Eindrapport
Werkgroep Afvalsector
18 december 2025

Samenvatting en advies

Op 25 juni 2025 is in gesprek met de sector door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de minister van Klimaat en Groene Groei en de staatssecretaris van Financiën een tweeledige opdracht gegeven aan de Werkgroep Afvalsector:

- Het bieden van investeringszekerheid voor verduurzaming van Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's);
- Het komen tot een lijst van opties voor uitwerking van alternatieven voor de generieke tariefsverhoging van de afvalstoffenbelasting en de verhoging van de CO_2-heffing industrie voor AVI's.

Bij het eerste deel van de opdracht was haast geboden vanwege de sluiting in oktober 2025 van een tender van de SDE++-regeling. Deze tender is vooral relevant voor investeringen in CCS-projecten bij AVI's, die op hun beurt van grote betekenis zijn voor het slagen van het CCS-project Aramis. Het bleek op dit moment voor het kabinet niet mogelijk een overeenkomst met bedrijven te sluiten die kabinetten langjarig zal binden. Daarom is als alternatief door het kabinet een eenzijdige intentieverklaring opgesteld, die op 22 oktober 2025 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Een zevental afvalbedrijven heeft per brief aangegeven ondanks deze intentieverklaring nog steeds investeringsonzekerheid te hebben, onder andere door het uitblijven van de garantie dat er geen installaties gedwongen zullen worden gesloten tijdens de uitvoering van hun SDE++-subsidie. Daarnaast roepen deze bedrijven het kabinet op om de CO_2-heffing industrie voor AVI's – net als voor de overige industrie – op nul te zetten zolang er geen CCS-infrastructuur beschikbaar is en AVI's geen handelingsperspectief hebben.

Dit rapport geeft vooral inzicht in de resultaten van het tweede deel van de opdracht.

De Werkgroep Afvalsector heeft de opdracht aangegrepen om niet alleen te zoeken naar alternatieven voor de budgettaire opgave, maar nadrukkelijk ook om te verkennen hoe fiscale en beleidsmatige instrumenten effectiever kunnen bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie. De werkgroep is unaniem van oordeel dat verdere lastenverzwaring aan het einde van de keten – via afvalverbranding en stort – onvoldoende bijdraagt aan afvalpreventie, hoogwaardige recycling en het behoud van grondstoffen. Effectieve sturing vraagt juist om prikkels en normering aan de voorkant van de keten, bij ontwerp, productie en het op de markt brengen van producten en materialen.

De Werkgroep heeft een breed palet aan maatregelen in beeld gebracht die primair wenselijk zijn vanuit het oogpunt van klimaat, circulariteit en grondstoffenefficiëntie. Deze maatregelen leggen de verantwoordelijkheid nadrukkelijker bij de vervuiler en bij het begin van de keten, waar keuzes worden gemaakt die bepalend zijn voor de hoeveelheid en kwaliteit van afvalstromen aan het einde van de keten.

De gezamenlijke budgettaire opbrengst van de voorgestelde maatregelen is beduidend groter dan het bedrag van € 567 mln. dat gedekt moet worden. Hierbij moet echter de kanttekening worden gemaakt dat niet alle maatregelen op korte termijn uitvoerbaar zijn. Er zullen knelpunten in uitvoering en handhaving moeten worden overwonnen en voor een aantal maatregelen is nader onderzoek nodig. Dat betekent dat de opbrengsten in de tijd niet parallel lopen met de gewenste dekking voor de Rijksbegroting. Daar staat tegenover dat er in potentie in latere jaren sprake is van een forse 'overdekking'. De Werkgroep roept het kabinet op om hier een adequate oplossing voor te vinden.

De Werkgroep stelt de volgende maatregelen voor:

- Een viertal verschillende belastingen op verpakkingen, opbrengst € 600 – 800 mln.;
- Belasting op batterijen, opbrengst nader in beeld te brengen, de afvalsector schat in dat het gaat om opbrengsten van 50-150 mln.[1];
- Belasting op primaire oppervlaktedelfstoffen, opbrengst € 135 mln.;

[1] De opbrengsten van deze maatregel zijn vanwege tijdgebrek niet geraamd of op enigerlei wijze geverifieerd of gevalideerd door het ministerie van Financiën.

- Belasting op turf in producten, opbrengst € 27 mln.;
- Belasting op kunstmest, nader in beeld te brengen, raming 2024 kwam uit op een ordegrootte van € 200 mln.

Als in dit pakket voldoende ruimte wordt gevonden voor de budgettaire dekking, is de werkgroep geen voorstander van het schrappen van de budgettaire terugsluis van de CO_2-heffing industrie voor AVI's naar het Klimaatfonds.

Hoewel in dit rapport met name bovenstaande maatregelen zijn uitgewerkt, beschouwt de werkgroep deze nadrukkelijk als eerste toepassingen van een bredere benadering. De onderliggende systematiek – het beprijzen van primaire, fossiele en kritieke grondstoffen en het belonen van circulair ontwerp, hergebruik en hoogwaardige recycling – kan en zou breder onderzocht moeten worden voor andere materiaalstromen, met als doel kritieke grondstoffen langer en hoogwaardiger in de Nederlandse en Europese economie te houden.

De afvalsector committeert zich onverminderd aan de leidende principes van 'de vervuiler betaalt' en de Ladder van Lansink (R-ladder), waarbij normeren, stimuleren en beprijzen (financiële prikkels) noodzakelijk zijn om de stap van storten en verbranding naar hoogwaardige recycling economisch aantrekkelijk te maken. Met name de voorgestelde maatregelen op het gebied van verpakkingen ontmoedigen het gebruik van eenmalige plastic verpakkingen. De rekening ligt daarmee bij de vervuiler, die een concreet handelingsperspectief heeft om zijn gedrag aan te passen en niet bij de verwerker en de ontdoener, die geen invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van het afval.

De werkgroep concludeert dat verdere 'end-of-pipe'-heffingen het risico in zich dragen dat kosten verschuiven naar gemeenten en inwoners, zonder dat dit leidt tot structurele veranderingen in productieketens. De voorgestelde maatregelen laten zien dat het mogelijk is om via gerichte sturing aan de voorkant van de keten zowel circulariteit als CO_2-reductie te versterken, terwijl tegelijkertijd wordt toegewerkt naar een verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op fossiele en kritieke grondstoffen.

In de Werkgroep is zeer constructief en intensief samengewerkt tussen alle partijen aan tafel, waarbij de vertegenwoordigers van de ministeries zich terughoudend hebben opgesteld bij het doen van uitspraken over de beleidsmatige wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen. Daarbij was er veel begrip voor de soms verschillende posities. Wat deze werkgroep bindt, is de overtuiging dat circulariteit niet ontstaat door het duurder maken van afval, maar door het slimmer omgaan met en schaarser maken van grondstoffen. Als voorzitter spreek ik de hoop uit dat de verdere uitwerking van de voorstellen door het kabinet in dezelfde constructieve geest zal plaatsvinden.

Persoonsgegevens

Inhoudsopgave

Samenvatting en advies 2

1. Aanleiding en opdracht 5

2. Consequenties kabinetsvoorstellen 6

3. Kanttekeningen bij de rol van de deelnemers aan de werkgroep 8

4. Investeringszekerheid voor verduurzaming en afvalverbranding 9

5. Alternatieve maatregelen voor lastenverzwaring 11

Bijlagen:

1) Opdracht aan Werkgroep Afvalsector 18
2) Deelnemers Werkgroep Afvalsector 21
3) Intentieverklaring Rijk investeringszekerheid AVI's 22
4) Groslijst voorgestelde maatregelen 28
5) Fiches voorgestelde maatregelen
   a. Brede plasticverpakkingenheffing aansluitend op EU plastic afdracht 29
   b. Belasting op specifieke typen eenmalige plastic verpakkingen 33
   c. Belasting op bepaalde drankverpakkingen met variabel tarief naar inzamelingspercentage 37
   d. Heffing op eenmalige bakjes en bekers die plastic bevatten 41
   e. Batterijheffing gekoppeld aan inzamelprestatie 46
   f. Heffing op oppervlaktedelfstoffen 49
   g. Heffing op turf in producten 53
   h. Belasting op (stikstof)kunstmest 57
   i. Verbreding afvalstoffenbelasting 60
   j. Vrijstelling sorteer- en/of recyclingresidu 67
6) Overlap tussen fiches over verpakkingsbelastingen 69
7) Bijlage 7. Reactie op intentieverklaring investeringszekerheid AVI's door Attero, EEW, AVR, AEB, ARN, Prezero en Twence 71

1. Aanleiding en opdracht

Tijdens de Voorjaarsbesluitvorming 2025 heeft het kabinet besloten om de voorgenomen polymerenheffing niet in te voeren. Een impactanalyse die voorafgaande aan de Voorjaarsnota 2025 door Trinomics is uitgevoerd wees uit dat deze polymerenheffing tot teveel weglek van industrie zou leiden. Het niet invoeren van de polymerenheffing leidt tot een budgettaire derving van € 567 mln. vanaf 2028 (prijspeil 2025). Het kabinet heeft vervolgens een pakket maatregelen binnen het afvaldomein voorgesteld als technische dekking om deze derving te compenseren. Bij de voorgestelde verschuiving naar de afvalsector in het voorjaar van 2025 was slechts beperkt duidelijkheid beschikbaar over de impact op de sector door het ontbreken van uitgevoerde impactanalyses. Vervolgens heeft het kabinet een impactanalyse door Trinomics laten uitvoeren en heeft de Vereniging Afvalbedrijven door PwC een speelveldanalyse laten uitvoeren (zie §2). In de augustusbesluitvorming heeft het kabinet besloten het maatregelenpakket als technische dekking op te nemen en de Werkgroep Afvalsector in het leven te roepen om mogelijke alternatieven nader uit te werken.

De afvalsector heeft zorgen geuit over de economische en ecologische gevolgen van dit pakket bij effectuering van de technische dekking. Daarbij heeft het pakket gevolgen op de investeringszekerheid van de bedrijven als het gaat om investeringen in het afvangen, opslaan en nuttig gebruiken van CO_2 en het op andere manieren verduurzamen van afvalverbrandingsinstallaties.

In reactie hierop hebben de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de minister van Klimaat en Groene Groei en de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, opdracht gegeven om een Werkgroep afvalsector in te stellen. De opdracht aan de werkgroep (bijlage 1) was tweeledig:

1. Komen tot een schriftelijke overeenkomst die investeringszekerheid biedt voor verduurzaming van afvalverbranding;
2. Komen tot een lijst van opties voor uitwerking van (alternatieven voor) de lastenverzwarende maatregelen binnen het domein van afvalverwerking zoals aangekondigd in de voorjaarsbesluitvorming.

Het eerste deel van de opdracht is afgerond met een brief aan de Tweede Kamer van 22 oktober 2025. In paragraaf 4 van dit rapport wordt dit nader toegelicht. Voor het overige geeft dit rapport vooral inzicht in de resultaten van het tweede deel van de opdracht.

Alternatieven voor lastenverzwarende maatregelen
Het door het kabinet voorgestelde pakket bestaat uit de volgende fiscale maatregelen:

a. Hervormingen van de Afvalstoffenbelasting (ASB) door maatregelen die de grondslag van de ASB voor stortplaatsen en AVI's verhogen;
b. Aanscherping van de CO_2-heffing industrie door maatregelen die de kosten van CO_2-emissies van AVI's verhogen;
c. Afschaffing van de budgettaire terugsluis onder de CO_2-heffing industrie op inkomsten afkomstig van AVI’s, door het klimaatfonds met de verwachte inkomsten uit de heffing te korten;
d. Generieke verhoging van het ASB-belastingtarief als sluitpost, waarbij de verhoging afhangt van wat na de bovenstaande maatregelen nog nodig is om de extra inkomsten van € 567 mln. te behalen.

Het kabinet heeft besloten om de afvalstoffenbelasting te hervormen (a) en de budgettaire terugsluis naar het klimaatfonds voor de CO_2-heffing industrie voor AVI’s in te trekken (c). Daarmee kan potentieel een deel van de € 567 mln. (prijspeil 2025) aan inkomsten gedekt worden. Voor het resterende deel van de budgettaire opgave heeft het kabinet bij de voorjaarsbesluitvorming als technische invulling besloten tot een generieke tariefsverhoging van de afvalstoffenbelasting (d), in combinatie met een verhoging van de CO_2-heffing industrie voor AVI’s (b).
De door de werkgroep voorgestelde alternatieve maatregelen zullen door het kabinet in het voorjaar 2026 worden gewogen en het kabinet zal dan bezien of het in het Belastingplan 2026 opgenomen pakket aan maatregelen voor de afvalsector zal worden aangepast. Indien het kabinet

tot alternatieve dekking besluit, kan (een deel van) deze alternatieve dekking worden vastgelegd in het Belastingplan 2027, of in een zelfstandig wetsvoorstel.

De Tweede Kamer heeft bij motie van Stultiens c.s. (36 812, 83) de wens ondersteund om de budgettaire opgave zo veel mogelijk in te vullen met alternatieve maatregelen.

2. Consequenties kabinetsvoorstellen

De vertegenwoordigers van de afvalsector zijn voorstander van verduurzaming en werken aan tal van projecten op dit vlak. Ze onderschrijven de onderliggende doelen om tot CO_2-reductie, meer hernieuwbare energieproductie en een circulaire economie te komen. Ook zijn zij voorstander van duidelijke en doelmatige prijsprikkels om recycling zo veel mogelijk te stimuleren en onnodige afvalverbranding te reduceren. De budgettaire opgave van € 567 mln. leidt in de ogen van meerdere partijen tot een onverantwoorde en onaanvaardbare belastingverhoging met een averechtse werking. Dit zal de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven ten opzichte van het buitenland ernstig aantasten en leiden tot significante weglekeffecten (met ook het risico op laagwaardige verwerking en nadelige milieueffecten elders). Daardoor kunnen de Nederlandse installaties in de gehele afvalketen onderbenut raken. Dit heeft grote bedrijfseconomische gevolgen waardoor het investeringsklimaat voor afvalverwerkingsbedrijven om nog in Nederland te investeren in (verduurzaming van) installaties sterk zal afnemen. Onderbenutting van installaties kan ook de levering van (duurzame) stoom en warmte aan bedrijven en woonwijken in gevaar brengen.

De werkgroep constateert dat deze effecten niet alleen de verwerkingssector raken, maar via hogere poorttarieven ook direct gevolgen hebben voor gemeenten en hun inwoners, onder meer via stijgende lokale lasten door noodzakelijke verhoging van de afvalstoffenheffing. Dit heeft een negatief effect op het vertrouwen van inwoners in de afvalketen en de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Inwoners worden al geconfronteerd met een stijging van de afvalstoffenheffing en de beoogde tariefsverhoging komt daar bovenop. De werkgroep identificeert daarbij drie structurele risico's:

- Aantasting van het principe 'de vervuiler betaalt': er heeft immers een verschuiving plaatsgevonden van de polymerenheffing (de bron) naar de afvalstoffenheffing ('end-of-pipe' (verbranding en stort)). Daarmee ontstaat een situatie waarin de vervuiler niet betaalt, maar de ontdoener wél en zonder handelingsperspectief om deze kosten te vermijden. Dit ondergraaft het draagvlak voor het principe waarop het beleid juist zou moeten steunen.
- Erosie van draagvlak voor afvalscheiding: Nederland heeft een sterke scheidingsinfrastructuur en een hoge bereidheid bij inwoners om hieraan bij te dragen. Gemeenten investeren al jaren in betere dienstverlening, communicatie en voorzieningen om deze inzet te blijven versterken. Een forse tariefstijging via de afvalstoffenheffing werkt contraproductief. Het risico ontstaat dat inwoners ervaren dat goed scheiden niet langer loont. Hierdoor kan het vertrouwen in de afvalketen afnemen, met als mogelijke gevolgen: meer restafval, hogere vervuiling van deelstromen en oplopende verwerkingskosten die de circulaire doelstellingen verder uit zicht brengen.
- Uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid voor gemeenten: zij innen de afvalstoffenheffing, zijn aanspreekpunt voor vragen en klachten en dragen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de inzameling. De boodschap "scheid uw afval beter, maar u gaat tóch meer betalen" is bestuurlijk en maatschappelijk nauwelijks uit te leggen.

In diverse rapporten is in kaart gebracht wat de gevolgen van de in de Voorjaarsnota beschreven maatregelen zouden zijn voor de afvalsector. Deze rapporten onderschrijven de zorgen van de sector.

Trinomics rapport
In opdracht van het ministerie van Financiën heeft onderzoeksbureau Trinomics een analyse gemaakt van de effecten van het voorgenomen pakket aan maatregelen[2]. De doelstelling van deze analyse was tweeledig: het in kaart brengen van potentiële gedragseffecten en het becijferen van

[2] Trinomics, Impacts of the reform of the waste tax and CO2 levy for waste incinerators, 2025

de potentiële kwantitatieve effecten in relatie tot import en export van afval. Op basis hiervan heeft Trinomics de verwachte impact op AVI's en het huidige afvalbeheer in Nederland beschreven.

AVI's en stortplaatsen worden als eerste geraakt door de maatregelen. De mogelijkheden om op korte termijn de kostenstijgingen ten gevolge van hogere ASB en CO_2-heffing te beperken zijn beperkt. Op de korte termijn kunnen AVI's mogelijk een deel van de kostenstijgingen absorberen, maar op de langere termijn is dat door de beperkte winstmarges niet economisch houdbaar. AVI's zullen de kostenstijgingen waarschijnlijk moeten doorberekenen, met een verhoging van de poorttarieven als voornaamste wijze om deze hogere kosten te compenseren. Dit zal hun concurrentiepositie ten opzichte van omringende landen sterk doen afnemen, met als waarschijnlijke gedragseffecten een toename van de export van afval (door met name de kostenstijging van de CO_2-heffing industrie voor AVI's) en een afname van de import van afval. Investeringen in CCS/CCU worden door een hogere CO_2-heffing in principe gestimuleerd, maar dit effect wordt teniet gedaan door de onzekerheid die er ontstaat over de beschikbaarheid en voorspelbaarheid van beschikbaar afval voor verwerking in de AVI's.

