3 eurocent per verpakking bij 80% inzameling tot 0 eurocent per verpakking bij 95% inzameling. De effecten bij een lichte groei qua inzamelingspercentage zijn een opbrengst van 55 tot 80 miljoen EUR in 2030, een vermeden CO_2-uitstoot van 0,005 tot 0,012 Mt in 2030 en een afvalreductie-effect van 1,1 tot 1,3 kt in 2030. Vooral op korte termijn kan een budgettaire opbrengst worden verwacht, omdat het huidige inzamelpercentage laag is. Door reeds bestaand beleid zal dit inzamelpercentage naar verwachting stijgen richting 2030 waardoor de opbrengsten zullen afnemen. Het is echter een complexe nieuwe belasting wat een uitgebreid wetgevingstraject vraagt en afdoende tijd voor (nieuwe) uitvoerders om de uitvoering gereed te maken. Het is zodoende niet realistisch dat deze belasting al per 2030 in te voeren is. Of en per wanneer dit wel mogelijk is vraagt nadere uitwerking. Aandachtspunten die bij verdere uitwerking in ieder geval verder uitgezocht zouden moeten worden: 1) Hoe gaat deze belasting samen met de andere instrumenten om de doelstelling voor inzameling te halen? 2) Hoe zorg je ervoor dat deze belasting, in samenhang met belasting (b) en ander beleid, daadwerkelijk leidt tot een circulair effect? 3) Op welke wijze kan hier uitvoering aan worden gegeven? Bv. hoe vaak wordt het tarief berekend? 4) Er dient een uitvoerder te worden gevonden.	Voor de introductie van een nieuwe belasting dient een uitvoerder gevonden te worden. Naar huidig inzicht is de maatregel enkel uitvoerbaar, mits de heffing wordt gebaseerd op objectieve en betrouwbare rapportages, vergunningen of verklaringen van een publieke instelling die de informatie op juistheid controleert. Op dit moment worden gegevens door een private instantie geregistreerd. De uitwerking van deze maatregel vergt het wettelijk onderbrengen van de rapportages, vergunningverlening of verklaringen bij een publieke instelling die de informatie controleert. Gezien de complexiteit blijft de uitvoering hiervan arbeidsintensief met een hoog risico op juridische procedures. Het in beeld brengen van de vele uitvoeringsvraagstukken vraagt nader onderzoek. Het proces om tot uitvoerbare wetgeving en vervolgens de uitvoering van de maatregel te komen vergt ten minste 5 jaar gegeven de hoge complexiteit (juridisch en uitvoeringstechnisch) en de noodzaak een nieuwe uitvoeringsorganisatie op te richten dan wel de benodigde taken onder te brengen bij een reeds bestaande organisatie.
d. Heffing op eenmalige bakjes en bekers die plastic bevatten	Het doel van de maatregel is, naast budgettaire opbrengst, een financiële prikkel om het gebruik van eenmalige bekers en bakjes die plastic bevatten te verminderen. Ondernemers die consumptie voor onderweg aanbieden zijn sinds juli 2023 verplicht een meerprijs in rekening te brengen bij klanten als zij eten of drinken afhalen in een wegwerpbeker of -bakje dat plastic bevat. In december 2024 is naar aanleiding van een Kamermotie door het kabinet besloten deze meerprijs deels af te schaffen, en waar deze zou blijven bestaan vast te stellen op €0,25. In april 2025 is, opnieuw naar aanleiding van een Kamermotie, besloten de meerprijs af te schaffen. Een heffing invoeren in plaats van de afgeschafte meerprijs zou kunnen leiden tot een beeld van inconsistent beleid en onduidelijkheid bij ondernemers. Deze inschatting wordt onderstreept door een eerste reactie van enkele brancheorganisaties op het rapport van de Werkgroep Afvalsector. Tegelijkertijd zou dit inhoudelijk bezien een