Voor recyclers ontstaat er enerzijds een prikkel om beter te sorteren. Echter, de marktvraag naar recyclaat is afgelopen jaren afgenomen. De hogere kosten voor het laten verwerken van recyclingresiduen zal de concurrentiepositie van de recyclers verder verslechteren. De recyclers zullen naar verwachting ook met hogere poorttarieven gaan werken. Dit kan leiden tot een daling van de hoeveelheid buitenlands afval dat door Nederlandse recyclers wordt verwerkt. Daarnaast is de verwachting dat de export van Nederlands afval voor recycling of verbranding in het buitenland toeneemt. Volgens door Trinomics bevraagde partijen verdwijnen hierdoor niet alleen afvalstromen naar het buitenland, maar ook circulaire infrastructuur en bedrijvigheid,

Gemeenten zullen te maken krijgen met hogere poorttarieven voor recycling en verbranding. De inschatting van Trinomics is dat deze kosten waarschijnlijk worden doorbelast naar de belastingbetaler via een hogere afvalinzamelingsbelasting. De kosten voor afvalinzameling zullen stijgen omdat afvalinzamelaars hogere toegangsgelden moeten betalen. Zij zouden hierop kunnen reageren door te zoeken naar kosteneffectievere contracten, de afvalscheiding te verbeteren en de hoeveelheid restafval te verminderen.

Bedrijven en consumenten zullen een prikkel ervaren om afval beter te scheiden en het totale volume te verminderen. Voor zowel bedrijven als consumenten zal desondanks een lastenverzwaring optreden.

Sommige steden en regio's zijn sterk afhankelijk van warmtelevering door AVI's. AVI's leveren in dat geval een belangrijke bijdrage aan het aardgasvrij maken van warmtenetten. Als het volume aan brandbaar restafval dat voor verbranding wordt aangeboden bij de AVI's in Nederland gaat afnemen, zullen de AVI's bij de bedrijfsvoering meer rekening moeten houden met de warmtebehoefte in de wintermaanden en moeten anticiperen op prijsfluctuaties in de energiemarkten. Als AVI's niet in staat zijn zo de bedrijfsvoering te continueren kan dit een gat in de energievoorziening opleveren dat niet eenvoudig op korte termijn door andere duurzame warmtebronnen kan worden gedicht. De vraag naar stadsverwarming is geconcentreerd in bepaalde regio's (Rotterdam, Amsterdam-West en -Noord, Nijmegen, Dordrecht en Arnhem. Deze regio's zijn bijzonder afhankelijk van warmtelevering door AVI's. Het is echter onduidelijk in hoeverre een vermindering van de verbranding ertoe zou leiden dat deze gebieden niet langer van warmte worden voorzien, of dat andere warmtebronnen de warmte van afvalverbranding zouden kunnen vervangen. In de regio's Dordrecht en Alkmaar wordt ook ingezet op alternatieve warmtebronnen (restwarmte van slibverbranding en geothermie).

Op het vlak van milieueffecten treedt er naar verwachting een verschuiving op. Minder afvalverbranding in Nederland leidt tot minder CO_2-emissies in Nederland, maar kan ook leiden tot minder investeringen in CO_2-opslag. Export naar het buitenland zal daar tot een vergelijkbare toename van CO_2-emissies leiden. Verminderde import en verwerking van buitenlands afval in Nederland kan ook leiden tot gedeeltelijke verschuiving naar storten in het buitenland..Wat de netto effecten zijn kan Trinomics echter lastig inschatten.

Strategy& rapport
In opdracht van de Vereniging Afvalbedrijven heeft Strategy& (onderdeel PwC) ook onderzoek gedaan naar de effecten van de fiscale maatregelen[3]. Zij hebben de effectieve belastingdruk voor afvalverwerkers in Nederland vergeleken met die in België, Duitsland, Frankrijk en Zweden. Strategy& constateert dat de belastingdruk bij bestaand beleid al relatief hoog is, maar bij het voorgenomen pakket aan maatregelen een factor 3-4 keer hoger komt te liggen dan in deze landen. AVI's kunnen heffingskosten maar beperkt doorrekenen. De winstgevendheid van AVI's daalt volgens Strategy& bij het Belastingplan 2025 met 57% en met het Belastingplan 2026 met 125% in 2030. Daarbij wordt aangenomen dat de AVI's maar 10% van de CO_2-heffing kunnen doorbelasten zonder effect op het aanbod te verwerken afval. Strategy& concludeert dat import van afval dan niet langer rendabel kan worden verwerkt en dat export van afval zal toenemen. Dit leidt tot afname van verwerkingscapaciteit voor afvalverbranding, voor bodemasopwerking en voor stortplaatsen.

De hogere kosten voor verbranden geven een prikkel om meer te recyclen maar hebben ook onbedoelde negatieve effecten. Tijdens het sorteren en recyclen van afval ontstaan residuen die verbrand moeten worden (circa 25% van het plasticrecyclingvolume verlaat bijvoorbeeld het proces als residu). De heffingen maken het verbranden en storten van residu duurder, waardoor de kosten van sorteren en recyclen in Nederland toenemen. Dit verslechtert de concurrentiepositie van deze bedrijven ten opzichte van buitenlandse sorteerders en recyclers, zowel voor geïmporteerd als binnenlands afval. Ook verzwakt het de concurrentiepositie ten opzichte van nieuwe (virgin) alternatieven. Door de heffingen staat de Nederlandse positie als koploper op het gebied van (plastic)recycling onder druk, en neemt de afhankelijkheid van buitenlandse recyclers toe.

De verhoogde CO_2-heffing geeft zodra de benodigde transport- en opslagcapaciteit voor CO_2 beschikbaar komt een prikkel voor afvang en opslag van CO_2. Dit kan het risico op weglek van verwerkbaar afval verminderen (en uiteraard tot CO_2-reductie leiden). Investeringen in CCS zijn echter al onzeker vanwege afhankelijkheid van beschikbare infrastructuur (Aramis is vertraagd tot minimaal 2030), stikstofruimte t.b.v. vergunningverlening en SDE^{++}-subsidie. Daar komt door het pakket aan maatregelen de onzekerheid over de beschikbare hoeveelheid te verwerken afval bovenop.

Gevolgen voor het Aramis project
Aramis, een project om te komen tot afvang en ondergrondse opslag van CO_2, is van essentieel belang voor het behalen van de klimaatdoelstellingen en het versterken van de duurzame industrie-infrastructuur in Nederland. De businesscase van Aramis is in belangrijke mate afhankelijk van voldoende en voorspelbare aanvoer van afgevangen CO_2, waarbij AVI's een potentiële rol kunnen vervullen als leveranciers. Van het benodigde starthoeveelheid van grofweg 5 Mton CO_2 komt naar verwachting 1,5 tot 2 Mton van AVI's. Als afvalverwerkers investeringen uit- of afstellen dan heeft dit direct gevolgen voor de kansen en timing van realisatie van het Aramis project.

3. Kanttekeningen bij de rol van de deelnemers aan de werkgroep

Overheidsdeelnemers
De werkgroep is eind augustus gestart met het eerste onderdeel van de opdracht ten aanzien van investeringszekerheden. Deze opdracht diende uiterlijk te zijn afgerond vóór de investeringsronde van de SDE++ in oktober 2025. Binnen dit gegeven tijdsbestek heeft de Rijksoverheid een intentieverklaring opgesteld. De intentieverklaring is het resultaat van gesprekken in de werkgroep tussen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Financiën en Klimaat en Groene Groei en bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties. Het toont de beleidsintenties vanuit de Rijksoverheid richting de sector op een aantal onderdelen die bij kunnen dragen aan meer investeringszekerheid voor verduurzaming.

Voor het tweede onderdeel van de opdracht aan de Werkgroep – het opstellen van een lijst van alternatieven – is vanuit het Rijk door de ministeries Infrastructuur en Waterstaat, Financiën en

[3] Strategy&, Gevolgen fiscale maatregelen voor concurrentiepositie afvalverwerkingssector, 2025

Klimaat en Groene Groei technische assistentie geboden aan de Werkgroep Afvalsector. Zo hebben de ministeries, waar mogelijk binnen het gegeven tijdsbestek, bijgedragen aan het uitwerken van gedane voorstellen op uitvoerbaarheid, juridische haalbaarheid, inschatting effecten en raming van de opbrengsten. Hierbij hebben de ministeries zich in deze rol terughoudend opgesteld bij het doen van uitspraken over beleidsmatige wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen. Daarmee is het advies van de werkgroep geen advies van de betrokken ministeries maar een advies aan het kabinet.

In de werkgroep vertegenwoordigen de NVRD (Nederlandse vereniging voor afval- en reinigingsdiensten) en de gemeente Amsterdam namens de vier grote gemeenten de belangen van de gemeenten. Gemeenten en enkele publieke bedrijven vinden dat het beprijzen van verbranding een instrument is dat past bij de transitie naar minder restafval en meer circulariteit. Tegelijkertijd worden inwoners reeds geconfronteerd met een stijging van de afvalstoffenbelasting. De voorgestelde tariefverhoging komt daar nog bovenop.

Deelnemers namens bedrijven
De vertegenwoordiging van de afvalsector in de werkgroep bestaat uit partijen met een uiteenlopende rol in de keten, waardoor de voorgestelde maatregelen hen op verschillende manieren raken. Afvalverbrandingsinstallaties worden direct geconfronteerd met hogere lasten door de afvalstoffenbelasting en CO_2-heffing. Recyclers zien stijgende kosten voor de verwerking van residuen en bijbehorende poorttarieven. Publieke inzamelaars en gemeenten krijgen deze kostenstijgingen vervolgens via afvalverwerkers en recyclers doorberekend, waardoor zij worden geconfronteerd met hogere kosten in de huishoudelijke afvalketen en mogelijke stijgingen van de afvalstoffenheffing voor inwoners. De meeste bedrijven benadrukken het belang van een gelijk Europees speelveld zodat zij Europees kunnen concurreren en er geen weglekeffecten ontstaan.

Ondanks de verschillen in positie, verantwoordelijkheden en financiële impact is in de werkgroep in goed en constructief overleg gewerkt aan een gezamenlijk beeld van de effecten van het pakket. De deelnemers erkennen dat zij verschillende belangen vertegenwoordigen, maar hebben juist vanuit die diversiteit bijgedragen aan een evenwichtige analyse van de maatregelen en de risico's voor zowel sector, overheid als samenleving.

Bij de start van de werkgroep hebben bedrijven aangegeven dat deelname aan de werkgroep niet gezien kan worden als legitimatie van de opgave. De restrictie om alternatieve oplossingen voor de heffingen binnen het eigen afvaldomein te vinden wordt niet onderschreven, omdat die in hun ogen ten koste gaat van duurzaamheid en circulariteit. Ook is men principieel van mening dat een circulaire economie gestimuleerd moet worden door maatregelen te nemen in het begin van de productieketens, omdat daar de sleutel ligt om de kwantiteit en de recyclebaarheid van afval aan het einde van de ketens te beïnvloeden.

Op verzoek van de voorzitter hebben de meeste bedrijven toch wel meegedaan in de werkgroep, en daarmee bijgedragen aan het zoeken naar alternatieven voor de technische dekking die minder nadelig uitpakken voor de toekomst van de sector en het behoud van de afvalbeheerstructuur in Nederland en die wel bijdragen aan de doelstellingen met betrekking tot CO_2-reductie en circulariteit.

Een ander punt van zorg voor de bedrijven was de zeer korte tijdsspanne om te komen tot een overeenkomst die de sector investeringszekerheid moet bieden. De tijdsdruk was ingegeven door de aanstaande openstelling van de SDE++. In §4 wordt hier nader op ingegaan.

Andere sectoren
Vanwege het korte tijdsbestek heeft de Werkgroep Afvalsector andere sectoren die door de alternatieve maatregelen geraakt worden niet kunnen consulteren.

4. Investeringszekerheid voor verduurzaming en afvalverbranding

Het oorspronkelijke streven dat op 25 juni jl. door bewindslieden van IenW, KGG en Financiën en CEO's van enkele afvalbedrijven in een overleg was afgesproken was om te komen tot een gezamenlijke schriftelijke overeenkomst tussen de bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties en de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Financiën en Klimaat en Groene Groei. Deze

overeenkomst zou de bedrijven voldoende zekerheid moeten geven om tijdig een SDE++-aanvraag te kunnen indienen voor projecten op het gebied van afvang, opslag en benutting van CO_2 en in 2026 tot een Final Investment Decision te kunnen komen. Binnen het korte tijdsbestek dat de werkgroep hiervoor had is dit echter niet haalbaar gebleken gelet op de juridische status van een schriftelijke overeenkomst.

De haast was ingegeven door het feit dat in oktober 2025 de voor AVI's relevante openstellingsfase van de SDE++-tender sloot. Bedrijven moesten in deze fase hun aanvragen voor CC(U)S-projecten (her)indienen. Als niet op tijd voldoende investeringszekerheid werd geboden was het doen van een aanvraag volgens veel bedrijven onmogelijk, gelet op de vele onzekerheden waarmee de toekomst van de sector is omgeven.

De opdracht aan de werkgroep was om te komen tot een schriftelijke overeenkomst tussen bedrijven en kabinet. In een intensief traject is gepoogd de elementen voor zo'n overeenkomst in kaart te brengen en hierover overeenstemming te bereiken. Tegelijkertijd is door de departementen en RVO verduidelijking gegeven over de procedures rond de SDE++-tender. Voor de procedure en beoordeling van de SDE openstelling 2025 is niets gewijzigd. Er zijn door de sector diverse voorstellen gedaan om dan voor 2026 de in de SDE-regeling besloten risico's te beperken.

De grootste onzekerheid kon echter niet worden weggenomen, namelijk de impact van het pakket maatregelen dat zou resulteren in een lastenverzwaring van € 567 mln. Besluitvorming hierover zal pas plaatsvinden bij de Voorjaarsnota 2026. In die omstandigheden is het nemen van een grote investeringsbeslissing voor vrijwel alle bedrijven zeer moeilijk zeker ook gezien de Kamerbrief van 26 november jl. over het actieplan randvoorwaarden energietransitie glastuinbouw dat er voor toepassing van CO_2 van AVI's voor zowel CCU (in de glastuinbouw) als CCS geen gebruik gemaakt kan worden van de zogenaamde bioswap.

Medio oktober werd duidelijk dat het (demissionaire) kabinet geen ruimte zag voor het sluiten van een overeenkomst met de bedrijven. Voor een dergelijke overeenkomst zou, gelet op het feit dat deze ook toekomstige kabinetten zou binden aan afspraken met de sector, betrokkenheid van het parlement nodig zijn. In de voor de werkgroep beschikbare tijd was dit niet te realiseren. Daarom heeft het kabinet voor een andere vorm gekozen.

Het kabinet heeft een eenzijdige intentieverklaring opgesteld. Deze verklaring toont de beleidsintenties vanuit de overheid richting de sector op een aantal onderdelen die bij kunnen dragen aan meer investeringszekerheid voor verduurzaming. Daarbij wordt uiteraard het voorbehoud geplaatst dat de aankondiging van maatregelen in de intentieverklaring en de nadere invulling ervan, plaatsvindt in een politiek-bestuurlijke context. De intentieverklaring schept geen juridische verplichtingen en bevat geen toezeggingen over toekomstige beleidskeuzes of financiële bijdragen, aangezien deze onderhevig zijn aan democratische besluitvorming, mogelijke beleidswijzigingen en de ruimte in besluitvorming over Europese regelgeving zoals de Kamerbrief van 26 November jl. laat zien.

Een zevental afvalbedrijven met CO_2-afvangprojecten uit de Werkgroep heeft in een brief aan de drie betrokken ministeries laten weten door deze eenzijdige intentieverklaring geen investeringszekerheid te hebben gekregen. De voorwaarde vanuit de sector om niet geconfronteerd te worden met gedwongen capaciteitsafbouw tijdens de uitvoering van de SDE-periode (de 'business case'-periode) werd niet gehonoreerd, waardoor AVI's het risico lopen dat tijdens hun afschrijvingsperiode capaciteit van hun installatie gesloten wordt. Ook willen afvalbedrijven de mogelijkheid om zowel de industrie en de glastuinbouw (CCU) als CCS-opslagvelden te beleveren en daarbij een administratieve toedeling te doen (de zogenaamde 'bioswap'). Daarnaast roepen de afvalbedrijven de ministeries op om te kiezen voor Europese samenwerking in recycling en afvalverwerking voor het behalen van de hernieuwbare energiedoelen, klimaatdoelen en circulariteitsdoelen. Aan deze voorwaarden voor investeringszekerheid kon helaas niet worden voldaan. De intentieverklaring is opgenomen in bijlage 3 van dit rapport. De reactie van zeven afvalbedrijven is te vinden in bijlage 7.

Tijdens een van de eerste bijeenkomsten van de Werkgroep is nadrukkelijk gesproken over het reduceren van de verbrandingscapaciteit in Nederland. Rust in de sector, lange termijn

duidelijkheid en handelingsperspectief is daarbij een gedeelde wens, met name met het oog op investeringszekerheid. Hoewel een deel van de sector geen voorstander is van capaciteitsreductie omdat zij stellen dat dit op Europees niveau tot meer CO_2 uitstoot zou kunnen leiden is dit wel een wens van het kabinet. Indien capaciteitsreductie zou leiden tot grondslagerosie resulteert dit in een extra dekkingsopgave. Minder afvalverbranding zou leiden tot minder CO_2 uitstoot binnen Nederland maar vooral ook tot minder belastinginkomsten, ook ten opzichte van het Basispad (belastingplan 2025).

5. Alternatieve maatregelen voor lastenverzwaring

Bij het verkennen van alternatieve maatregelen staat voor de vertegenwoordigers van de afvalsector niet alleen de budgettaire opgave centraal, maar ook de vraag hoe fiscale maatregelen kunnen bijdragen aan CO_2-reductie en de transitie naar een circulaire economie. De afvalsector committeert zich onverminderd aan de leidende principes van 'de vervuiler betaalt' en de Ladder van Lansink (R-ladder), waarbij normeren, stimuleren en beprijzen (financiële prikkels) noodzakelijk zijn om de stap van storten en verbranding naar hoogwaardige recycling economisch aantrekkelijk te maken. Zij hechten eraan dat prikkels zo vroeg mogelijk in de keten worden gezet – bij ontwerp, productie en gebruik van producten en verpakkingen – in plaats van uitsluitend aan het einde van de keten via een heffing op enkel afval. Maatregelen die alleen als ‘end-of-pipe’ heffing worden vormgegeven, dragen beperkt bij aan afvalpreventie en hoogwaardige recycling en kunnen het draagvlak voor circulariteitsbeleid ondermijnen. De Evaluatie Afvalstoffenbelasting (2024) concludeert dat dergelijke beprijzing alleen effectief is wanneer de belaste partij een concreet handelingsperspectief heeft om haar gedrag aan te passen. Vanuit die invalshoek heeft de werkgroep gezocht naar maatregelen die: (1) het afvalprobleem zoveel mogelijk bij de bron aanpakken, (2) de vervuiler in plaats van de ontdoener laten betalen, en (3) binnen de door het kabinet gestelde budgettaire randvoorwaarden passen.