ander type instrument zijn. Het betreft een belasting waarvan de opbrengsten naar de Rijksoverheid gaan in plaats van een private heffing waarvan de opbrengsten voor de ondernemer zelf zijn. Een heffing op eenmalige bekers en bakjes die plastic bevatten kan, mits goed vormgegeven, bijdragen aan het tegengaan van zwerfafval en aan de overstap van wegwerpplastic naar herbruikbare verpakkingen. Bovendien sluit deze maatregel aan bij de verplichtingen die ondernemers hebben rondom verpakkingen voor consumptie voor onderweg in de SUP-regelgeving en de Europese Verpakkingenverordening. Op basis van bovenstaande is besloten om de heffing op eenmalige bekers en bakjes die plastic bevatten niet separaat vorm te geven, maar deze (drank- en voedsel-)verpakkingen mee te nemen in de reikwijdte van de belasting op specifieke typen eenmalige plastic verpakkingen (zie link Kamerbrief voor resultaten onderzoek naar variant b). Op deze manier zouden deze verpakkingen wel worden belast, maar niet op het punt van het voedseluitgiftepunt en ook in een breder pakket. Dit heeft als voordeel dat het aantal belastingplichtigen afneemt wat de complexiteit van de belasting vermindert. Bekers en bakjes zijn daarmee ook deel geweest van het onderzoek naar een belasting op eenmalige plastic verpakkingen. De appreciatie van deze belasting staat beschreven in b. Aandachtspunt hierbij is de stapeling van beleid. Sommige van deze verpakkingen vallen al onder twee huidige UPV's, waar deze nieuwe heffing bovenop komt, Het is de vraag wat de aanvullende beleidseffecten zullen zijn van de heffing bovenop het effect dat de UPV's en SUP-maatregelen hebben. Verder is het de vraag of die aanvullende beleidseffecten ook zouden kunnen worden bereikt door het bestaande beleid aan te passen en of een nieuwe heffing in dat licht proportioneel is. Aandachtspunten die bij verdere uitwerking in ieder geval verder uitgezocht zouden moeten worden (bovenop de punten die bij maatregel A en B al zijn benoemd): 1) Reikwijdte vaststellen: eenmalige bekers en bakjes die plastic bevatten bij afhalen, en/of thuisbezorging, en/of alle eenmalige bekers en bakjes die plastic bevatten die in de handel worden gebracht? a. Bij de laatste: hoe om te gaan met (online) inkoop van bekers en bakjes uit het buitenland? 2) Nader onderzoek naar de aanvullende effecten bovenop het reeds bestaande beleid en of deze effecten op een meer proportionele wijze behaald kunnen worden, bijv. door het aanpassen van bestaand beleid. 3) Kan voortgeborduurd worden op gegevens die producenten al aanleveren in het kader van de UPV Verpakkingen en de UPV Wegwerpplastic? a. Zo ja, hoe kan toezicht gehouden worden op deze data?	Zowel maatregel a als b zijn complex qua afbakening en vragen een (nieuwe) uitvoerder die de benodigde gegevens om de grondslag vast te stellen toetst en hierop handhaaft. Variant b is ten opzichte van variant a beduidend complexer. Het aantal belastingplichtigen is hoger en zal leiden tot een toename in het aantal vooroverleggen, bezwaren en beroepen. Dit vergt een significante toename van handhavingsinspanning. Het in beeld brengen van de vele uitvoeringsvraagstukken vraagt nader onderzoek. Het proces om tot uitvoerbare wetgeving en vervolgens de uitvoering van de maatregel te komen vergt ten minste 5 jaar gegeven de hoge complexiteit (juridisch en uitvoeringstechnisch) en de noodzaak een nieuwe uitvoeringsorganisatie op te richten dan wel de benodigde taken onder te brengen bij een reeds bestaande organisatie.