Tegen deze achtergrond hebben de vertegenwoordigers van de afvalsector als eerste doel binnen het bereik van de opdrachtformulering van de werkgroep te komen tot een maatregelenpakket dat wél in lijn is met de circulaire-economiedoelstellingen en CO_2-reductie. Het terugkeren naar het Basispad (Belastingplan 2025) wordt daarbij gezien als noodzakelijke randvoorwaarde om de stapeling van end-of-pipe-heffingen te voorkomen. Het vinden van een alternatieve dekking van € 567 mln. structureel in 2035 is hiervoor randvoorwaardelijk. Als aan deze randvoorwaarde is voldaan, zijn de vertegenwoordigers geen voorstander van het schrappen van de budgettaire terugsluis naar het Klimaatfonds voor de CO_2-heffing industrie voor AVI’s. De opbrengst van deze heffing is immers bedoeld om investeringen in het circulaire domein mogelijk te maken. Omdat op voorhand niet duidelijk is of de politieke besluitvorming tot een pakket maatregelen leidt dat voldoende is om de terugsluis van de CO_2-heffing industrie voor AVI’s in stand te houden, wordt deze maatregel ook in het voorgestelde pakket meegenomen als potentieel sluitstuk.

De werkgroep is gevraagd om alternatieven aan te dragen die passen binnen de doelstelling om 2 megaton CO_2 te reduceren in 2030 (t.o.v. KEV 2024) in het CE-domein (incl. AVI’s) en die passen binnen de doelstelling om de circulaire economie te bevorderen, zoals uiteengezet in het NPCE.

De leden van de werkgroep hebben een groslijst van potentiële maatregelen voorgesteld. Op basis hiervan is vervolgens een shortlist gemaakt. Een overzicht van de groslijst en de beoordeling daarvan is opgenomen in bijlage 4.

Vervolgens hebben de ministeries technische assistentie verleend bij het opstellen van fiches met per maatregel een omschrijving van de maatregel (inclusief belastingplichtige, grondslag, tarief, eerste invoeringsdatum). In afstemming met de betrokken ministeries en met uitvoeringsorganisaties is vervolgens een inschatting gemaakt van de budgettaire opbrengsten, de juridische haalbaarheid en uitvoerbaarheid, de effecten op klimaat en circulariteit en de economische effecten. Een kwantitatieve analyse van ecologische en economische effecten kon nog niet gemaakt worden. De werkgroep adviseert het kabinet deze effecten nader te onderzoeken.

Een compleet overzicht van deze fiches is opgenomen in bijlage 5. Voor de fiches met betrekking tot een belasting op kunstmest, een belasting op batterijhoudende producten en een brede plastic

verpakkingenbelasting aansluitend bij de EU plastic afdracht geldt dat deze op een later moment zijn aangedragen, en derhalve een minder grondige analyse hebben gehad. Gegeven de doorlooptijd is er geen tijd geweest voor een uitvoerige Uitvoeringstoets en zijn de ramingen en juridische analyses gebaseerd op eerste inschattingen die mogelijk nog verfijnd dienen te worden. Deze voorstellen dienen als basis voor politieke besluitvorming.

De werkgroep is er in geslaagd om een set maatregelen te formuleren die wenselijk zijn uit oogpunt van klimaat en circulariteit en waarvan de gezamenlijke budgettaire opbrengst leidt tot een overdekking vanaf ongeveer 2030. Echter, voor al deze maatregelen geldt dat knelpunten in uitvoering en handhaving moeten worden overwonnen of dat nog nader onderzoek nodig is om tot een finale conclusie te komen. Vanwege de benodigde tijd om tot implementatie van de maatregelen te komen zal op korte termijn tot 2030 nog sprake zijn van een onderdekking. De werkgroep roept het kabinet op om hier een adequate oplossing voor te vinden.

Voordat nader ingegaan wordt op het voorgestelde pakket maatregelen is het van belang nog even stil te staan bij de gevolgen van de technische invulling voor de recyclingsector. Dit pakket leidt namelijk tot een forse kostenverhoging voor de recyclingbedrijven voor het verwerken van residuen. Dat is zeer onwenselijk in het licht van de huidige situatie van krimp in deze sector. De ministeries hebben onderzocht of een vrijstelling voor recyclingbedrijven voor ASB haalbaar is, maar dat bleek niet zo te zijn. Een fiche met deze analyse is eveneens opgenomen in bijlage 5. Daarom roept de werkgroep het kabinet op om met mitigerende maatregelen te komen om de kostenverhoging voor de recyclingbedrijven af te wenden.

Voorgestelde maatregelen

De maatregelen kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld:

- Belastingen die beleidsmatig na eerste analyse aanvullend zijn op het bestaande beleid, maar waar flinke knelpunten in de uitvoerbaarheid dienen te worden aangepakt (belastingen op verpakkingen, batterijen);
- Belastingen waarvoor nadere onderzoek nodig is om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid te kunnen bepalen (belastingen op oppervlaktedelfstoffen, turf in producten en kunstmest);
- Terugsluis CO_2-heffing industrie voor AVI's naar het klimaatfonds (sluitstuk indien budgettaire opgave niet geheel gerealiseerd wordt).

Vanwege de korte tijd die beschikbaar was voor het analyseren van de voorgestelde maatregelen, heeft de prioriteit in de analyse en de gesprekken met uitvoerende organisaties in eerste instantie gelegen bij de voorstellen op het gebied van verpakkingen, vanwege de hoge potentiële opbrengst. Voor een aantal maatregelen is daarom nog nader onderzoek nodig om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid vast te stellen.

Uitvoerbaarheid: oprichting nieuw bestuursorgaan nodig
Vanuit de Werkgroep is een aantal voorstellen aangedragen voor nieuwe belastingen waarbij de grondslag gebaseerd is op de gerapporteerde data aan de producentenorganisaties in het kader van de UPV's. Juridisch is dit niet mogelijk, zie onderstaande analyse. Een oplossing hiervoor is als er een (nieuw) publiek orgaan wordt belast met de taak van het vaststellen, handhaven en controleren van deze grondslag en daaruit voortkomende belasting. Vanuit de werkgroep is de wens uitgesproken om een (nieuw) bestuursorgaan op te richten, dat verantwoordelijk wordt voor taken met betrekking tot de belastingen op milieugrondslag. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de recyclingresultaten die de Nederlandse overheid jaarlijks moet rapporteren aan de Europese Commissie en de daarbij behorende belastingopgave voor de variabele Plasticafdracht (EU Plastic Tax) ook op juistheid gecontroleerd worden.

Uit de analyse van de uitvoerbaarheid van de maatregelen door de ministeries is gebleken dat de expertise en capaciteit ontbreekt bij Belastingdienst en toezichthouder om de juistheid van rapportages te controleren.

Bij de eerste groep maatregelen (verpakkingen, batterijen) is aanvankelijk beoogd om aan te sluiten bij de collectieve regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV), die al operationeel of nog in ontwikkeling zijn. Aansluiten bij deze regelingen zou als voordeel hebben dat

op relatief korte termijn en met beperkte uitvoeringsgevolgen nieuwe belastingen kunnen worden ingevoerd en de administratieve lasten voor de belastingplichtigen beperkt zullen zijn. Vanwege de volgende juridische aspecten is echter niet voor deze route gekozen en zijn de betreffende maatregelen anders geformuleerd.

In de eerste plaats geldt dat de regelingen voor UPV uitgewerkt zijn in lagere regelgeving. Voor belastingheffing dient op basis van de Grondwet echter terughoudend met de delegatiebevoegdheid te worden omgegaan. In beginsel dienen de elementen die direct van invloed zijn op de belastingschuld, zoals het tarief en het bepalen van de grondslag, krachtens wet te worden geregeld zodat het parlement bij het vaststellen van deze onderdelen rechtstreeks moet worden betrokken.

In de tweede plaats geldt dat het heffen en invorderen van rijksbelastingen een primaire overheidstaak is, die dient te worden genormeerd door het bestuursrecht. Door directe binding aan alle normen van de Algemene wet bestuursrecht (bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur), de bestuursrechtspraak, de bezwaarprocedures en een beklagprocedure bij de Nationale ombudsman, wordt voorkomen dat in de rechtsbescherming van belastingplichtigen wordt tekortgeschoten. De producentenorganisaties die de UPV uitvoeren zijn private partijen die in het kader van de UPV de administratie van producenten controleren. De data in de rapportages die de bedrijven aanleveren aan deze producentenorganisaties kunnen derhalve niet gebruikt worden voor het bepalen van de grondslag van de belasting. Hierop is het bestuursrecht niet van toepassing. Het heffen en invorderen van rijksbelastingen kan niet gemakkelijk worden geprivatiseerd[4].

Om de betreffende alternatieve maatregelen juridisch houdbaar te maken zijn deze, gelet op bovenstaande overwegingen, uitgewerkt met als uitgangspunt dat de uitvoerder van deze belastingen een bestuursorgaan is. Dit betekent in principe een herinvoering van het systeem zoals dat heeft gegolden vanaf 2008 tot 2013, toen de Belastingdienst uitvoering heeft gegeven aan de Verpakkingenbelasting. Destijds is besloten om deze belasting af te schaffen, vanwege te hoge uitvoeringslasten, ook na het aanbrengen van enkele vereenvoudigingen. De Belastingdienst heeft aangegeven het herintroduceren van een verpakkingen- of soortgelijke belasting niet te kunnen uitvoeren, tenzij de heffing volledig wordt gebaseerd op rapportages, vergunningverlening of verklaringen van een publieke instelling die de informatie op juistheid controleert.

Belasting op verpakkingen

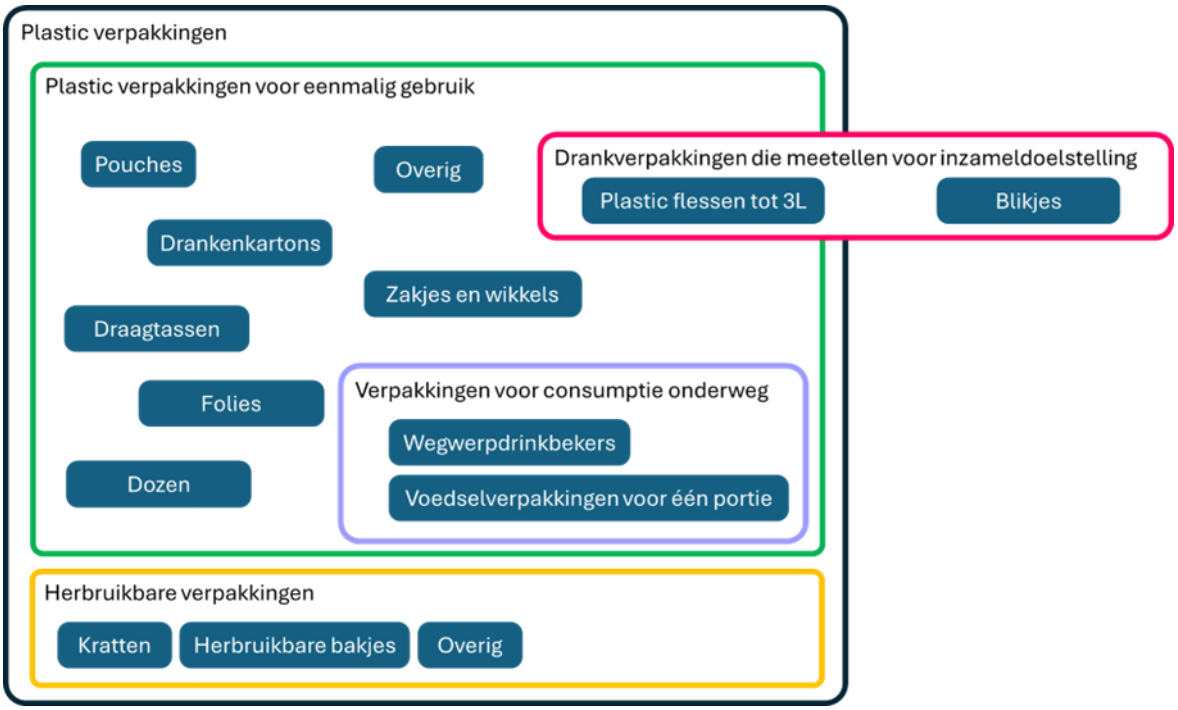
De werkgroep heeft een aantal varianten uitgewerkt:

a. Brede plasticverpakkingenheffing aansluitend bij de EU plastic afdracht
b. Belasting op specifieke typen eenmalige plastic verpakkingen
c. Belasting op bepaalde drankverpakkingen met gedifferentieerd tarief naar inzamelingspercentage
d. Belasting op eenmalige bakjes en bekers die plastic bevatten

De grondslag van deze belastingen overlapt. Het invoeren van de vier belastingen tegelijkertijd zou betekenen dat bepaalde verpakkingen meermaals worden belast. Met het oog op stapeling van beleid en substitutie effecten, kan de opbrengst van deze afzonderlijke belastingen niet simpelweg worden opgeteld als er meerdere belastingen worden ingevoerd. Ook de milieueffecten van een combinatie van deze belastingen is geen optelsom van de milieueffecten van de individuele belastingen. Voor al deze maatregelen gelden de hiervoor beschreven uitdagingen om de maatregel uitvoerbaar te krijgen.

Onderstaande figuur toont schematisch de grondslag van de voorgestelde maatregelen. Een nadere toelichting is opgenomen in bijlage 6.

[4] met name vanwege een inbreuk op het recht op ongestoord genot van eigendom, zoals vervat in art. 1 EVRM.



Ad a. Brede plasticverpakkingenbelasting aansluitend bij EU plastic afdracht
De maatregel betreft een belasting op het op de Nederlandse markt brengen van verpakkingen die plastic bevatten. Het tarief van de belasting wordt bepaald op basis van de jaarlijkse plastic afdracht die Nederland aan de EU betaalt. Deze is afhankelijk van hoeveel plastic verpakkingsafval die nog niet gerecycled wordt. De potentiële opbrengst is afhankelijk van de gekozen scope (in de huidige ramingen allen plastic verpakkingen voor eenmalig gebruik) en de gekozen tarieven (in de huidige ramingen gebaseerd op compensatie van de EU plastic afdracht) en wordt ingeschat op jaarlijks € 127 mln[5].

Ad b. Belasting op specifieke typen eenmalige plastic verpakkingen
De maatregel betreft een belasting op het op de Nederlandse markt brengen van verpakkingen die plastic bevatten en die bedoeld zijn voor eenmalig gebruik, gedifferentieerd naar type verpakking en naar aandeel plastic recyclaat. De potentiële opbrengst is afhankelijk van de gekozen scope en de gekozen tarieven en wordt ingeschat op € 630 mln. Indien de belasting op een goede manier wordt ingevoerd, geeft deze een prikkel tot het verminderen van het gebruik van verpakkingen, het vaker gebruiken van meer recyclebare verpakkingen en het vaker gebruiken van gerecycled plastic. Dit heeft positieve effecten op het terugdringen van klimaatemissies en op de transitie naar een circulaire economie, en helpt Nederland en Nederlandse ondernemers bij het behalen van de doelen in de Europese Verpakkingenverordening. Om de grondslag precies te kunnen bepalen, moeten potentiële substitutie-effecten in kaart gebracht worden, aan zowel de consument- als de producentzijde.

Ad c. Belasting op bepaalde drankverpakkingen met gedifferentieerd tarief naar inzamelingspercentage
De maatregel betreft een belasting op het op de Nederlandse markt brengen van drankverpakkingen die onder de inzameldoelstelling vallen van het Besluit Beheer Verpakkingen (kunststof flessen en metalen blikjes tot 3 liter), waarbij het tarief lager wordt naarmate het inzamelpercentage van deze verpakkingen stijgt. De potentiële opbrengst is afhankelijk van de gekozen tarieven en wordt ingeschat op € 346 mln. per jaar uitgaande van een (indicatief) vast tarief van € 0,12 in prijspeil 2025 en een aflopend variabel tarief op basis van het inzamelpercentage waarbij de variabele belasting komt te vervallen bij een inzamelpercentage van 90% (de wettelijke doelstelling). In de raming is uitgegaan van tarieven die jaarlijks worden

[5] De verwachting is dat de vraag naar plastic afneemt na invoering van de heffing waardoor de belastbare grondslag voor de plasticafdracht afneemt. Hierdoor is de opbrengst van het fiche lager dan de huidige plasticafdracht.

geïndexeerd. De belasting betreft een extra maatregel om de inzameldoelstelling uit de Europese Verpakkingenverordening te halen.

Complementair beleid is nodig om verschuiving naar meer vervuilende verpakkingstypen te voorkomen. Ook dient aangesloten te worden bij aankomende Europese regelgeving (Europese verpakkingenverordening).

Ad d. Belasting op eenmalige bakjes en bekers die plastic bevatten
Deze maatregel betreft de invoering van een belasting op eenmalige bakjes en bekers ("to-go") die plastic bevatten. De maatregel is uitgewerkt voor twee varianten: variant A waarbij de producent/importeur belastingplichtig zijn en variant B waarbij het voedseluitgiftepunt belastingplichtig wordt. De maatregel is gericht op een productgroep die veel afval oplevert en die ook veel in het zwerfafval voorkomt. De potentiële opbrengst is afhankelijk van de gekozen variant en het gekozen tarief en bedraagt € 262-327 mln. per jaar.

Belasting op batterijen gekoppeld aan inzamelprestatie
De maatregel betreft een belasting voor het op de Nederlandse markt brengen van draagbare batterijen (los en in apparaten), waarbij de hoogte van het tarief direct gekoppeld is aan het landelijke inzamelingspercentage. Er geldt een basistarief per verkochte eenheid. Dit tarief kan worden verhoogd indien de wettelijke inzameldoelstellingen (conform EU Batterijenverordening) in het voorgaande jaar niet zijn gehaald. De belasting is een extra prikkel om de inzameldoelstelling uit de Europese Batterijenverordening te halen. Momenteel wordt slechts circa 45-50% van de batterijen ingezameld. De overige 50% blijft bij consumenten thuis liggen of belandt uiteindelijk in het restafval of het milieu. Ook ligt er nog een grote voorraad aan elektrische apparaten bij consumenten thuis. Deze belasting zorgt ervoor dat de producent betaalt voor de "reststroom" die niet wordt teruggehaald en creëert een prikkel om elektrische apparatuur in te leveren. Een betere inzameling draagt ook bij aan het voorkomen van brand bij inzamelaars en sorteerders en het weglekken van zware metalen in het milieu. Vanwege de late inbreng van dit fiche hebben de ministeries geen raming kunnen opstellen. De potentiële opbrengst dient nog nader in beeld gebracht te worden, de afvalsector schat in dat het gaat om opbrengsten van € 50-150 mln[6]. Met deze belasting wordt ook geanticipeerd op de verwachte "New EU tax on uncollected e-waste".