e. Batterijheffing gekoppeld aan inzamelprestatie	Het doel van de maatregel is, naast budgettaire opbrengst, om met een belasting aan producenten een effectief retoursysteem te ontwikkelen dat de inzameling van draagbare batterijen vergroot. De belasting is ook een extra prikkel om de inzameldoelstelling van de Europese Batterijenverordening te halen. Het voorstel heeft inhoudelijk een goede focus: het is positief dat het voorstel richt op het opzetten van een effectief retoursysteem, dat kan helpen het aantal draagbare batterijen (categorie A) in het restafval te verminderen, wat momenteel een belangrijke oorzaak is van afvalbranden in inzamelvoertuigen en sorteerinstallaties. Bovendien draagt het bij aan de grondstofterugwinning en verlaagt het de negatieve gevolgen van batterijen voor het milieu. De maatregel focust echter op het verhogen van de prijs van batterijen, wat niet automatisch leidt tot een betere inzameling van batterijen. Dat is mede afhankelijk van hoe de producenten een effectief inzamelsysteem gaan realiseren en of consumenten hier gebruik van gaan maken. Concluderend kan de maatregel als een interessant instrument worden beschouwd, maar is zij in deze fase onvoldoende uitgewerkt op het gebied van uitvoerbaarheid en voor wat betreft de vraag of zij daadwerkelijk het probleem voldoende adresseert. Aandachtspunten die bij verdere uitwerking in ieder geval verder uitgezocht zouden moeten worden: 1) Wat is het effect van de maatregel op o.a. consument en het inzamelgedrag? Is er ook nagedacht over een inleverpremie of een statiegeldsysteem voor consumenten op het inleveren van batterijen categorie A? 2) Hoe gaat de maatregel om met producenten die wel al voldoen aan het inzamelpercentage aangezien de maatregel belasting betreft voor alle producenten en importeurs? 3) Het mogelijke effect dat producenten mogelijk (om de belasting te ontlopen) geneigd zijn om zelf een statiegeld of retourpremie systeem in te voeren om hun inzamelcijfers op te zetten, is onvoldoende uitgewerkt. 4) Er is op dit moment geen uitvoerder beschikbaar om deze maatregel uit te voeren. Naar huidig inzicht is de maatregel alleen uitvoerbaar, indien de heffing volledig wordt gebaseerd op rapportages, vergunningen of verklaringen van een publieke instelling die de informatie op juistheid controleert. Dit is echter nog niet onderzocht en vraag nadere uitwerking. Er is geen toets (of Quickscan) op uitvoerbaarheid gedaan 5) Er is nog geen raming uitgewerkt voor het voorstel en ook de consequenties voor bedrijven/burgers zijn nog niet in kaart gebracht.	Voor de introductie van een nieuwe belasting dient een uitvoerder gevonden te worden. Uitvoerbaarheid van de maatregel zou nader onderzocht moeten worden.
f. Heffing op oppervlakte-delfstoffen	Het doel van de maatregel is, naast budgettaire opbrengst, het bevorderen van het gebruik van circulaire en biobased bouwmaterialen door primaire grondstoffen duurder te maken. De maatregel geeft een prikkel om circulaire bouwmaterialen te gebruiken. De verwachting is dat deze maatregel bijdraagt aan het ontwikkelen en beschikbaar komen van circulair bouwmateriaal en substitutie naar circulair bouwmateriaal kan versnellen. Een belasting van grondstof voor beton en cement kan bijvoorbeeld leiden tot meer houtbouw met een positief milieueffect. Het is echter wel de vraag of alle primaire grondstoffen kunnen worden vervangen door circulair en biobased materialen. Op het moment van schrijven is niet mogelijk om alle primaire grondstoffen volledig door circulair materiaal te vervangen en zijn er voor sommige toepassingen/materialen ook geen substituten in de nabije toekomst voorzien. Voor commerciële zandwinning uit Rijkswateren wordt al een heffing betaald (aan het Rijksvastgoedbedrijf). In de voorgestelde vormgeving leidt deze maatregel tot hogere kosten van wettelijke taken van het Rijk en andere overheden en daarmee is het voor een deel zelfbelasting. Daarnaast leidt dit tot iets hogere bouwkosten. Wat betreft industrie cluster 6 zouden de dakpan-/baksteenfabrikanten die klei gebruiken, hier een direct nadeel van ondervinden. Aandachtspunten die bij verdere uitwerking in ieder geval verder uitgezocht zouden moeten worden: • Wat is het effect van de maatregel op de bouw en aanleg van o.a. woningen en infrastructuur? Wat is het effect op materialen/toepassingen waar nu geen substitutiemogelijkheden zijn en op (korte termijn) worden verwacht? • Wat zijn breder de effecten van deze maatregel?	Voor de introductie van een nieuwe belasting dient een uitvoerder gevonden te worden. Uitvoerbaarheid dient nader onderzocht te worden. Dit traject duurt naar schatting ten minste drie jaar. Uitzonderingen en vrijstellingen maken de uitvoerbaarheid complexer. Vooralsnog is niet duidelijk hoe (het toezicht op) registraties van belastingplichtigen zou worden vormgegeven en door wie dat zou worden uitgeoefend.