Belasting op oppervlaktedelfstoffen
De maatregel betreft een belasting op het op de Nederlandse markt brengen van de volgende oppervlaktedelfstoffen: grind, klei, beton- en metselzand, overig industriezand. De potentiële opbrengst bedraagt vanaf 2030 € 135 mln. per jaar. De raming is gebaseerd op het dekken van de milieuschade door de winning van zand- klei- en grind in Nederland op basis van een rapport van PBL. Deze schade bedraagt € 135 mln. in prijspeil 2025. Bij de raming is uitgegaan van invoeringsjaar 2030. Het benodigde tarief om de milieuschade te dekken bedraagt € 6,58 per ton in prijspeil 2025. Hierbij is uitgegaan van jaarlijkse indexatie van het tarief. De belasting compenseert de milieuschade die ontstaat bij de winning en stimuleert het beperken van het gebruik van primaire grondstoffen en de inzet van secundaire grondstoffen. Het zal op korte termijn hoogstwaarschijnlijk complex zijn om de volledige vraag naar oppervlaktedelfstoffen op te vangen met kosteneffectieve vormen van substitutie en hergebruik. Doordat niet alle belasting door substitutie of circulaire alternatieven kan worden vermeden, wordt er ook belasting geheven op een deel van de oppervlaktedelfstoffen, zonder dat er direct handelingsperspectief bestaat om de belasting te verminderen. Gerecyclede bouwstoffen krijgen hier echter wel een prijsvoordeel mee boven primaire bouwstoffen. Er is nader onderzoek nodig naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (inclusief fraudebestendigheid) van de maatregel.

Belasting op turf in producten
De maatregel betreft een belasting op het aantal kg turf in producten die in Nederland op de markt gebracht worden. De potentiële opbrengst bedraagt € 27 mln. In de raming is uitgegaan van een tarief van € 10 per m^3 in prijspeil 2025 dat jaarlijks wordt geïndexeerd. Turf is een delfstof die voornamelijk gewonnen wordt in de Baltische staten en Scandinavië, in Nederland wordt geen turf meer gewonnen. De winning van turf in het buitenland kent diverse nadelige gevolgen op klimaat,

[6] De opbrengsten van deze maatregel zijn vanwege tijdgebrek niet geraamd of op enigerlei wijze geverifieerd of gevalideerd door het ministerie van Financiën.

milieu en biodiversiteit. Het Convenant milieu-impact potgrond en substraten 2022-2050 is gericht op het keten-breed verminderen van de negatieve milieu-impact van potgrond en substraten. Dit convenant is in november 2022 gesloten tussen vijftien partijen vanuit het bedrijfsleven, rijksoverheid, kennisorganisaties en NGO's. De professionele markt ligt op koers om de doelen uit het convenant te halen, de consumentenmarkt blijft nog achter. De belasting is een extra prikkel om de doelen te halen. Er is nader onderzoek nodig naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (inclusief fraudebestendigheid) van de maatregel. De opbrengsten dienen proportioneel te zijn ten opzichte van de administratieve en uitvoeringslasten.

Belasting op (stikstof)kunstmest
De maatregel betreft een belasting op het op de markt brengen van stikstof (minerale) meststoffen in Nederland. De maatregel stimuleert het beperken van het gebruik van stikstof meststoffen en de substitutie daarvan door goedgekeurde circulaire meststoffen (zoals Renure). De maatregel draagt daarmee bij aan CO_2-reductie en circulariteit als gevolg van de verminderde inzet van kunstmest. De uitwerking van deze maatregel is gebaseerd op het fiche over kunstmest uit de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel uit 2024. In dit fiche uit 2024 wordt uitgegaan van een opbrengst van zo'n € 200 mln. Het is niet mogelijk geweest om deze raming te actualiseren.

Er is nader onderzoek nodig naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (inclusief fraudebestendigheid) van de maatregel. Beprijzing van kunstmestgebruik ligt gevoelig in de agrarische sector. Dit zal de naleving niet eenvoudig maken en dergelijke heffingen zullen daarom ook tot veel discussies (inclusief bezwaren en gerechtelijke procedures) leiden met de belastingplichtigen.

Verbreding Afvalstoffenbelasting-grondslag
De maatregel betreft het belasten van alle vormen van thermische verwerking van afval, wellicht gevaarlijk afval uitgezonderd. Nu wordt alleen storten en thermische verwerking in AVI's belast. Er zijn twee uitwerkingsvormen geanalyseerd:

1. De afvalstoffenbelasting wordt uitgebreid met het verbranden van gevaarlijk afval, teerhoudend asfaltgranulaat en het verbranden van restafval en daaruit geproduceerde brandstoffen in buitenlandse cementovens
2. Het hervormen van de afvalstoffenbelasting naar een ander systeem, zodat alle installaties waar gemengd restafval thermisch verwerkt wordt, met uitzondering van de verwerking van gevaarlijk afval, onder de afvalstoffenbelasting komen.

Ten aanzien van de eerste variant geldt dat het belasten van gevaarlijk afval aanzienlijke risico's kent (door een grotere kans op ontwijking van de juiste verwerkingsmethode). Het belasten van deze stromen leidt tot een budgettaire opbrengt, maar geeft geen prikkel om dit afval hoogwaardiger te verwerken. Om die reden zijn ze nu uitgezonderd van de afvalstoffenbelasting. Het verbreden van de grondslag naar buitenlandse draaitrommelovens en cementovens levert waarschijnlijk enkele miljoenen op.

Voor maatregel 2 geldt dat de uitzondering van gevaarlijk afval de scope van de grondslagverbreding verengt ten opzichte van maatregel 1. Dit is ten gunste van de CE, omdat het de veilige verwerking van gevaarlijke afvalstoffen waarborgt. Via maatregel 2 wordt de grondslag verbreed met installaties waar afval-derived brandstofpellets verbrand worden. Dit kan een prikkel geven om voor het produceren van deze pellets recyclebare stromen verder uit te sorteren. Deze maatregel vraagt om een andere systematiek om de grondslag te bepalen, dan de huidige in-/uitmethode. Nader onderzoek is nodig om deze systematiek verder uit te werken. Bij het opstellen van de fiches was nog onvoldoende informatie beschikbaar om de budgettaire effecten in kaart te brengen.

Terugsluis CO_2-heffing industrie voor AVI's naar klimaatfonds opheffen
Deze maatregel betreft het afschaffen van de budgettaire terugsluis van de CO_2-heffing industrie van de AVI's naar het klimaatfonds. De opbrengst van deze maatregel bedraagt achtereenvolgens € 40 mln. (2027), € 59 mln. (2028), € 216 mln. (2029) en vanaf 2030 structureel € 275 mln. Zoals eerder is toegelicht vormt deze maatregel een sluitpost, voor het geval dat na politieke besluitvorming het pakket aan alternatieve maatregelen ontoereikend is om de budgettaire opgave in te vullen op basis van de tariefstelling voor de CO_2-heffing volgens het Belastingplan 2025. Tegelijkertijd geven de meeste AVI's aan geen handelingsperspectief te hebben voor de in het

Belastingplan 2025 aangescherpte CO_2-heffing tot dat er CCS-infrastructuur gereed is, net als dat voor de overige industrie geldt. Zij maken zich zorgen dat gedurende de periode 2027-2030 weglek van Nederlands afval naar het buitenland zal plaatsvinden.

Bijlage 1: Opdracht aan werkgroep afvalsector

21 augustus 2025

Aanleiding

Op 25 april jl. heeft het kabinet als onderdeel van de Voorjaarsbesluitvorming het klimaatpakket gepresenteerd. Over de gevolgen van de hierin aangekondigde heffingen voor de afvalsector, in het bijzonder afvalverbrandingsinstallaties, heeft de sector zorgen geuit. Op 25 juni heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de minister van KGG, de staatssecretaris van IenW en de staatssecretaris van Financiën met afgevaardigden uit de afvalverbrandingssector om deze zorgen te bespreken, met nadruk op de mogelijkheden tot investeringen in verduurzaming. Naar aanleiding van dit gesprek wordt een Werkgroep afvalsector ingericht, die een tweeledige opdracht meekrijgt:

1. Komen tot een schriftelijke overeenkomst die investeringszekerheid biedt voor verduurzaming van afvalverbranding.
2. Komen tot een lijst van opties voor uitwerking van (alternatieven voor) de lastenverzwarende maatregelen binnen het domein van afvalverwerking zoals aangekondigd in de voorjaarsbesluitvorming.

Voor deze opdracht geldt een aantal randvoorwaarden die verderop in het document vermeld staan.

Resultaten

- Een schriftelijke overeenkomst ten behoeve van investeringszekerheid voor verduurzaming van afvalverbranding wordt bij voorkeur halverwege september 2025 schriftelijk vastgelegd, vóór de investeringsronde van de SDE++ begin oktober. Het kabinet behoudt zich het recht voor om beleidskeuzes te maken op basis van het binnen de werkgroep geïnventariseerde pakket.
- Over de lijst van opties voor uitwerking van (alternatieven voor) de lastenverzwarende maatregelen uit de voorjaarsbesluitvorming, wordt uiterlijk 31 december 2025 schriftelijk gerapporteerd. Deze voorstellen worden vervolgens beleidsmatig beoordeeld op doelmatigheid en uitvoerbaarheid, waarna een politiek besluit wordt genomen over de uiteindelijke invulling van de maatregelen in het kader van de besluitvorming voor de begroting 2027.
- Het uitgangspunt voor deze resultaten is een pakket aan maatregelen waardoor de afvalsector voldoende comfort geboden wordt om te investeren in verduurzaming én dat het kabinet in staat stelt om zijn beleidsdoelen te helpen bereiken op het gebied van klimaat en circulaire economie, passend binnen de begrotingsafspraken. De randvoorwaarden die hierbij opgesteld zijn, worden hieronder weergegeven.

Randvoorwaarden

Het op te stellen pakket aan maatregelen houdt rekening met de volgende randvoorwaarden:

1. Past binnen de budgettaire kaders binnen het domein afvalverwerking, conform wat is vastgelegd in de voorjaarsbesluitvorming 2025 en zal worden afgesproken in de Augustusbesluitvorming 2025;
2. Past binnen de doelstelling om 2 megaton CO_2 te reduceren in 2030 (t.o.v. KEV 2024) in het CE-domein (incl. AVI's);

3. Past binnen de inzet zoals neergelegd in de beleidsvisie afvalverbranding[7], inclusief de inzet om het dalende aanbod van brandbaar binnenlands afval gepaard te laten gaan met het stapsgewijs, geleidelijk terugdringen van de verbrandingscapaciteit.
4. Past binnen de doelstelling om de circulaire economie te bevorderen, zoals uiteengezet in het NPCE.

Ten aanzien van de inkomsten die staan genoemd onder punt 1 geldt dat het kabinet heeft besloten om de afvalstoffenbelasting te hervormen en de budgettaire terugsluis naar het klimaatfonds voor de CO_2-heffing AVI's in te trekken. Daarmee is een deel van de € 567 mln. (prijspeil 2025) aan inkomsten reeds gedekt. Voor het resterende deel van de budgettaire opgave heeft het kabinet bij de voorjaarsbesluitvorming als technische invulling besloten tot een generieke tariefsverhoging van de afvalstoffenbelasting, in combinatie met een verhoging van de CO_2-heffing voor AVI's. Alternatieven voor deze technische invulling moeten aan enkele voorwaarden voldoen.

Alternatieve maatregelen voor de technische invulling kunnen worden vastgelegd in het Belastingplan 2027, onder voorbehoud van politiek draagvlak. Wijzigingen op de korte termijn (budgettaire opbrengst vanaf 2027/2028) kunnen alleen aanpassingen zijn in parameters van bestaande heffingen. Het invoeren van eventuele nieuwe soorten heffingen zal naar verwachting een langere implementatietijd vragen, wat betekent dat die waarschijnlijk op zijn vroegst in kan gaan in 2030. Mogelijke nieuwe belastingen kunnen worden aangedragen binnen de Werkgroep afvalsector in het domein van de afvalsector. Ook zal er door het ministerie IenW onderzocht worden of beprijzende maatregelen elders in het CE-domein, welke zijn aangedragen door de plastictafel, uitvoerbaar en doelmatig zijn en daarmee een geschikt alternatief vormen voor de technische invulling.

Wanneer alternatieve maatregelen voor de technische dekking, door gedragseffecten (meer CO_2-reductie/minder afvalverwerking) leiden tot een lagere opbrengst uit de gezamenlijke heffingen van randvoorwaarde 1, dan moeten alternatieve maatregelen conform de begrotingsregels deze derving opvangen. Dit moet dan ook leiden tot een budgettaire netto-opbrengst van €567 mln. structureel (zie randvoorwaarde 1).

Ten aanzien van de 2 megaton CO_2-reductieopgave blijkt uit de KEV 2024 dat deze nog niet wordt gerealiseerd. De schriftelijke overeenkomst voor investeringszekerheden wordt geacht bij te dragen aan het behalen van 2 megaton nationale CO_2-reductie in het CE-domein, waaronder bij AVI's (ten opzichte van de KEV2024).

Deelname

Er wordt beoogd een representatieve vertegenwoordiging uit de afvalsector plaats te geven in de werkgroep in de vorm van brancheorganisaties en bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties, stortplaatsen, recyclers, en sorteerders/inzamelaars.

Om te komen tot een evenwichtige, breed gepositioneerde verdeling tussen de verschillende bedrijven en belangen die zij vertegenwoordigen, is door middel van een vragenlijst posities van bedrijven ingewonnen. Op basis van beantwoording van deze vragenlijst heeft het ministerie van IenW, in ruggespraak met de Nederlandse Vereniging

[7] Beleidsvisie afvalverbranding in 2030 en richting 2050, Rapport | 17-01-2025

Reinigingsdiensten en de Vereniging Afvalbedrijven, bedrijven uitgenodigd om deel te nemen aan de gesprekken. Tevens is gemeentelijke vertegenwoordiging voorzien.

Vanuit het Rijk zullen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Klimaat en Groene Groei, en Financiën deelnemen aan de Werkgroep afvalsector.

Vanuit deze ministeries wordt technische ondersteuning aan de Werkgroep Afvalsector geboden middels Persoonsgegevens en wordt secretariaat geboden door Persoonsgegevens (RVO). Zij bieden ondersteuning bij de voorbereiding, uitvoering en uitwerking van de bijeenkomsten en bij de rapportage van het eindresultaat.

Bijlage 2: Deelnemers werkgroep afvalsector

Organisatie	Naam	Hoofdwerk groep	Werkgroep investeringszekerheid AEC's
Voorzitter	Persoonsgegevens	x	x
RVO, secretaris		x	x
RVO, secretaris		x	x
Renewi		x	
Renewi		x	
GMB		x	
GMB		x	
Indaver		x	
Indaver		x	
NVRD		x	
Gem. Amsterdam		x	
HVC		x	x
HVC		x	x
EEW		x	x
EEW		x	x
AVR		x	
AVR		x	x
AVR		x	x
ARN		x	x
Attero		x	x
Twence		x	x
AEB		x	x
AEB		x	x
Prezero		x	x
Ministerie IenW		x	x
Ministerie IenW		x	x
Ministerie Fin		x	
Ministerie Fin		x	x
Ministerie KGG		x	x
Ministerie KGG		x	x

* De deelnemers vanuit de departementen hebben bijgedragen aan de Werkgroep Afvalsector door technische assistentie te verlenen. Waar in het rapport wordt gerefereerd aan de werkgroep, reflecteert dit niet de opvattingen van de ministeries.

Bijlage 3: Intentieverklaring Rijk investeringszekerheid AVIs

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Aan de leden van de Werkgroep investeringszekerheid AVIs
Kopie aan de leden van de Werkgroep afvalsector

Directoraat Generaal Milieu en Internationaal
Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
IENW/BSK-2025/262790

Datum 21 oktober 2025
Betreft Intentieverklaring Rijk investeringszekerheid AVIs

Geachte leden van de Werkgroep investeringszekerheid AVIs,

In de Werkgroep investeringszekerheid afvalverbrandingsinstallaties (AVIs) hebben intensieve gesprekken plaatsgevonden met bedrijven uit de afvalverbrandingssector over investeringszekerheid voor verduurzaming die vanuit de rijksoverheid kan worden geboden aan afvalbedrijven.

Dit heeft geresulteerd in een intentieverklaring vanuit de rijksoverheid die de beleidsintenties van het rijk weergeeft richting de sector op een aantal onderwerpen die bij kunnen dragen aan meer investeringszekerheid voor verduurzaming.

De intentieverklaring is het resultaat van de gesprekken in de werkgroep tussen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Financiën en Klimaat en Groene Groei en bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties. Met deze intentieverklaring geeft het kabinet invulling aan de eerste opdracht van de werkgroep afvalsector; een grotere groep bedrijven en brancheorganisaties werkt parallel aan een tweede opdracht, namelijk aan een lijst van mogelijke alternatieven voor de lastenverzwarende maatregelen aangekondigd in de voorjaarsbesluitvorming.

Wij realiseren ons dat de gesprekken in het licht van de huidige lastenverzwaring geen gemakkelijke opgave zijn geweest. Juist daarom willen wij onze waardering uitspreken voor de inzet van de leden van de werkgroep die deze intensieve gesprekken hebben gevoerd.

In de bijlage van deze brief treft u de intentieverklaring van het Rijk. Deze zal ook naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR VERVOER EN MILIEU,

Persoonsgegevens

A.A. (Thierry) Aartsen

DE STAATSSECRETARIS VAN FISCALITEIT, BELASTINGDIENST EN DOUANE,

Eugène Heijnen

DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI,

Persoonsgegevens

Sophie Hermans

Directoraal Generaal Milieu en Internationaal
Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie

Onze referentie

IENW/BSK-2025/262790

Bijlage: intentieverklaring

De aankondiging van maatregelen in deze intentieverklaring en de nadere invulling ervan vindt plaats in een politiek-bestuurlijke context. Deze intentieverklaring schept geen juridische verplichtingen en bevat geen toezeggingen over toekomstige beleidskeuzes of financiële bijdragen, aangezien deze onderhevig zijn aan democratische besluitvorming en mogelijke beleidswijzigingen.