g. Heffing op turf in producten	Het doel van de maatregel is, naast budgettaire opbrengst, de vraag naar veen (turf) te verlagen waardoor er minder milieuschade (m.n. klimaat en biodiversiteit) optreedt in land van winning (Noord-Europa).
	
	Het kabinet zet in op het verminderen van veen omdat de winning van veen gepaard gaat met significante uitstoot van broeikasgassen en verlies aan biodiversiteit. Veen wordt in Nederland met name gebruikt voor potgrond. De Nederlandse potgrond en substraatsector speelt een belangrijke rol in de teelt van voedsel en sierteeltproducten. Veen is op dit moment nog één van de belangrijkste bestanddelen van potgrond. De afhankelijkheid van veen als grondstof heeft nadelen, zoals uitstoot van broeikasgassen en biodiversiteitsverlies in land van winning. Het ministerie van LVVN werkt samen met bedrijven, wetenschappers en andere overheden aan alternatieve, hernieuwbare grondstoffen voor toepassing in potgrond en substraten (bijv. kokosvezel, houtvezel, schors). Deze alternatieven moeten stabiliteit, voedingsstoffen en een gecontroleerde omgeving bieden voor de groei van gewassen. Binnen het Convenant Milieu-impact Potgrond en Substraten zijn reeds afspraken gemaakt over het reduceren van het gebruik van fossiele grondstoffen (o.a. veen) en het toepassen van hernieuwbare grondstoffen. Het doel is dat potgrond en substraten in 2050 voor minimaal 90% uit hernieuwbare grondstoffen bestaan. Een heffing zou versnelling kunnen aanbrengen richting deze doelstelling. De doelstellingen voor 2025 voor hernieuwbare grondstoffen voor zowel de professionele markt als de consumentenmarkt zijn gehaald zonder inzet van beprijzende maatregelen (hernieuwbare grondstoffen: professionele markt 35%, consumentenmarkt 60%, 100% RPP gecertificeerde veengrondstoffen).
	
	Aandachtspunten die bij verdere uitwerking in ieder geval verder uitgezocht zouden moeten worden:
	• Achterblijven van de doelen uit het Convenant Milieu-impact Potgrond en Substraten kan een argument zijn voor beprijzing. Binnen het convenant zijn de doelen voor 2025 reeds gehaald. Voortgang wordt jaarlijks gemeten. Mocht blijken dat de doelen voor 2030 niet gehaald gaan worden, dan kan dit een argument zijn voor beprijzing (bijv. met een vrijstelling ter grootte van de afgesproken reductiedoelen). De beschikbaarheid van voldoende, betaalbare en hernieuwbare alternatieven voor veen is hierbij van belang.
	• De verwachte opbrengst is relatief klein voor een nieuwe belasting en naar verwachting loopt de opbrengst in de loop van de tijd verder terug door afname van de vraag.
	• Er kunnen Europeesrechtelijke bezwaren zijn als onvoldoende is aangetoond dat reden milieuschade is en dat de belasting noodzakelijk is voor het algemeen belang.
	• Op dit moment bestaat er geen sluitend registratiesysteem voor het aandeel veen in producten die in Nederland op de markt worden gebracht. Zonder betrouwbare en handhaafbare registratie ontbreekt een uitvoerbare belastinggrondslag. Het volgende zou nader uitgezocht moeten worden indien er wordt gekozen voor dit voorstel:
	  ○ Kan het op de Nederlandse markt brengen voldoende betrouwbaar worden geregistreerd?
	  ○ Kan daarvoor de bestaande registratie bij keurmerken worden benut?
	  ○ Is uitvoerbaarheid goed mogelijk tegen beperkte kosten?
		Voor de introductie van een nieuwe belasting dient een uitvoerder gevonden te worden.
		
		De maatregel is nog onvoldoende uitgewerkt om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (inclusief fraudebestendigheid) te kunnen toetsen. De uitvoerbaarheid is afhankelijk van beschikbaarheid betrouwbare informatie, zie onderzoeksvragen.

h. Belasting op gebruik van (stikstof)kunstmest	Het doel van de maatregel is, naast het budgettaire effect, minder gebruik van kunstmest. Het gebruik van kunstmest heeft een negatief effect op het milieu doordat het kan leiden tot vervuiling van grond- en oppervlaktewater en ammoniakemissies naar de lucht. De meeste broeikasgasemissies komen bij de productie van kunstmest vrij. Deze maatregel leidt tot een hogere prijs van kunstmest. Dit kan een aantal effecten hebben: 1) Het kan leiden tot substitutie naar andere producten die voorzien in de voedingstoffen voor de gewassen; 2) het kan leiden tot geringer gebruik van kunstmest; en 3) tot slot kan het leiden tot ontwijking waarbij boeren kunstmest importeren. Dit zou kunnen worden voorkomen door ook de import te belasten. De handhaving hiervan zal naar verwachting echter lastig zijn. De verwachting is dat het milieueffect gering is, gezien het feit dat de vraag bij een eerdere prijsstijging van kunstmest vrij inelastisch is gebleken. Dit heeft ermee te maken dat bepaalde teelten niet (goed) verbouwd kunnen worden zonder kunstmest vanwege landbouwkundige overwegingen, de hoge stikstofbehoefte van bepaalde gewassen boven de stikstofgebruiksnorm dierlijke mest (gras) en regels omtrent de voedselveiligheid. Daarnaast is het afhankelijk van het substituut of substitutie een verbetering is voor het milieu. De maatregel zal naar verwachting leiden tot een stijging van de kosten voor de landbouw. Dit verslechtert de concurrentiepositie van in Nederland gevestigde boerenbedrijven. De impact op kunstmestproductie in Nederland zal beperkt zijn omdat productie van kunstmest niet duurder wordt en export van kunstmest naar verwachting op peil zal blijven; alleen de aanschaf van kunstmest in Nederland wordt immers duurder. Aandachtspunten die bij verdere uitwerking in ieder geval verder uitgezocht moeten worden: • De (milieu)effecten zouden nader in beeld moeten worden gebracht. Het betreft nu eerste inschattingen.	Zie ook fiche uit Rapport belastingen in maatschappelijk perspectief (februari 2024). Voor de introductie van een nieuwe belasting dient een uitvoerder gevonden te worden. De uitvoerbaarheid dient nader onderzocht te worden. Dit traject duurt naar schatting ten minste drie jaar. Uitzonderingen en vrijstellingen maken de uitvoerbaarheid complexer. Vooralsnog is niet duidelijk hoe (het toezicht op) registraties van belastingplichtigen zou worden vormgegeven en door wie dat zou worden uitgeoefend.

i. Verbreding afvalstoffen-belasting (ASB)	In het eindrapport van de werkgroep worden twee maatregelen voorgesteld: i. ASB wordt uitgebreid met het verbranden van gevaarlijk afval, teerhoudend asfaltgranulaat (TAG) en het afval dat in buitenlandse cementovens wordt verwerkt. ii. ASB wordt uitgebreid naar alle installaties waar gemengd stedelijk restafval thermisch verwerkt wordt, met uitzondering van gevaarlijk afval. Om de 2e maatregel te bereiken, wordt de ASB niet geheven bij specifieke installaties, maar bij alle installaties die afval met specifieke Euralcodes thermisch verwerken. Het doel van de maatregelen is een gelijk speelveld te creëren voor de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) ten opzichte van andersoortige (buitenlandse) thermische verwerkers van afvalstromen. Daarnaast gaat het om het verbreden van de afvalstoffenbelasting (ASB) naar afvalstromen waar geen hoogwaardige verwerking voor bestaat. Algemeen: De huidige afvalstoffenbelasting wordt geheven over alle afvalstoffen die ter verwijdering worden aangeboden bij een inrichting (in Nederland of het buitenland) waarin op grond van de omgevingsvergunning huishoudelijk afval, gemengd bedrijfsafval of gemengd sorteerresidu mag worden verbrand of gestort. Met de afvalstoffenbelasting wordt het verbranden en storten van deze afvalstoffen ontmoedigd en een prikkel gegeven aan hoogwaardigere vormen van verwerking, zoals