Inleiding

Afvalverbranding speelt een essentiële rol in de afvalverwerkingsketen in Nederland. Dankzij de ontwikkeling van grootschalige verbrandingscapaciteit sinds de jaren '90 is de noodzaak om afval te storten in Nederland aanzienlijk verminderd. Het verbranden van afval heeft belangrijke voordelen voor de maatschappij ten opzichte van stort. Dat geldt zeker voor de manier waarop afvalverbranding in Nederland plaatsvindt, namelijk in gespecialiseerde afvalverbrandingsinstallaties (hierna: AVI's) met terugwinning van energie uit het afval. Echter, de transitie naar een circulaire economie, waarin het streven is grondstoffen zoveel mogelijk te behouden, evenals de nationale en internationale inzet op het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050, geven aanleiding de rol van afvalverbranding te herzien. De rijksoverheid legt in haar beleid daarom ook steeds meer nadruk op afvalpreventie en het hergebruiken van grondstoffen waar mogelijk. Door al deze ontwikkelingen is het de verwachting dat de hoeveelheid te verbranden Nederlands afval in de toekomst zal afnemen. Hier hoort ook een kleinere totale Nederlandse afvalverbrandingscapaciteit bij. In de transitie naar een circulaire economie en naar klimaatneutraliteit is het van belang om de sector te verduurzamen.

De Beleidsvisie afvalverbranding in 2030 en richting 2050 reflecteert de visie van de rijksoverheid op de toekomstige rol van afvalverbranding binnen een steeds meer circulaire samenleving. Hierin werd onder andere aangekondigd dat het kabinet voornemens is om richting 2050 geleidelijk en stapsgewijs toe te werken naar het verminderen van de hoeveelheid afvalverbrandingscapaciteit in Nederland.

Ten aanzien van de klimaatopgave heeft de overheid voor het behalen van de klimaatopgave verschillende sectordoelen opgesteld en begeleidt deze door middel van een mix van subsidiërende, normerende en beprijzende maatregelen, zoals de CO_2-heffing. Met deze beleidsmix beoogt het kabinet de sector aan te sporen om te investeren in CO_2-afvang technieken zoals *carbon capture and usage* (CCU) of *carbon capture and storage* (CCS).

In aanvulling heeft het niet doorgaan van de plasticheffing bij de voorjaarsbesluitvorming 2025 geleid tot een structurele lastenverzwaring binnen de afvalverwerking sector van €567 miljoen (in prijspeil 2025, dit is € 583 miljoen in prijspeil 2026). In de miljoenennota 2026 is besloten dat deze lastenverzwaring is opgebouwd uit een grondslagverbreding van de afvalstoffenbelasting, het afschaffen van de terugsluis in de CO_2-heffing en een technische dekking. De technische dekking betreft een generieke tariefsverhoging van de afvalstoffenbelasting, een aanscherping van de CO_2-heffing AVI's naar €295 per

ton fossiel CO_2 en de afbouw van dispensatierechten naar 0 in 2033. De Werkgroep afvalsector is gevraagd te komen tot een lijst van opties voor uitwerking van (alternatieven voor) de lastenverzwarende maatregelen. Hierbij geldt dat de alternatieven enkel zien op de alternatieve invulling voor de plasticheffing en valt staand beleid uit het basispad buiten de scope waarvoor alternatieven aangedragen kunnen worden. Voor de CO_2-heffing wordt met het basispad de vormgeving bedoeld, zoals die in het pakket Belastingplan 2025 voor AVI's is vastgesteld. Dit betekent dat het aantal dispensatierechten tot en met 2030 versneld afloopt naar 0,6 Mton (fossiele CO_2-emissies) en het heffingstarief stapsgewijs oploopt naar 152 euro/ton CO_2 in 2030 (prijspeil 2025).

De afvalverbrandingssector geeft aan dat de stapeling van enerzijds bovengenoemde lastenverzwaringen en anderzijds onduidelijkheid over het beleid ten aanzien van verbrandingscapaciteit voor grote investeringsonzekerheden zorgt. Dit bemoeilijkt het nemen van investeringsbeslissingen die nodig zijn voor verduurzaming. De sector heeft gevraagd om duidelijkheid en richting op deze punten om tot investeringen over te kunnen gaan.

Intentieverklaring kabinet
Om bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties meer zekerheid te bieden zodat zij tot *Final Investment Decisions* voor verduurzaming kunnen komen, spreekt het kabinet de volgende intenties uit:

Budgettaire opgave

- Op Prinsjesdag heeft het kabinet aangekondigd dat de eerder vastgestelde technische dekking uit het voorjaar voorlopig gehandhaafd blijft, vanwege het uitblijven van gedragen alternatieve voorstellen vanuit de Plastictafel. Deze dekking bestaat uit een aanscherping van de CO_2-heffing voor AVI's en een generieke verhoging van het tarief van de afvalstoffenbelasting vanaf 2028. De reeks voor de generieke tariefverhoging van de afvalstoffenbelasting is verschoven van 2027 naar 2028 om extra tijd te bieden voor het ontwikkelen van alternatieve voorstellen voor de technische dekking.
- Het kabinet zal de door de werkgroep aangedragen alternatieven voor de lastenverzwaring, hieronder vallen de generieke tariefsverhoging van de afvalstoffenbelasting, de aanscherping van de CO_2-heffing, de afbouw van dispensatierechten en het afschaffen van de terugsluis van de opbrengsten van de CO_2-heffing naar het Klimaatfonds, serieus in overweging nemen in de voorjaarsbesluitvorming 2026 en wegen op o.a. de budgettaire, klimaat- en circulaire effecten.

CO_2-reductie

- De rijksoverheid zet zich in voor de waardering van negatieve emissies in Europees verband.
- De rijksoverheid verkent of en hoe een CAPEX/OPEX-subsidie voor plastic recycling kan worden geïntroduceerd.
- De Rijksoverheid beseft dat de in/uit-methode in de afvalstoffenbelasting met betrekking tot het afvangen van CO_2, effect heeft op de business case voor

CCS en de levering van CO_2 aan de glastuinbouw. De rijksoverheid heeft voor alsnog geen voornemens om aanpassingen te doen binnen de in/uit-methode in de afvalstoffenbelasting met betrekking tot het afvangen van CO_2.

- Afvalverbrandingsinstallaties worden binnen de wettelijke kaders van de SDE++ zoveel mogelijk gefaciliteerd om kennis te nemen van de uitkomsten van de Werkgroep afvalsector, inclusief de Voorjaarsnota 2026, alvorens definitieve besluiten over hun eventuele SDE++-aanvragen uit de 2025-ronde genomen worden.
- Indien de realisatie van het SDE++-project is vertraagd en niet binnen de geldende realisatietermijn gerealiseerd kan worden, dan kan ontheffing worden verleend voor deze termijn mits het SDE++-project binnen twee jaar na verstrijken van de realisatietermijn in gebruik wordt genomen. De subsidieperiode kan met maximaal één jaar worden verlengd indien binnen de reguliere subsidieperiode niet alle subsidiabele productie is gerealiseerd.
- Voor de bioswap, waarmee fossiele en biogene CO_2 administratief verrekend zouden kunnen worden bij levering aan de glastuinbouw, wordt momenteel een juridische analyse uitgevoerd van Europese regelgeving door de NEa. Naar verwachting kan de juridische analyse in oktober worden afgerond. Daarnaast zal de rijksoverheid ook alternatieve mogelijkheden onderzoeken, voor het geval de bioswap niet mogelijk is, om investeringszekerheid te bieden voor een gecombineerde aanvraag. Deze analyse zal naar verwachting uiterlijk in januari afgerond worden.

<u>Sturingsinstrument voor verbrandingscapaciteit</u>

- Zoals aangekondigd in de Beleidsvisie Afvalverbranding heeft de rijksoverheid het beleidsvoornemen om instrumentarium te ontwikkelen waarmee per 2035 de sturingsmogelijkheid bestaat voor capaciteitsregulering voor de verbranding van gemengd stedelijk en daarop gelijkend afval vanaf 2040. De vormgeving van dit instrument staat open en zal onderhevig zijn aan de reguliere beleidsvormingsprocessen.
- Het doel van de rijksoverheid van regulering is de beschikbare capaciteit voor afvalverbranding in lijn te brengen en houden met het in Nederland geproduceerde afval dat in een afvalverbrandingsinstallatie wordt verwerkt, inclusief de export hiervan.
- Er wordt alleen aangestuurd op gedwongen afbouw van verbrandingscapaciteit als er sprake is van een structurele afname van het Nederlandse te verbranden afvalaanbod. Het is van belang dat de verwerking van Nederlands afval gegarandeerd blijft, ook in het geval van een calamiteit.
- In het kader van het te ontwikkelen instrumentarium zullen afwegingscriteria worden opgesteld, op basis waarvan keuzes voor capaciteitsreductie kunnen worden genomen. Mogelijke factoren om rekening mee te houden bij daadwerkelijk overgaan tot gedwongen capaciteitsreductie zouden bijvoorbeeld kunnen zijn: regionale spreiding, omvang, type afval dat verwerkt wordt, duurzaamheidsprestaties, levering van warmte en elektriciteit en grondstoffenterugwinning. De sector zal worden betrokken bij het ontwikkelen van dit afwegingskader.
- Het aansturen op afbouw van verbrandingscapaciteit vraagt om gepaste zorgvuldigheid. Bij besluitvorming over afbouw van capaciteit wordt in ieder geval rekening gehouden met investeringen in CCS/CCU en de

afschrijvingstermijn van 15 jaar daarvan. Te allen tijde zullen de beginselen van redelijkheid en billijkheid van toepassing zijn.

Gelijk speelveld

- De rijksoverheid zet zich in om bij te dragen aan investeringszekerheid op EU niveau door:
    - Te pleiten voor het onderbrengen van AVI's onder het EU ETS.
    - Te pleiten voor een verplichting voor lidstaten om afvalstoffenbelasting te heffen op het verbranden en storten van afval.
    - Te pleiten voor het toewerken naar een verbod op het storten en ongesorteerd verbranden van restafval.
    - Te pleiten voor een marktvraag naar kunststofrecyclaat middels productregulering op Europees niveau en harmonisatie en duidelijkheid van regels.
- De rijksoverheid zal onderzoek doen naar het gelijk belasten van export van afval dat in een AVI verbrand kan en mag worden.

Bijlage 4: Groslijst voorgestelde maatregelen

Tabel 1 toont de groslijst, de eerste indicatieve budgettaire inschatting door de sector en de beoordeling op hoofdlijnen.

Tabel 1 – Groslijst alternatieve maatregelen

Alternatieve maatregel	Op shortlist	Reden niet opgenomen op shortlist
Verdelen heffing over 3 ketens: (lagere) polymerenheffing, verpakkingen en afval	Nee	Polymerenheffing is al onderzocht
Primaire winning oppervlaktedelfstoffen	Ja	
Biomassatoeslag op niet-duurzame houtpellets	Nee	Te geringe opbrengst waardoor maatreg op gespannen voet staat met streven n vereenvoudiging belastingstelsel
Belasting op pesticidengebruik	Nee	Buiten scope CE
Belasting op gebruik turf/ veenproducten	Ja	
Verpakkingenbelasting (verschillende varianten)	Ja	
100% heffingsgrondslag UPV's	Ja	
Verbruiksbelasting op verpakt mineraalwater	Nee	Negatief effect op doel om consumptie water te bevorderen boven frisdrank Afzetmarkt voor recyclaat vervalt
Heffing op wegwerp to-go bekers & verpakkingen	Ja	
Intercontinentale vliegbelastingen	Nee	Staat al in Belastingplan 2026
Terugsluis niet gebruikte SDE^{++} CCUS	Nee	Leidt niet tot budgettaire opbrengst en tot uitholling klimaatfonds
CO_2-heffing AVI en industrie • Heffing naar 0, als ETS niet doorgaat voor AVI's terugsluis naar staatskas • Heffing naar € 4 voor industrie en AVI's	Nee	Levert budgettaire derving en hogere emissies op
ASB verbreding thermische verwerking	Ja	
Belasting op kunstmest	Ja	
Heffing op batterijhoudende producten met differentiatie naar demonteerbaarheid en retourpercentage	Ja	
Uitzonderen recyclingresidu ASB	Ja	

Bijlage 5: Fiches voorgestelde maatregelen

De fiches zijn uitgewerkt met de focus op implementatie in 2030, gezien de aanlooptijd die nodig is om maatregelen uit te werken en te implementeren. Daarom zijn geen opbrengsten opgenomen voor de jaren tot 2030. De werkgroep moedigt het kabinet aan om in te zetten op zo snel mogelijke implementatie.

FICHE FORMAT	**Brede plasticverpakkingenheffing aansluitend op de EU plastic afdracht**
	Type maatregel: Beprijzing

Omschrijving maatregel

- **Maatregel**: Een belasting voor het op de markt brengen van plastic verpakkingen, waarbij het tarief jaarlijks wordt herijkt zodat ongeveer het budgettair belang van de EU plastic afdracht wordt opgehaald.
- **Belastingplichtigen**: 'Producenten' van plastic verpakkingen conform de definitie van de Europese Verpakkingenverordening. Dit is de marktdeelnemer die voor het eerst in Nederland een verpakking of verpakt product aanbiedt, en die zich moet registreren bij de producentenorganisatie. Het belastbare feit is het op de markt brengen van verpakkingen. Om de administratieve lasten bij de belastingplichtigen laag te houden, zou de voorgestelde belasting zo veel mogelijk moeten aansluiten op de gegevens die belastingplichtigen nu ook moeten aanleveren.
- **Grondslag**: Producenten betalen de belasting per kg op de markt gebrachte plastic verpakkingen. In het kader van de Europese Verpakkingenverordening vereist Nederland van producenten en importeurs dat zij verslag leggen over de verpakkingen die zij op de markt brengen. Producenten leveren in die context data aan via een producentenorganisatie.
- **Bijzondere regelingen**: Naarmate er in de toekomst een verifieerbare registratie komt van de recyclebaarheid van en de *recycled content* in een plastic verpakking dan kan de beprijzing worden gedifferentieerd om *design-for-recycling* en de toepassing van *recycled content* via deze beprijzing te stimuleren. Dit is vooralsnog geen onderdeel van de maatregel en zorgt voor meer complexiteit.
- **Tarief**: Er wordt jaarlijks een tarief per kg op de markt gebrachte plastic verpakkingen wettelijk vastgelegd, dit wordt jaarlijks wettelijk herijkt op basis van het recyclingpercentage van plastic verpakkingen twee jaar voorafgaande aan het belastingjaar. Op basis van onder andere de data die door producenten wordt aangeleverd bij de producenten organisatie wordt het recyclingpercentage berekent. Nederland rapporteert dit rapportage aan de EU in de context van de Europese Verpakkingenverordening. De geraamde belastingopbrengst van dit jaar ligt in de buurt van de geraamde EU plasticafdracht voor de twee jaar voorafgaand aan het belastingjaar.[8] De EU plasticafdracht bedraagt €0,80 per kg op de markt gebrachte plastic verpakkingen die niet gerecycled worden. Bij 50% recycling in 2025 (conform de EU/NL recyclingdoelstelling) wordt het tarief voor alle op de markt gebrachte plastic verpakkingen per kg wettelijk vastgelegd op €0,40. Bij 55% recycling (conform de EU/NL doelstelling voor 2030) wordt het tarief wettelijk vastgelegd op €0,36, bij 60% op €0,32, etc.
- **Invoeringsjaar**: 2030. Dit betreft een nieuwe belasting waar nog een uitvoerder voor gevonden moet worden. Nader onderzoek moet uitwijzen of de belasting uitvoerbaar is en per wanneer deze in zou kunnen worden gevoerd.

Rationale maatregel

- Door het invoeren van een belasting die samenhangt van het recyclingpercentage wordt een financiële prikkel ingebouwd voor producenten om meer plastic verpakkingen te recyclen dan de wettelijke recyclingdoelstelling. In Nederland worden momenteel circa 50% van de plastic verpakkingen gerecycled (262 kton van de 534 kton op de markt gebrachte plastic verpakkingen in 2024 VRP_toelichting_verslagform_2024_13.pdf).
- De maatregel geeft gehoor aan de toezegging van de Staatssecretaris van I&W om voor het einde van het jaar de Tweede Kamer te informeren over de mogelijkheden om de jaarlijkse afdracht van de plastictaks op niet-gerecycled plastic af te laten dragen door producenten in plaats van uit de algemene middelen conform de aangenomen motie Boutkan (32852-348). Nederland betaalt gemiddeld jaarlijks €235 miljoen aan EU plasticafdracht (c.q. plastictaks) aan de Europese Unie uit de algemene middelen, waardoor uit de huidige afdracht geen financiële stimulans uitgaat voor meer recycling.

Link met andere maatregelen en randvoorwaarden

[8] De opbrengst zal niet één-op-één overeenkomen. De grondslag, namelijk de hoeveelheid op de markt gebrachte plastic verpakkingen, kan toe- of afnemen.

- In het kader van de Europese Verpakkingenverordening vereist Nederland van producenten en importeurs dat zij verslag leggen over de verpakkingseenheden die zij op de markt brengen. Producenten leveren in die context data aan via een producentenorganisatie.
- De Europese Verpakkingenverordening verplicht Nederland en Nederlandse ondernemers om wettelijke doelstellingen te halen op andere hergebruik en afvalreductie. De grondslag van deze belasting moet daarom goed onderzocht worden, zodat herbruikbare verpakkingen niet duurder worden.
- Een overmatige prikkel richting recycling kan leiden tot een prikkel voor ook het recyclen van herbruikbare verpakkingen, in plaats van het hergebruiken ervan. Het is onduidelijk of het complementair beleid dat in de Europese Verpakkingenverordening staat, en nationaal beleid dat in 2026 wordt onderzocht in het kader van de evaluatie van recycle en hergebruikdoelstellingen voor verpakkingen[9], voldoende is om dit risico af te vangen. Hergebruik is een belangrijke pijler bij afvalreductie en het halen van de doelstellingen in de Europese Verpakkingenverordening. Het goed in kaart brengen van verschuivingseffecten, evenals complementair beleid, is daarom randvoorwaardelijk.
- De uitvoerbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit dienen bij de precieze uitwerking zorgvuldig in kaart gebracht te worden.