recycling. Het verbranden van bijvoorbeeld gevaarlijk afval, ziekenhuisafval en teerhoudend asfaltgranulaat (TAG) heeft ook als doel verontreinigingen veilig uit de materialenkringloop te houden. Alternatieven voor deze vormen van verwerking kunnen negatieve milieueffecten hebben. Het belasten van deze verwerkingsvormen zorgt voor een grotere kans op ontwijking van de juiste verwerkingsmethode voor de afvalstroom. Het vanuit de Werkgroep Afvalsector afgegeven signaal dat geen of te weinig exportheffing wordt afgedragen, kan mogelijk worden ondervangen door het aanscherpen van het toezicht en handhaving door de ILT. Daarbij dient te worden afgewogen in hoeverre extra inzet doeltreffend en doelmatig is, mede omdat het beeld bij de ILT is dat het relatief lage volumes betreft waarover geen belasting wordt afgedragen. Het kabinet voorziet hiervoor dus geen wetswijziging. Het kabinet is van mening dat gevaarlijk afval, teerhoudend asfaltgranulaat (TAG) en speciaal ziekenhuisafval uitgezonderd van afvalstoffenbelasting dienen te blijven, en dat ook over pyrolyse en vergassing geen ASB hoeft te worden afgedragen. Aandachtspunten die bij verdere uitwerking in ieder geval verder uitgezocht moeten worden: Algemeen: • De ASB wordt ingezet als prikkel om gemengd restafval, dat nu nog thermisch wordt verwerkt, hoogwaardiger te verwerken. Uitgangspunt is dat alleen dat type afval wordt belast via de ASB dat daadwerkelijk hoogwaardiger verwerkt *kan* worden, en niet het afval dat juist thermisch verwerkt *moet* worden vanuit milieu-hygiënisch en veiligheidsoogpunt. M.b.t. optie I: • Ter illustratie van bovenstaande: gevaarlijk afval *moet* vaak thermisch verwerkt worden zodat verontreinigingen veilig uit de materialenkringloop verwijderd kunnen worden. • Om deze reden vallen installaties die enkel gevaarlijk afval verwerken momenteel niet onder de ASB; het is beleidsmatig wenselijk dat gevaarlijk afval thermisch verwerkt wordt en dus niet onder de ASB komt te vallen. • Dit geldt in belangrijke mate ook voor het TAG en speciale ziekenhuisafval (bijvoorbeeld menselijk weefsel, dat ook om medisch-ethische redenen uit de materialenkringloop gehouden wordt). • Het effect van het onder de ASB brengen van gevaarlijk ziekenhuisafval, inclusief effecten op zorgkosten, is nog niet onderzocht. • Ook voor TAG geldt dat het wenselijk is om dit thermisch te verwerken, zodat de teer vernietigd wordt en zand en grind recyclet kan worden. Deze stroom zou daarom ook niet belast moeten worden onder de ASB. • De verbranding van gemengd restafval valt al onder de huidige reikwijdte van de ASB, inclusief export naar buitenlandse cementovens. Naar cementovens worden echter met name slib en energiepellets overgebracht. Deze afvalstromen mogen ook worden verwerkt in andere installaties dan AVI's, waardoor hierover geen ASB verschuldigd is. • Het kabinet is van mening dat monoverbranders van slib buiten de reikwijdte van de ASB moeten blijven, omdat er potentieel meer grondstoffen kunnen worden teruggewonnen bij monoverbranders. Deze optie vergt het verder in kaart brengen van de buitenlandse installaties waar (gemengd) afval uit Nederland wordt verwerkt en in hoeverre daarover geen ASB wordt afgedragen. M.b.t. optie II: • Dit voorstel houdt in dat ook alternatieve technieken van afvalverwerking zoals pyrolyse en vergassing, net als reguliere afvalverbranding, worden belast. • Echter zijn pyrolyse en vergassing technieken die nog op gang moeten komen en zou het nu al belasten van deze technieken de innovatie hierop kunnen remmen. • Het is daarom (nog) niet beleidsmatig wenselijk om pyrolyse en vergassing als afvalverwerkingstechnieken onder de ASB te brengen.	