Inschatting bijdrage aan doelen klimaat en circulaire economie

- Een individuele producent krijgt een beperkte prikkel om kosten te maken voor meer recycling of het beter recyclebaar maken van verpakkingen. Dat komt omdat alle producenten meeprofiteren van een hoger aandeel recycling, onafhankelijk van wie hiervoor kosten heeft gemaakt. Ook leidt een hoger aandeel recycling pas met een vertraging van twee jaar tot lagere tarieven.
- De producentenorganisatie heeft meer handelingsperspectief om met de producenten te coördineren over het verhogen van het recyclingspercentage.
  De maatregel zou kunnen leiden tot meer recycling, afhankelijk van of de producentenorganisatie maatregelen om individuele producenten te belonen voor hun inspanningen. Dit is een denkbare route - de producentenorganisatie past reeds tariefkortingen toe voor beter recyclebare verpakkingen.
- Additionele plastic recycling draagt bij aan het behalen van de klimaatdoelstellingen. Afhankelijk van het polymeertype varieert de CO_2-besparing per kg. additioneel mechanisch gerecyclede plastic verpakkingen tussen de 1,7 en 3 kg. CO_2 (CE_Delft_230468_Klimaatimpact_van_circulaire_plastics_Def.pdf). Indien deze maatregel leidt tot 100 kton extra plastic recycling dan draagt deze maatregel bij met 170 tot 300 kton CO_2-reductie.
- Additionele plastic recycling draagt bij aan de doelstellingen in het Nationaal Programma Circulaire Economie van 82% recycling van alle afvalstromen het gebruik van 55% bio- en gerecyclede grondstoffen in 2035, omdat meer gerecyclede materialen beschikbaar komen.

Financiële consequenties begroting

- De grondslag en het recyclepercentage van de raming is gebaseerd op het aantal kunststof verpakkingen uit de rapportages van de producentenorganisatie.
- In de raming is uitgegaan van een recycling percentage van 50% (Europese doelstelling) bij invoering van de heffing.
- In de raming is rekening gehouden met een jaarlijkse stijging van het recyclepercentage na invoering van de heffing waardoor het tarief over tijd afneemt.
- In de raming is gerekend met een tarief van € 0,38 per kilogram in 2030 dat verder afloopt naar € 0,30 per kilogram richting 2035 in prijspeil 2025 doordat het recyclepercentage toeneemt. Hierbij is rekening gehouden met een tarief dat jaarlijks wordt geïndexeerd waardoor het tarief bij invoering in 2030 moet worden geïndexeerd van prijspeil 2025 naar prijspeil 2030.
- In de raming is rekening gehouden met een afname van de belastbare grondslag na invoering van de heffing door een afname van de vraag en een verschuiving naar andere verpakkingen.
- Op basis van deze aannames resulteert de raming in een opbrengst van € 161 mln. in 2030 aflopend naar structureel € 127 mln. vanaf 2035.
- De grondslag van de raming overlapt met de grondslag van de fiches voor eenmalige verpakkingen, on to go verpakkingen en de belasting op drankverpakking naar inzamelpercentage. Bij gelijktijdig invoeren van overlappende fiches zal de gezamenlijke

[9] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/08/evaluatie-van-de-recycle-en-hergebruik-doelstellingen-voor-verpakkingen

opbrengst lager uitvallen dan de optelsom van de opbrengst van de losse fiches door interactie tussen de maatregelen.

	Cumulatief	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Jaarlijks structureel vanaf 2035*
€ (jaarlijks)					161	154	147	127

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- De lastenstijging voor consumenten is afhankelijk van de doorbelasting door retailers in de uiteindelijk productenprijzen. Het lijkt aannemelijk dat in veel gevallen prijsstijgingen voor specifieke producten leiden tot hogere winkelprijzen van diezelfde producten. Het is echter ook mogelijk dat vanuit commerciële overwegingen retailers de kostenstijging op het ene product doorbelasten naar een prijsstijging van een ander product.
- De producenten van plastic verpakkingen zullen te maken krijgen met een lastenverzwaring voor verpakkingen die ze op de Nederlandse markt brengen. Producenten en importeurs van eenmalige verpakkingen bevinden zich in een internationaal speelveld. Afhankelijk van de vormgeving, zullen producenten van verpakkingen extra regeldruk ervaren, omdat ze extra rapportages moeten doen om te voldoen aan de belasting. Aansluiting bij de rapportageverplichtingen in de Europese Verpakkingenverordening is daarom wenselijk.
- Producenten zullen beperkt direct handelingsperspectief hebben om de belasting te verminderen. Om de belasting te verminderen zullen ze via de producentenorganisatie overeenstemming moeten bereiken om collectief in te zetten op het verhogen van het recycling percentage

Economie (werkgelegenheids- en grenseffecten)

- Met de groeiende hoeveelheid plastic afval t.b.v. recycling en de financiële stimulans voor de producenten om hogere recyclingpercentages te behalen kan de inzamel-, sorteer- en recyclingcapaciteit in Nederland worden uitgebreid wat tot meer werkgelegenheid leidt.
- Door de heffing in te voeren voor verpakkingen die op de markt worden gebracht treden er waarschijnlijk geen of verwaarloosbare grenseffecten op.
- Andere landen die ook een verpakkingenbelasting op plastic verpakkingen (soms op basis van een iets andere grondslag) hebben aangekondigd of ingevoerd zijn: Spanje (2023, €0,45/kg), Portugal (2022, €0,30/kg), Italië (2026, €0,45/kg) en het Verenigd Koninkrijk (2021, GBP217,85/ton).

Uitvoeringsaspecten

- Voor de introductie van een nieuwe belasting dient een uitvoerder gevonden te worden.
- Naar huidig inzicht is de maatregel onuitvoerbaar, tenzij de heffing volledig wordt gebaseerd op rapportages, vergunningen of verklaringen van een publieke instelling die de informatie op juistheid controleert. Op dit moment worden gegevens door een private instantie geregistreerd, waardoor er juridische bezwaren zijn om deze informatie binnen de uitvoering te gebruiken voor een belastingheffing (zie kopje juridische aspecten). Het wettelijk onderbrengen van de rapportages, vergunningverlening of verklaringen bij een publieke instelling die de informatie controleert, vergt een zeer intensief voorbereidingstraject, levert significante uitvoeringskosten op (waaronder inrichting en onderhoud van het nieuw te realiseren ICT systeem) en gezien de complexiteit blijft de uitvoering hiervan arbeidsintensief met een hoog risico op juridische procedures.
- Feitelijk betekent deze maatregel dat de systematiek van de verpakkingenbelastingen (tot 2012) gedeeltelijk wordt geherintroduceerd. Destijds is de verpakkingenbelasting onder andere afgeschaft vanwege uitvoeringstechnische redenen.
- Om deze maatregel uitvoerbaar vorm te geven is het noodzakelijk dat er:
    - betrouwbare data door producenten en importeurs wordt gerapporteerd over de drankverpakkingen die ze op de markt brengen in Nederland en het inzamelpercentage van deze drankverpakkingen,
    - dat er toezicht gehouden kan worden op deze data en

- moet er een juridische grondslag zijn voor het gebruik van deze gegevens.

- Afhankelijk van de vormgeving dienen deze data op een centrale plek beschikbaar te zijn en raadpleegbaar te zijn als contra-informatie.
- Het aantal producenten en importeurs (en daarmee het aantal belastingplichtigen) is naar verwachting hoog. Daarbij komt dat er in praktijk naar verwachting veel meer discussie zal ontstaan over de definities en afbakening van het belastbaar feit, doordat het maken van bezwaar in het kader van belastingheffing laagdrempeliger is dan bij private instanties zoals producentenorganisaties. Hierbij valt te denken aan de afbakening van het begrip plastic verpakkingen (het onderscheid tussen de verschillende soorten en verschillende componenten van de verpakking), eventuele drempelwaarde, etc. Dit vergt een significante toename van handhavingsinspanning, mede vanwege een toename in het aantal vooroverleggen, bezwaren en beroepen.

Juridische aspecten

- De Grondwet bepaalt dat belastingen van het Rijk op een wettelijke grondslag moeten berusten. Belangrijke elementen zoals de belastingplichtige, grondslag en tarief moeten in de wet worden geconcretiseerd. Deze onderdelen kunnen niet zondermeer door de wetgever worden gedelegeerd naar lagere regelgeving of, in dit geval, naar het Besluit beheer verpakkingen.
- De uitvoering van een belasting moet worden geregeld door een overheidsinstantie. Het is niet mogelijk dit te delegeren naar een particuliere organisatie zoals producentenorganisaties. Dit is belangrijk om te garanderen dat de belasting wordt uitgevoerd volgens de regels van het bestuursrecht. Hierdoor gelden alle belangrijke waarborgen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het recht om bezwaar te maken of in beroep te gaan en de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman. Op deze manier kan bijvoorbeeld een producent bezwaar maken als hij het niet eens is met de vaststelling van wat precies als plastic verpakking wordt gezien. Als particuliere organisaties de administratie regelen en controleren, is bijvoorbeeld bezwaar maken via deze officiële weg niet mogelijk en voldoet dit tussen niet aan de eisen van het bestuursrecht.
- De overheid (het bestuursorgaan) dient dus verantwoordelijk te zijn voor het innen van de belasting, maar ook voor het controleren en handhaven van de verpakkingenadministratie. Eventueel kunnen producentenorganisaties van deze administratie gebruik maken, zodat er sprake is van één systeem dat zowel voor bestaande UPV's als de belastingheffing kan worden gebruikt.
- In de praktijk betekent dit dat er weer een soortgelijke regeling komt als de oude verpakkingenbelasting, die tot 2012 bestond, maar toen voor meer verpakkingen dan alleen plastic verpakkingen gold.
- Bij een herintroductie van een dergelijke belasting dient derhalve de complexiteit en uitvoeringslasten te worden afgestemd op de beoogde opbrengsten, zodat deze voldoet aan de gestelde vereisten voor doelmatigheid.
- Wat betreft het wettelijk koppelen van het variabele tarief aan het recyclingpercentage geldt dat dit juridische risico's met zich meebrengt, een juridische houdbare variant hiervan is om de tarief jaarlijks wettelijk te herijken (met politiek commitment) op basis van de bereikte percentages ten aanzien van recycling.
- De differentiatie naar type verpakking en het aandeel recyclaat maakt dit voorstel aanzienlijk complexer dan een vlakke belasting.

FICHE	Belasting op specifieke typen eenmalige plastic verpakkingen
	Type maatregel: Beprijzing

Omschrijving maatregel

- **Maatregel**: Er wordt een belasting ingevoerd op verpakkingen die plastic bevatten en die bedoeld zijn voor eenmalig gebruik[10]. Deze belasting kan worden gedifferentieerd naar type verpakking en naar het aandeel plastic recyclaat. Er is een beknopte verkenning uitgevoerd naar deze maatregel[11].
- **Belastingplichtige**: De belastingplichtige is de producent of importeur van een verpakkingseenheid die (een minimum aandeel) plastic bevat en die bedoeld is voor eenmalig gebruik - bijvoorbeeld saladebakjes, drankenkartons. Een belasting met als belastingplichtigen producenten en importeurs is beter uitvoerbaar dan een belasting met als belastingplichtigen retailers of consumenten, omdat het aantal belastingplichtigen beperkter is. In het kader van het Besluit Beheer Verpakkingen vereist Nederland van producenten en importeurs dat zij verslag leggen over de verpakkingseenheden die zij op de markt brengen. Producenten leveren in die context data aan via een producentenorganisatie. Op dit moment gaat het om zo'n 2.500-3.000 bedrijven. In de toekomst wordt het Besluit en de verslagleggingsregels aangepast om aan te sluiten bij de nieuwe Europese Verpakkingenverordening. Daarbij gaat het aantal producenten en importeurs dat moet rapporteren omhoog, naar verwachting tot >10.000 bedrijven. Om de administratieve lasten bij de belastingplichtigen laag te houden, zou de voorgestelde belasting zo veel mogelijk moeten aansluiten op de gegevens die belastingplichtigen nu ook moeten aanleveren.
- **Grondslag**: De grondslag is het aantal op de markt gebrachte eenheden verpakkingen die kunststof bevatten en die bedoeld zijn voor eenmalig gebruik. Producenten en importeurs rapporteren over wat ze op de markt brengen in het kader van het Besluit Beheer Verpakkingen. De rapportage kan in de toekomst veranderen door de implementatie van de nieuwe Europese Verpakkingenverordening. Voor de uitvoerbaarheid is het van belang dat de grondslag van de voorgestelde belasting zo veel mogelijk aansluit op dit systeem van verslaglegging. De hoogte van de belasting per productgroep en de korting voor recyclaat moeten nader bepaald worden op basis van circulariteitseffecten. Met circulariteitseffecten wordt bijvoorbeeld vermindering van verpakkingsafval bedoeld, of een verschuiving naar beter recyclebare verpakkingen. Het tarief zal per eenheid vast komen te staan en is niet variabel.
- **Tarief**: Door niet een generieke (vlakke) verpakkingenbelasting in te voeren, maar juist te sturen op (meerdere) specifieke typen eenmalige verpakkingen die plastic bevatten en/of op aandeel recyclaat, kan er gestuurd worden op het hoogst mogelijke rendement voor circulariteit. Er is een beknopte verkenning gedaan naar deze belasting voor één verpakkingstype waar op dit moment data al beschikbaar voor is, namelijk drankenkartons. Dit is een samengestelde verpakking van papier/karton, plastic en in sommige gevallen metaal. Bij de verkenning is gekozen voor een lage belasting (circa 5 cent per verpakkingseenheid). Daarom wordt er bij 'financiële consequenties' in dit fiche voor een indicatief tarief van 5 cent per verpakkingseenheid gekozen. Het tarief is nu gebaseerd op plastic verpakkingen waarover per stuk gerapporteerd wordt. Dit is een voorbeeldberekening. Afhankelijk van de circulariteitseffecten kan een andere grondslag gekozen worden, waarbij het logischer is om voor een belasting per kg te kiezen. Om de markt voor plastic recyclaat te stimuleren is het aan te bevelen verpakkingen die plastic recyclaat bevatten lager te belasten.
- **Eerst mogelijke invoeringsdatum**: Er moet een uitvoerder bij deze belasting worden gevonden. De feitelijke doorlooptijd is sterk afhankelijk van (keuzes bij) de vormgeving.

Rationale maatregel

[10] Kunststofverpakkingen voor eenmalig gebruik worden in de huidige regelgeving gedefinieerd in het Besluit Beheer Verpakkingen (15a)

[11] Berenschot 2025, Verkenning van heffing op eenmalige plastic verpakkingen - *link*

- Indien de belasting op een goede manier wordt ingevoerd, geeft deze een prikkel tot het verminderen van het gebruik van verpakkingen, het gebruik van meer recyclebare verpakkingen en het gebruik van recyclaat. Dit heeft positieve effecten op het terugdringen van klimaatemissies en de transitie naar een circulaire economie, en helpt Nederland en Nederlandse ondernemers bij het behalen van de doelen in de Verpakkingenverordening.
- Bovenstaande positieve effecten zijn sterk afhankelijk van de precieze vormgeving. Substitutie-effecten moeten daarvoor in kaart gebracht worden, aan zowel de consument- als de producentzijde.

Link met andere maatregelen en randvoorwaarden

- In de Verpakkingenverordening staan o.a. doelen m.b.t. recycling en reductie van verpakkingsafval. Bij een goede vormgeving zou de belasting hieraan kunnen bijdragen.
- Er is een risico dat de belasting tot onbedoelde verschuivingen leidt naar andere, meer vervuilende verpakkingstypen. Dit kan een negatief milieueffect hebben en ervoor zorgen dat het moeilijker wordt voor Nederland en Nederlandse ondernemers om de wettelijke doelstellingen uit de Verpakkingenverordening te halen. De circulariteitseffecten moeten daarom goed in kaart gebracht worden. Aanvullend beleid kan noodzakelijk zijn om positieve circulariteitseffecten te behalen.

Inschatting bijdrage aan doelen klimaat en circulaire economie

Of er positieve milieueffecten behaald worden, is afhankelijk van de vraag welke substituties in welke mate gekozen worden en of aanvullend beleid hierop wordt geïntroduceerd. Deze substitutievolumes moeten nader worden uitgezocht aan zowel de consument- als de producentzijde.

Financiële consequenties begroting

- Er is een beknopte verkenning gedaan naar deze belasting voor één verpakkingstype waar op dit moment data al beschikbaar voor is, namelijk drankenkartons. Bij de verkenning is gekozen voor een lage belasting (circa 5 cent per verpakkingseenheid). Daarom is gerekend met een indicatief tarief van 5 cent per verpakkingseenheid drankkartons in prijspeil 2025. In de raming is uitgegaan van een jaarlijkse indexatie van het tarief. Bij invoering in 2030 zal het tarief van 5 cent worden geïndexeerd van prijspeil 2025 naar prijspeil 2030.
- Bij een lage belasting (circa 5 cent per verpakkingseenheid in het beknopt verkende voorbeeld van drankenkartons) zullen de substitutie-effecten naar verwachting beperkt zijn, zoals aangegeven in de beknopte verkenning.
- De grondslag van de raming is gebaseerd op het aantal single use verpakkingen en drankenkartons uit de rapportages van Verpact.
- In de raming is rekening gehouden met een afname van het aantal drankenkartons na invoering van de heffing op basis van een verwachte daling van de vraag en een verschuiving naar andere verpakkingen.
- Uitvoeringskosten dienen gebudgetteerd te worden voor zowel ambtelijke capaciteit voor de vormgeving van het instrument en het complementair beleid, als lasten die volgen bij de uitvoeringsorganisatie en toezichthouder.
- Op basis van deze aannames resulteert de raming in een structurele opbrengst van € 630 mln. Vanaf 2030 in prijspeil 2025.
- De grondslag van deze raming overlapt met de grondslag van de fiches voor on the go verpakkingen en de brede plasticverpakkingenheffing aansluitend bij EU plastic afdracht. Bij gelijktijdig invoeren van overlappende fiches zal de gezamenlijke opbrengst lager uitvallen dan de optelsom van de opbrengst van de losse fiches door interactie tussen de maatregelen.