**Algemeen**: De Eural-codes worden onderscheiden in de administratie van de belastingplichtigen. De ILT houdt toezicht en handhaaft op de juistheid van Eural-coderegistratie. De Belastingdienst (uitvoerder van de ASB) is niet in staat om juistheid van de gebruikte Eural-codes vast te stellen. Deze zullen altijd door een andere instelling moeten worden vastgesteld, gecontroleerd en gehandhaafd. Het belasten van verbranding van afval met bepaalde Eural-codes brengt frauderisico's met zich mee. Alle voorgestelde maatregelen zijn complexiteitverhogend. Optie I gaat om een uitbreiding van het aantal belastingplichtigen en het in de heffing betrekken van meer stromen. Dit vraagt op enkele onderdelen nader onderzoek. Bij de uitvoering van optie I ziet de Belastingdienst problemen rond het toezicht en handhaving in het kader van afbakenings-vraagstukken. Dit kan gemitigeerd worden door aan te sluiten bij Eural-codes, wat echter wel frauderisico's met zich meebrengt. *T.a.v. specifieke onderdelen van optie I:* - *(thermische) Verwerking van gevaarlijk afval en TAG*: Enkel uitvoerbaar als belastingplichtigen in staat zijn om hun administratie aan te passen aan de grondslagverbreding (en de afbakening die nodig is voor differentiatie van afvalstromen) en deze administratie in voldoende mate kan worden gecontroleerd, zijn de voorstellen uitvoerbaar voor de Belastingdienst. - *Thermische verwerking in o.a. cementovens* Onuitvoerbaar voor belastingplichtigen en daarmee ook voor de Belastingdienst in het kader van het toezicht en handhaving hierop. Belastingplichtigen kunnen vanwege gebrek aan informatie de maatstaf van heffing niet vaststellen bij de thermische verwerking van afval, wat enkel plaatsvindt in het buitenland. Vanwege vermenging met andere brandbare producten, is niet meer te achterhalen welk deel via de in/uit-methode in mindering kan worden gebracht (zoals afgevangen CO2). Optie II vraagt om een aanpassing van het huidige systeem, dit vergt nader onderzoek.

j. Vrijstelling sorteer- en/of recyclingresidu	Het doel van de maatregel is het ondersteunen van de sorteer- en recyclingsector en het wegnemen van perverse prikkels richting laagwaardige recycling. Bij het sorteren van gemengde afvalstromen in monostromen en bij recycling komen residuen vrij die moeten worden verbrand of gestort. Daarbij geldt dat, hoe zuiverder een eindproduct (monostroom/recyclaat), des te meer residu er wordt gegenereerd. Bij een generieke ASB-verhoging wordt de recyclingsector, die het al moeilijk heeft, ook geraakt omdat dit leidt tot hogere afvalbeheerkosten voor het verbranden van sorteer- en recyclingresidu. Dit kan tot laagwaardigere verwerking van afvalstromen leiden, omdat dit minder residuen oplevert ten opzichte van hoogwaardige verwerking. Ook kan dit de ontwikkeling van de Nederlandse recyclingsector ten opzichte van omliggende landen belemmeren. Dit zou pleiten voor een vrijstelling of verlaagd tarief voor deze residustromen. Het blijkt echter lastig om een dergelijke vrijstelling of verlaagd tarief vorm te geven. Voor het toepassen van een vrijstelling van recyclingresidu is het van belang dat dit residu goed kan worden afgebakend, waarop zowel AVI's als de Belastingdienst zich kunnen baseren. Momenteel is de EURAL-code waar recycling onder valt te breed om hiervoor te kunnen dienen en ontbreekt het aan een registratiesysteem waarop kan worden aangesloten. Daarnaast dient een vrijstelling ook toegepast te kunnen worden bij het overbrengen van afvalstoffen naar het buitenland om de vrijstelling Europeesrechtelijk houdbaar te houden. Ook de EVOA-kennisgever en de ILT zullen dus het recyclingresidu betrouwbaar en controleerbaar en handhaafbaar moeten kunnen vaststellen.	Vanwege de complexiteit en het ontbreken van een registratie waarop kan worden aangesloten, is het opnemen van een vrijstelling in de afvalstoffenbelasting op dit moment niet mogelijk. Om de maatregel handhaafbaar en uitvoerbaar te maken, is een duidelijke afbakening nodig. Zonder duidelijk onderscheid, bestaat het risico op ontwijking van de afvalstoffenbelasting via de uitzondering op sorteer- en recyclingresidu.

Tabel 2 – overige voorstellen die zijn gewogen (niet ingebracht vanuit de Werkgroep Afvalsector)

Alternatieve maatregel	Beleidsmatige appreciatie	Uitvoerbaarheid
a. Gewasbeschermingsmiddelenheffing	Dit gaat om een nieuwe heffing voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen. Door het tarief te differentiëren op basis van de bestaande EU categorisering van meest schadelijke stoffen wordt het minder schadelijke alternatief aantrekkelijker. Er zijn nog een aantal punten die voor deze heffing onderzocht dienen te worden, zoals de uitvoerbaarheid en effectiviteit in de Nederlandse context, de beschikbaarheid van voldoende niet-chemische alternatieven om gewassen te beschermen, bedrijfseconomische gevolgen voor agrariërs en effecten op consumentenprijzen. Het kabinet zal zoals toegezegd in de beantwoording op de vragen van het schriftelijk overleg Fiscale Vergroening eerst een onderzoek uitvoeren naar deze openstaande punten. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover een aanvullende prikkel om de waterkwaliteit te bevorderen, maar zal eerst de beleidsmatige en uitvoeringstechnische effecten van deze heffing onderzoeken. Op basis van de resultaten van dit onderzoek, en in relatie tot de Kaderrichtlijn water en het convenant gewasbeschermingsmiddelen, zal het kabinet in 2027 een besluit nemen over een eventuele gewasbeschermingsmiddelenheffing.	Dit dient nader onderzocht te worden.
b. Verhogen verontreinigings-heffing Rijkswateren	De bestaande verontreinigingsheffing Rijkswateren ziet op de uitstoot van zuurstofbindende stoffen op Rijkswateren en heeft een bestemmingsdoel. De middelen vloeien dus niet in de algemene middelen. Het voorstel is om te onderzoeken of de heffing aangescherpt kan worden en of de opbrengsten niet aan het bestaande bestemmingsdoel kunnen worden toegekend. De huidige heffing ziet op zuurstofbindende stoffen waarvan de bijdrage aan de huidige waterkwaliteitsopgaven beperkter is, waardoor het potentiële milieueffect van deze maatregel naar verwachting beperkter is. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover een aanvullende prikkel om de waterkwaliteit te bevorderen, maar zal eerst de beleidsmatige en uitvoeringstechnische effecten onderzoeken. In 2027 zal het kabinet de Kamer informeren over dit onderzoek en zal het kabinet een besluit nemen over de eventuele invoering van een dergelijke heffing.	Dit dient nader onderzocht te worden.
c. Heffing op zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)	Dit gaat om een heffing op het lozen van ZZS op oppervlaktewater. Op dit moment wordt uitsluitend het lozen van zuurstofbindende stoffen belast. Uitstoot van stoffen met de hoogste impact is nog onbelast. Een heffing op ZZS sluit daarmee beter aan bij de huidige waterkwaliteitsopgaven en biedt naar verwachting meer perspectief op een verbetering van de waterkwaliteit. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover een aanvullende prikkel om de waterkwaliteit te bevorderen, maar zal eerst de beleidsmatige en uitvoeringstechnische effecten van een dergelijke heffing onderzoeken. In 2027 zal het kabinet de Kamer informeren over dit onderzoek en zal het kabinet een besluit nemen over de eventuele invoering van een dergelijke heffing.	Dit dient nader onderzocht te worden.
d. Afschaffing uitzondering mineraalwater binnen verbruiksbelasting op mineraalwater	Momenteel geldt er binnen de verbruiksbelasting op non-alcoholische dranken een uitzondering voor mineraalwater. Het laten vervallen van deze uitzondering zou een circulair effect kunnen hebben, door minder consumptie van mineraalwater door een hogere prijs, kan de 'consumptie' van plastic verpakkingen dalen. Het kabinet is voornemens een omzetting te realiseren van de verbruiksbelasting op non-alcoholische dranken naar een belasting op basis van het suikergehalte van de drank en wil daarom nu geen maatregelen treffen die interacteren met deze omzetting.	Mogelijke invoeringsdatum per 2029.