	Cumulatief	2026	2027	2028	2029	2030	Jaarlijks structureel vanaf 2030
€ (jaarlijks)		-	-	-	-	630	630

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- De producenten en importeurs van eenmalige verpakkingen zullen te maken krijgen met een lastenverzwaring voor verpakkingen die ze op de Nederlandse markt brengen. Producenten en importeurs van eenmalige verpakkingen bevinden zich in een internationaal speelveld. Ondanks het feit dat omkaderd kan worden dat alle producten voor de Nederlandse markt wel belastingplichtig zijn en voor de buitenlandse markt niet, komt de plicht met een extra regeldruk en daarmee gepaard gaande overheadkosten.
- De lastenstijging voor consumenten is afhankelijk van de doorbelasting door producenten, importeurs en retailers in de uiteindelijk productenprijzen. Het lijkt aannemelijk dat in veel gevallen prijsstijgingen voor specifieke producten worden doorvertaald naar hogere winkelprijzen van diezelfde producten. Het is echter ook mogelijk dat vanuit commerciële overwegingen retailers de kostenstijging op het ene product doorbelasten naar een prijsstijging van een ander product.

Economie (werkgelegenheids- en grenseffecten)

- Er is een risico dat de belasting tot onbedoelde verschuivingen leidt naar andere, meer vervuilende verpakkingstypen. Dit kan een negatief milieueffect hebben en ervoor zorgen dat het moeilijker wordt voor Nederland en Nederlandse ondernemers om de wettelijke doelstellingen uit de Verpakkingenverordening te halen. De circulariteitseffecten moeten daarom goed in kaart gebracht worden. Aanvullend beleid kan noodzakelijk zijn om positieve circulariteitseffecten te behalen.
- De mate waarin de lasten door producenten en importeurs kunnen worden doorbelast aan de retailers en de eindconsument bepaalt de grootte van de eventuele productieverliezen en het effect op de koopkracht van de burger, dit dient nader onderzocht te worden.

Uitvoeringsaspecten

- Voor de introductie van een nieuwe belasting dient een uitvoerder gevonden te worden.
- Naar huidig inzicht is de maatregel onuitvoerbaar, tenzij de heffing volledig wordt gebaseerd op rapportages, vergunningen of verklaringen van een publieke instelling die de informatie op juistheid controleert. Op dit moment worden gegevens door een private instantie geregistreerd, waardoor er juridische bezwaren zijn om deze informatie binnen de uitvoering te gebruiken voor een belastingheffing (zie kopje juridische aspecten). Het wettelijk onderbrengen van de rapportages, vergunningverlening of verklaringen bij een publieke instelling die de informatie controleert, vergt een zeer intensief voorbereidingstraject, levert significante uitvoeringskosten (waaronder inrichting en onderhoud van het nieuw te realiseren ICT systeem) op en gezien de complexiteit blijft de uitvoering hiervan arbeidsintensief met een hoog risico op juridische procedures.
- Feitelijk betekent deze maatregel dat de systematiek van de verpakkingenbelastingen (tot 2012) gedeeltelijk wordt geherintroduceerd. Destijds is de verpakkingenbelastingen onder andere afgeschaft vanwege uitvoeringstechnische redenen.
- Om deze maatregel uitvoerbaar vorm te geven is het noodzakelijk dat er:
    - i) betrouwbare data door producenten en importeurs wordt gerapporteerd over de drankverpakkingen die ze op de markt brengen in Nederland en het inzamelpercentage van deze drankverpakkingen,
    - ii) toezicht gehouden kan worden op deze data en;
    - iii) er een juridische grondslag moet zijn voor het gebruik van deze gegevens.
- Afhankelijk van de vormgeving dienen deze data op een centrale plek beschikbaar te zijn en raadpleegbaar te zijn als contra-informatie.

• Het aantal producenten en importeurs (en daarmee het aantal belastingplichtigen) is hoog. Daarbij komt dat er in praktijk naar verwachting veel meer discussie zal ontstaan over de definities en afbakening van het belastbaar feit, doordat het maken van bezwaar in het kader van belastingheffing laagdrempeliger is dan bij private instanties zoals producentenorganisaties. Hierbij valt te denken aan de afbakening van het begrip plastic verpakkingen (het onderscheid tussen de verschillende soorten en verschillende componenten van de verpakking), eventuele drempelwaarde, etc. Dit vergt een significante toename van handhavingsinspanning, mede vanwege een toename in het aantal vooroverleggen, bezwaren en beroepen. - De differentiatie naar type verpakking en het aandeel recyclaat maakt dit voorstel aanzienlijk complexer dan een vlakke belasting.
Juridische aspecten
• De Grondwet bepaalt dat belastingen van het Rijk op een wettelijke grondslag moeten berusten. Belangrijke elementen zoals de belastingplichtige, grondslag en tarief moeten in de wet worden geconcretiseerd. Deze onderdelen kunnen niet zondermeer door de wetgever worden gedelegeerd naar lagere regelgeving of, in dit geval, naar het Besluit beheer verpakkingen. • De uitvoering van een belasting moet worden geregeld door een overheidsinstantie. Het is niet mogelijk dit te delegeren naar een particuliere organisatie zoals producentenorganisaties. Dit is belangrijk om te garanderen dat de belasting wordt uitgevoerd volgens de regels van het bestuursrecht. Hierdoor gelden alle belangrijke waarborgen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het recht om bezwaar te maken of in beroep te gaan en de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman. Op deze manier kan bijvoorbeeld een producent bezwaar maken als hij het niet eens is met de vaststelling van wat precies als plastic verpakking wordt gezien. Als particuliere organisaties de administratie regelen en controleren, is bijvoorbeeld bezwaar maken via deze officiële weg niet mogelijk en voldoet dit tussen niet aan de eisen van het bestuursrecht. • De overheid (het bestuursorgaan) dient dus verantwoordelijk te zijn voor het innen van de belasting, maar ook voor het controleren en handhaven van de verpakkingenadministratie. Eventueel kunnen producentenorganisaties van deze administratie gebruik maken, zodat er sprake is van één systeem dat zowel voor de UPV als de belastingheffing kan worden gebruikt. • In de praktijk betekent dit dat er weer een soortgelijke regeling komt als de oude verpakkingenbelasting, die tot 2012 bestond, maar toen voor meer verpakkingen dan alleen plastic verpakkingen gold. • Bij een herintroductie van een dergelijke belasting dient derhalve de complexiteit en uitvoeringslasten te worden afgestemd op de beoogde opbrengsten, zodat deze voldoet aan de gestelde vereisten voor doelmatigheid.

FICHE	**Belasting op bepaalde drankverpakkingen (kunststof flessen en metalen blikjes tot 3 liter), met variabel tarief naar inzamelingspercentage**
	Type maatregel: Beprijzing

Omschrijving maatregel

- **Maatregel**: Een belasting op drankverpakkingen die onder de inzameldoelstelling vallen (kunststof flessen en metalen blikjes tot 3 liter), waarbij het tarief jaarlijks wordt hereikt naarmate het inzamelpercentage van deze verpakkingen stijgt (en dus het tarief lager wordt). Om de administratieve lasten bij de belastingplichtigen laag te houden, zou de voorgestelde belasting zo veel mogelijk moeten aansluiten op de gegevens die belastingplichtigen nu ook moeten aanleveren.
- **Belastingplichtige**: Alle producenten en importeurs van drankverpakkingen met inzamelverplichting zijn belastingplichtig. Het aangrijpingspunt is het op de Nederlandse markt brengen van drankverpakkingen (kunststof flessen en metalen blikjes tot 3 liter) waar een inzameldoelstelling op van toepassing is conform het Besluit Beheer Verpakkingen. In het kader van het Besluit Beheer Verpakkingen vereist Nederland van producenten en importeurs dat zij verslag leggen over de verpakkingseenheden die zij op de markt brengen. Producenten leveren in die context data aan via een producentenorganisatie. Voor 2030 worden het Besluit en de verslagleggingsregels aangepast om aan te sluiten bij de nieuwe Europese Verpakkingenverordening. Om de administratieve lasten bij de belastingplichtigen laag te houden, zou de voorgestelde belasting zo veel mogelijk moeten aansluiten op dit systeem van verslaglegging.
- **Grondslag**: Producenten en importeurs betalen de belasting per verpakkingseenheid die ze op de markt brengen, die onder de inzameldoelstelling valt.
- **Tarief**: Er wordt jaarlijks een tarief vastgelegd per eenheid op de markt gebrachte drankverpakkingenplastic verpakkingen. Dit tarief wordt jaarlijks wettelijk hereikt op basis van het algehele inzamelingspercentage van twee jaar voorafgaande aan het belastingjaar. Dit is het inzamelingspercentage van de gehele sector tezamen. Het tarief kan jaarlijks lager ingesteld worden naarmate het inzamelpercentage toeneemt. De vaststelling van het tarief dient te gebeuren op basis van proportionaliteit en substitutie-effecten naar andere (mogelijk meer vervuilende) verpakkingssoorten.
- **Eerst mogelijke invoeringsdatum**: Er moet een uitvoerder worden gevonden voor deze belasting. De feitelijke doorlooptijd is sterk afhankelijk van (keuzes bij) de vormgeving.

Rationale voor de bijdrage aan het eindbeeld 2050

- Door het invoeren van een belasting op drankverpakkingen die afhangt van het inzamelingspercentage, wordt de kans verhoogd op het behalen van de wettelijke doelstelling voor inzameling. Noorwegen kent een dergelijke belasting sinds 1993, mede als gevolg hiervan en aanvullende beleidsmaatregelen kent Noorwegen een zeer hoog inzamelpercentage (90+% voor alle terugnamesystemen). De belasting betreft een extra maatregel om de wettelijke inzameldoelstelling te halen. Op dit moment is deze opgelegd aan producenten middels het Besluit Beheer Verpakkingen. Vanaf 2029 geldt de doelstelling uit de Europese Verpakkingenverordening voor Nederland als lidstaat.
- Door een hoger inzamelpercentage wordt de recycling van drankverpakkingen vergroot, met positieve klimaat- en circulariteitseffecten. Voor de kwantificering van de effecten is nader onderzoek nodig.
- Naast de consument en de producentenorganisatie, komt er een prikkel voor de individuele producent. Door de verantwoordelijkheid meer bij de producent te leggen, kan deze meer druk uitoefenen op/hulp bieden aan de producentenorganisatie om de inzameling te verhogen. Ook kan de producent de consument beter informeren/stimuleren om de verpakking in te leveren.

- In de Evaluatie Statiegeldregelgeving[12] is vastgesteld dat het huidig statiegeldsysteem per jaar 77 kt CO_2 bespaart. Dit is met een inzamelingspercentage van circa 75%, waarbij de doelstelling 90% is. De extra CO_2-besparing bij het halen van de doelstelling moet verder onderzocht worden.

Link met andere maatregelen en randvoorwaarden

- Zonder complementair beleid is er een zeer hoog risico dat de belasting tot onbedoelde verschuivingen leidt naar andere, meer vervuilende verpakkingstypen. Er zijn namelijk ook drankverpakkingen die op dit moment niet onder de inzameldoelstelling vallen. Dit kan een negatief milieueffect hebben en ervoor zorgen dat het moeilijker wordt voor Nederland en Nederlandse ondernemers om de wettelijke doelstellingen uit de Europese Verpakkingenverordening te halen. Het goed in kaart brengen van verschuivingseffecten, evenals complementair beleid, is daarom randvoorwaardelijk.
- Vanaf augustus 2026 geldt een streng wetgevend kader vanuit de Europese Verpakkingenverordening, dat ook eisen stelt aan het statiegeldsysteem en de daaraan gekoppelde inzameldoelstelling. Ook stelt de Verordening doelstellingen voor lidstaten op het gebied van o.a. recycling en verpakkingsafvalreductie. Goede aansluiting bij deze regelgeving is randvoorwaardelijk bij het vormgeven van de belasting en het bepalen van het complementaire beleid.
-

Inschatting bijdrage aan doelen klimaat en circulaire economie

- In de Evaluatie Statiegeldregelgeving[3] is vastgesteld dat het huidig statiegeldsysteem per jaar 77 kt CO_2 bespaart. Dit is met een inzamelingspercentage van circa 75%, waarbij de doelstelling 90% is. Daarnaast volgt een positief effect op circulaire economie bij een hoger inzamelingspercentage. De extra CO_2-besparing bij het halen van de doelstelling moet verder onderzocht worden.

Financiële consequenties begroting

- Er is bij de raming uitgegaan van een vast tarief van € 0,12 per verpakkingseenheid in prijspeil 2025 en een aflopend jaarlijks hereikt variabel tarief op basis van het inzamelpercentage waarbij de variabele belasting komt te vervallen bij een inzamelpercentage van 90% (de wettelijke doelstelling[13]). In de raming is uitgegaan van tarieven die jaarlijks worden geïndexeerd. Bij invoering in 2030 worden de tarieven geïndexeerd van prijspeil 2025 naar prijspeil 2030.
- In de raming is uitgegaan van een jaarlijkse stijging van het inzamelpercentage op basis van de ontwikkeling van het inzamelpercentage in de afgelopen jaren. Hierdoor neemt het tarief over tijd af.
- In de raming is uitgegaan van een toename van het inzamelpercentage bij invoering van de belasting waardoor het variabele tarief verder afneemt of verdwijnt als het wettelijke inzamelpercentage van 90% wordt behaald.
- In de raming is rekening gehouden met een afname van de totale vraag door de verwachte prijsstijging van flesjes en blikjes na invoering van de belasting waardoor de opbrengst lager uitvalt.
- In de raming is rekening gehouden met een afname van de belastbare grondslag door een verschuiving van het aanbod en de vraag naar onbelaste of minder belaste verpakkingen. Dit kan gaan om een verschuiving naar verpakkingen die niet onder de heffing vallen of een verschuiving naar grotere verpakkingen die relatief minder zwaar worden belast. Hierdoor valt de opbrengst van de belasting lager uit.
- De grondslag van de raming overlapt met de grondslag van het fiche voor een brede plasticverpakkingen heffing aansluitend bij de EU plasticafdracht. Bij het gelijktijdig invoeren van

[12] Evaluatie statiegeldregelgeving: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/04/14/evaluatie-statiegeldregelgeving

[13] Een bovenwettelijke prikkel waarbij de belasting pas komt te vervallen als het inzamelpercentage 95%, heeft wellicht meer circulair effect. Bij de raming is echter gekozen voor een conservatiever scenario.

overlappende fiches zal de gezamenlijke opbrengst lager uitvallen dan de optelsom van de opbrengst van de losse fiches door interactie tussen de maatregelen.

	Cumulatief	2028	2029	2030	2031	Jaarlijks structureel vanaf 2031
€ (jaarlijks)		-	-	387	346	346

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- De lastenstijging voor consumenten is afhankelijk van de doorbelasting door retailers in de uiteindelijk productenprijzen. Het lijkt aannemelijk dat in veel gevallen prijsstijgingen voor specifieke producten leiden tot hogere winkelprijzen van diezelfde producten. Het is echter ook mogelijk dat vanuit commerciële overwegingen retailers de kostenstijging op het ene product doorbelasten naar een prijsstijging van een ander product.
- De producenten van plastic flessen en blikjes zullen te maken krijgen met een lastenverzwaring voor verpakkingen die ze op de Nederlandse markt brengen. Producenten en importeurs van eenmalige verpakkingen bevinden zich in een internationaal speelveld.
- Afhankelijk van de vormgeving, zullen producenten van plastic flessen en blikjes extra regeldruk ervaren, omdat ze extra rapportages moeten doen om te voldoen aan de belasting. Aansluiting bij de rapportageverplichtingen in de Europese Verpakkingenverordening is daarom wenselijk.
- Producenten zullen beperkt direct handelingsperspectief hebben om de belasting te verminderen. Om de belasting te verminderen zullen ze via de producentenorganisatie overeenstemming moeten bereiken om collectief in te zetten op het verhogen van het inzamelingspercentage.

Economie (werkgelegenheids- en grenseffecten)

- De mate waarin de lasten door producenten en importeurs kunnen worden doorbelast aan de retailers en de eindconsument bepaalt de grootte van de eventuele productieverliezen, dit dient nader onderzocht te worden.
- Zonder complementair beleid is er een hoog risico dat de belasting tot onbedoelde verschuivingen leidt naar andere, meer vervuilende verpakkingstypen. Dit kan een negatief milieueffect hebben.

Uitvoeringsaspecten

- Voor de introductie van een nieuwe belasting dient een uitvoerder gevonden te worden. Zo ook voor een belasting op bepaalde verpakkingen .
- Naar huidig inzicht is de maatregel onuitvoerbaar, tenzij de heffing volledig wordt gebaseerd op rapportages, vergunningen of verklaringen van een publieke instelling die de informatie op juistheid controleert. Op dit moment worden gegevens door een private instantie geregistreerd, waardoor er juridische bezwaren zijn om deze informatie binnen de uitvoering te gebruiken voor een belastingheffing (zie kopje juridische aspecten). Het wettelijk onderbrengen van de rapportages, vergunningverlening of verklaringen bij een publieke instelling die de informatie controleert vraagt veel van een uitvoerder. Het vergt een zeer intensief voorbereidingstraject, levert significante uitvoeringskosten (waaronder inrichting en onderhoud van het nieuw te realiseren ICT systeem) op en gezien de complexiteit blijft de uitvoering hiervan arbeidsintensief met een hoog risico op juridische procedures.
- Feitelijk betekent deze maatregel dat de systematiek van de verpakkingenbelastingen (tot 2012) gedeeltelijk wordt geherintroduceerd. Destijds is de verpakkingenbelasting onder andere afgeschaft vanwege uitvoeringstechnische redenen.
- Om deze maatregel uitvoerbaar vorm te geven is het noodzakelijk dat er:
    - i) betrouwbare data door producenten en importeurs wordt gerapporteerd over de drankverpakkingen die ze op de markt brengen in Nederland en het inzamelpercentage van deze drankverpakkingen;
    - ii) dat er toezicht gehouden kan worden op deze data en;
    - iii) er moet een juridische grondslag zijn voor het gebruik van deze gegevens.
- Afhankelijk van de vormgeving dienen deze data op een centrale plek beschikbaar te zijn en raadpleegbaar te zijn als contra-informatie.

• Het aantal producenten en importeurs (en daarmee het aantal belastingplichtigen) is naar verwachting hoog. Daarbij komt dat er in de praktijk naar verwachting veel meer discussie zal ontstaan over de definities en afbakening van het belastbaar feit, doordat het maken van bezwaar in het kader van belastingheffing laagdrempeliger is dan bij private instanties zoals producentenorganisaties. Hierbij valt te denken aan de afbakening van het begrip plastic verpakkingen (het onderscheid tussen de verschillende soorten en verschillende componenten van de verpakking), eventuele drempelwaarde, etc. Dit vergt een significante toename van handhavingsinspanning, mede vanwege een toename in het aantal vooroverleggen, bezwaren en beroepen.
Juridische aspecten
• De Grondwet bepaalt dat belastingen van het Rijk op een wettelijke grondslag moeten berusten. Belangrijke elementen zoals de belastingplichtige, grondslag en tarief moeten in de wet worden geconcretiseerd. Deze onderdelen kunnen niet zondermeer door de wetgever worden gedelegeerd naar lagere regelgeving of, in dit geval, naar het Besluit beheer verpakkingen. • De uitvoering van een belasting moet worden geregeld door een overheidsinstantie. Het is niet mogelijk dit te delegeren naar een particuliere organisatie zoals producentenorganisaties. Dit is belangrijk om te garanderen dat de belasting wordt uitgevoerd volgens de regels van het bestuursrecht. Hierdoor gelden alle belangrijke waarborgen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het recht om bezwaar te maken of in beroep te gaan en de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman. Op deze manier kan bijvoorbeeld een producent bezwaar maken als hij het niet eens is met de vaststelling van wat precies als plastic verpakking wordt gezien. Als particuliere organisaties de administratie regelen en controleren, is bijvoorbeeld bezwaar maken via deze officiële weg niet mogelijk en voldoet dit tussen niet aan de eisen van het bestuursrecht. • De overheid (het bestuursorgaan) dient dus verantwoordelijk te zijn voor het innen van de belasting, maar ook voor het controleren en handhaven van de verpakkingenadministratie. Eventueel kunnen producentenorganisaties van deze administratie gebruik maken, zodat er sprake is van één systeem dat zowel voor bestaande UPV's als de belastingheffing kan worden gebruikt. • In de praktijk betekent dit dat er weer een soortgelijke regeling komt als de oude verpakkingenbelasting, die tot 2012 bestond, maar toen voor meer verpakkingen dan alleen plastic verpakkingen gold. • Bij een herintroductie van een dergelijke belasting dient derhalve de complexiteit en uitvoeringslasten te worden afgestemd op de beoogde opbrengsten, zodat deze voldoet aan de gestelde vereisten voor doelmatigheid. • Wat betreft het voorstel om het variabele tarief wettelijk te koppelen aan het inzamelingspercentage geldt dat dit juridische risico's met zich meebrengt, een juridische houdbare variant hiervan is om de tarief jaarlijks wettelijk te herijken (met politiek commitment) op basis van de bereikte percentages ten aanzien van recycling en inzameling.

FICHE FORMAT	**Naam Maatregel: Heffing op eenmalige bakjes en bekers die plastic bevatten**
	Type maatregel: Beprijzing

Omschrijving maatregel

- Maatregel: deze maatregel betreft de invoering van een heffing op eenmalige bakjes en bekers die plastic bevatten die gebruikt worden voor het verpakken van eten en drinken dat geschikt is voor directe consumptie.
- Belastingplichtigen: afhankelijk van het type invoering. We stellen twee varianten A en B voor waar de heffing op een ander niveau wordt geheven.
    - Variant A: heffing bij producent/importeur op alle eenmalige bekers en bakjes die plastic bevatten die op de markt gebracht worden;
    - Variant B: heffing bij het voedseluitgiftepunt op eenmalige bekers en bakjes die plastic bevatten en gebruikt worden bij consumptie voor onderweg.
- Voor beide varianten geldt dat nadere verdieping nodig is op de uitvoeringstechnisch aspecten. Een korte analyse laat zien dat er grote uitvoeringstechnische uitdagingen zijn. waarbij variant A kansrijker is dan variant B op uitvoeringstechnisch vlak.
- Grondslag: voor een eenduidige definitie voor eenmalige verpakking voor eten en drinken die plastic bevat kan in de belastingwetgeving gebruik worden gemaakt van bestaande definities. Definities uit de Europese Single-Use Plastics (SUP)-richtlijn kunnen worden gebruikt.
- Invoeringsjaar: 2030Er moet een uitvoerder bij deze belasting worden gevonden. De feitelijke doorlooptijd is sterk afhankelijk van (keuzes bij) de vormgeving, uitvoerbaarheid en uitvoerder. Het is onwaarschijnlijk dat de belasting per 2028 ingevoerd kan worden.
- De invoering van de heffing loopt samen met de Europese Verpakkingenverordening. Vanaf 12 februari 2027 zijn exploitanten die in de horecasector consumptie voor onderweg aanbieden verplicht om Bring Your Own (BYO) te accepteren (artikel 32 PPWR). Vanaf 12 februari 2028 zijn exploitanten die in de horecasector consumptie voor onderweg aanbieden verplicht een eigen systeem met herbruikbare bekers en bakjes aan te bieden (artikel 33 PPWR).
- Als er gekozen wordt voor Variant A (producent/importeur) kan deze heffing zoveel mogelijk gebaseerd worden op de gegevens die al moeten worden aangeleverd op grond van de UPV Verpakkingen en de UPV Wegwerpplastic. In het kader van deze UPV's zijn producenten/importeurs momenteel al verplicht om te rapporteren over het aantal vormvaste voedselverpakkingen en drinkbekers dat zij in de handel brengen.

Rationale maatregel

- In Nederland worden veel wegwerpbekers en -bakjes gebruikt voor eten en drinken dat bedoeld is om uit de verpakking te eten of drinken, en onderweg wordt aangeschaft en vervolgens wordt meegenomen/afgehaald voor consumptie onderweg. Dit zorgt voor gemak bij de consument en maakt het voor de producent/importeur/voedseluitgiftepunt makkelijk om portieverpakkingen te verkopen. Er is ook een keerzijde. Deze verpakkingen zorgen voor volle afvalbakken en belanden vaak in het zwerfafval. Ook worden deze verpakkingen laagwaardig geproduceerd aangezien ze ontworpen zijn om na één keer gebruik weg te gooien. Dit kost veel grondstoffen.
- Momenteel geldt op grond van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik de verplichting dat voedseluitgiftepunten bij consumptie voor onderweg een meerprijs in rekening brengen bij het gebruik van wegwerpbekers en -bakjes die plastic bevatten. Momenteel mogen voedseluitgiftepunten zelf de hoogte van de meerprijs bepalen, en mogen zij de opbrengsten houden. Zij worden door de rijksoverheid aangemoedigd om de opbrengsten te investeren in de overstap van wegwerp- naar herbruikbare verpakkingen. Deze maatregel blijkt niet effectief te zijn om zwerfafval te reduceren en de transitie naar hergebruik te bevorderen. Ook heeft de maatregel een zekere willekeur in zich omdat verschillende tarieven gerekend worden en het onduidelijk is waar de opbrengst naartoe gaat. Het kabinet heeft om die reden besloten de meerprijs af te schaffen en uit de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik te schrappen. Op deze meerprijs wordt nu niet gehandhaafd door de ILT.
- Het is dus verstandig om een maatregel in te voeren die eenduidigheid oplevert op deze fronten. Onderzoek wijst uit dat een meerderheid van de consumenten hier ook voorstander van is. Ook de ondernemers zijn voorstander; zij hoeven niet langer te concurreren op de zelf te bepalen meerprijs. Het bedrag moet wel zo vastgesteld worden, dat consumenten herbruikbare alternatieven of BYO gaan overwegen.

- Bij Variant B komt de in dit fiche voorgestelde heffing in plaats van de huidige bestaande verplichting die voedseluitgiftepunten hebben om een meerprijs te rekenen.
- Bij Variant A wordt de heffing neergelegd bij alle eenmalige bekers en bakjes die plastic bevatten die op de markt gebracht worden.

Er zijn twee varianten overwogen, ieder met eigen voor- en nadelen:
- **Variant A (producenten/importeurs die deze producten in Nederland in de handel brengen)** heeft het voordeel dat er weinig belastingplichtigen zijn (het gaat om circa 7500 aangesloten bedrijven bij de PRO). Nadeel is dat minder goed aangesloten wordt bij de doelen van beleid en de overstap van wegwerp naar hergebruik. Door de heffen op het punt van de P/I, is het niet mogelijk om te differentiëren naar verpakkingen die bedoeld zijn voor consumptie onderweg of consumptie ter plaatse, thuisgebruik of ander gebruik van bekers en bakjes dan voor drank of voedsel. Hierdoor is er minder handelingsperspectief voor consumenten om een circulaire keus te maken dan bij variant B. Ook is er sprake van stapeling van beleid. Producenten/importeurs van eenmalige verpakkingen die kunststof bevatten, vallen reeds onder twee UPV's.
- Zoals aangegeven zijn drinkbekers en bakjes gebruikt bij thuisbezorging in variant B niet meegenomen. De reden hiervoor is dat uit onderzoek blijkt dat het draagvlak voor een (in het geval van het uitgevoerde onderzoek) meerprijs voor wegwerpbekers en -bakjes lager is dan bij afhalen/meenemen, aangezien het bij thuisbezorging niet realistisch is om te kiezen voor een herbruikbaar alternatief. BYO is dan geen optie (want je laat eten of drinken bezorgen en je staat niet in het restaurant met je eigen beker of bakje) en er is op dit moment in Nederland geen serieuze infrastructuur en systeem voor herbruikbare verpakkingen bij thuisbezorging. Er kan voor gekozen worden om thuisbezorging wél mee te nemen in deze maatregelen. Dit kan bijdragen aan eenduidige regelgeving en minder afbakeningsvraagstukken.
- **Variant B (voedseluitgiftepunten)** heeft het voordeel dat het goed aansluit bij het bestaande en komende beleid rond voedseluitgiftepunten en eigen bakjes en bekers en de overstap van wegwerp naar hergebruik. Nadeel is dat er erg veel belastingplichtigen zullen zijn (alle bedrijven en organisaties die drank of voedsel verstrekken vallen hier immers onder), wat het lastig uitvoerbaar maakt. Het voordeel is dat consumenten inmiddels al gewend zijn aan bijbetalen voor eenmalige verpakkingen die plastic bevatten, en dat dit dus goed zou aansluiten bij hun huidige *state of being*. Ook hebben consumenten vanuit de Verpakkingenverordening een handelingsperspectief: kiezen voor BYO of een herbruikbaar alternatief van de ondernemer. Er ontstaat een prijsprikkel om te kiezen voor herbruikbaar t.o.v. wegwerp.
- Nadeel bij Variant B is dat er geen oog is voor (online) inkoop van drinkbekers en bakjes vanuit het buitenland.
- Het is mogelijk om de heffing bij zowel voedseluitgiftepunten als bij producenten/importeurs neer te leggen en dus te kiezen voor variant A én B. Daarbij moet in ogenschouw genomen worden dat wegwerpbekers en -bakjes dan dubbel belast zouden worden. Namelijk zowel op het moment van produceren/importeren, als op het moment van uitgifte aan de consument door het voedseluitgiftepunt. Bovendien maakt dit de belasting complexer uit te voeren aangezien er de facto sprake is van twee nieuwe belastingen in plaats van één.

Link met andere maatregelen en randvoorwaarden

- In de Europese SUP Richtlijn en de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik is regelgeving opgenomen om het gebruik van wegwerpplastic te verminderen en te zorgen dat deze producten minder in het zwerfafval belanden.
- Vanaf 2027 wordt het voor voedseluitgiftepunten verplicht om Bring Your Own te accepteren. Vanaf 2028 moeten voedseluitgiftepunten een eigen systeem met herbruikbare bekers en bakjes hebben. Deze maatregel kan bijdragen aan het vergroten van de animo bij consumenten om eigen bakjes en bekers mee te nemen naar het voedseluitgiftepunt.

Inschatting bijdrage aan doelen klimaat en circulaire economie

- Doordat er een heffing is op eenmalige bekers en bakjes die plastic bevatten en die dus duurder worden t.o.v. herbruikbare verpakkingen, zullen consumenten gestimuleerd worden om hun eigen beker of bakje mee te nemen. Deze effecten zijn meegenomen in het rapport van Berenschot, waaruit bleek dat zolang de prijs hoog genoeg is, mensen inderdaad gestimuleerd worden. Dat draagt bij aan de circulaire doelen, omdat het plastic (zwerf)afval verminderd.
- Echter is het wel zo, dat herbruikbare bekers en bakjes (afhankelijk van de precieze samenstelling en productie) circa 10x hergebruikt moet worden, wil er sprake zijn van een

positieve klimaatwinst. De productie van herbruikbare bakjes kost immers meer energie en materiaalgebruik per bakje dan een wegwerpbakje .

Financiële consequenties begroting

De heffing geldt per verpakkingseenheid.

We hebben twee scenario's berekend voor Variant B:
- 1. We rekenen met € 0,50 per maaltijd voor één verpakking en voor bekers rekenen we met €0,25. Dit levert € 327 miljoen op in prijspeil 2025.
- 2. We rekenen met een bedrag van €0,35 per verpakking, ongeacht of het een maaltijdbakje betreft of een beker. Dit levert € 262 miljoen op in prijspeil 2025.

- De grondslag van de raming is gebaseerd op een rapport van CE Delft (2021). Hieruit komen de volgende cijfers voor het aantal verpakkingen:
  - 1.120 miljoen afhaalmaaltijdverpakkingen[14]
  - 375 miljoen drinkbekers

  - In de raming is uitgegaan van tarieven die jaarlijks worden geïndexeerd.
  - In de raming is rekening gehouden met een afname van de belastbare grondslag na invoering van de heffing op basis van het rapport van CE Delft (2021)
  - Op basis van deze aannames resulteert de raming in een structurele opbrengst van € 262 of € 327 mln. vanaf 2028 in prijspeil 2025 afhankelijk van de gekozen variant.
  - Bij een nieuwe versie van het rapport van CE Delft uit 2021 wordt de raming herijkt op basis van de nieuwste gegevens. Dit rapport is medio december 2025 beschikbaar voor het ministerie van IenW en wordt in het eerste kwartaal van 2026 openbaar.
  - De grondslag van de raming overlapt met de grondslag van de fiches voor eenmalige verpakkingen en de brede plasticverpakkingen heffing aansluitend bij EU plastic afdracht. Bij gelijktijdig invoeren van overlappende fiches zal de gezamenlijke opbrengst lager uitvallen dan de optelsom van de opbrengst van de losse fiches door interactie tussen de maatregelen.

	Cumulatief	2027	2028	2029	2030	2031	Jaarlijks structureel vanaf 2028*
€ (jaarlijks)					262-327	262-327	262-327

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- De lastenstijging voor consumenten is afhankelijk van de vormgeving (variant A of B) en de doorbelasting door retailers in de uiteindelijk productenprijzen. Het lijkt aannemelijk dat in veel gevallen prijsstijgingen voor specifieke producten leiden tot hogere winkelprijzen van diezelfde producten. Het is echter ook mogelijk dat vanuit commerciële overwegingen retailers de kostenstijging op het ene product doorbelasten naar een prijsstijging van een ander product.
- De producenten zullen te maken krijgen met een lastenverzwaring voor verpakkingen die ze op de Nederlandse markt brengen. Deze producenten en importeurs bevinden zich in een internationaal speelveld.

Economie (werkgelegenheids- en grenseffecten)

- Bedrijven die eenmalige verpakkingen produceren en/of importeren zullen aangeven dat er voor deze sector marktvraag verdwijnt door de overstap op herbruikbaar. Echter, hier komt ook hergebruik industrie voor terug. Bedrijven kunnen relatief gemakkelijk omschakelen naar de productie van herbruikbare verpakkingen. De hergebruiksector is de afgelopen jaren gegroeid. Nederlant loopt in Europa momenteel voorop met hergebruik en er zijn afgelopen

[14] In het geval thuisbezorging niet wordt uitgezonderd van de maatregelen, dan komen hier 630 miljoen bezorgmaaltijdverpakkingen bij – naast de genoemde 1.120 miljoen afhaalmaaltijdverpakkingen.

jaren 180 banen gecreeëerd. Dat aantal kan oplopen als er meer vraag komt naar hergebruik. Deze maatregel stimuleert daarmee nieuwe werkgelegenheid. Er is ook een exportkans; als wij deze beprijzing in Nederland als één van de eerste landen toepassen en implementeren heeft Nederland naar verwachting daarmee een comparatief voordeel, d.w.z. een first mover advantage. Het gaat om meer dan 20 bedrijven.

Uitvoeringsaspecten

- Voor de introductie van een nieuwe belasting dient een uitvoerder gevonden te worden. Zo ook voor een belasting op bepaalde verpakkingen zoals een drankverpakkingen of een verpakkingenbelasting met variabel tarief.
- Naar huidig inzicht is Variant A van de maatregel onuitvoerbaar, tenzij de heffing volledig wordt gebaseerd op rapportages, vergunningen of verklaringen van een publieke instelling die de informatie op juistheid controleert. Op dit moment worden gegevens door een private instantie geregistreerd, waardoor er juridische bezwaren zijn om deze informatie binnen de uitvoering te gebruiken voor een belastingheffing (zie kopje juridische aspecten). Het wettelijk onderbrengen van de rapportages, vergunningverlening of verklaringen bij een publieke instelling die de informatie controleert, vergt een zeer intensief voorbereidingstraject, levert significante uitvoeringskosten (waaronder inrichting en onderhoud van het nieuw te realiseren ICT-systeem) op en gezien de complexiteit blijft de uitvoering hiervan arbeidsintensief met een hoog risico op juridische procedures.
- Feitelijk betekent Variant A van deze maatregel dat de systematiek van de verpakkingenbelastingen (tot 2012) gedeeltelijk wordt geherintroduceerd. Destijds is de verpakkingenbelastingen onder andere afgeschaft vanwege uitvoeringstechnische redenen.
- Om Variant A van deze maatregel uitvoerbaar vorm te geven is het noodzakelijk dat er:
    - betrouwbare data door producenten en importeurs wordt gerapporteerd over de eenmalige bekers en bakjes die plastic bevatten die ze op de markt brengen in Nederland,
    - dat er toezicht gehouden kan worden op deze data en
    - moet er een juridische grondslag zijn voor het gebruik van deze gegevens.
- Afhankelijk van de vormgeving dienen deze data op een centrale plek beschikbaar te zijn en raadpleegbaar te zijn als contra-informatie.
- Bij Variant A is het aantal producenten en importeurs (en daarmee het aantal belastingplichtigen) naar verwachting hoog. Daarbij komt dat er in praktijk naar verwachting veel meer discussie zal ontstaan over de definities en afbakening van het belastbaar feit, doordat het maken van bezwaar in het kader van belastingheffing laagdrempeliger is dan bij private instanties zoals producentenorganisaties. Hierbij valt te denken aan de afbakening van definities als drinkbekers en bakjes, en of deze plastic bevatten. Dit vergt een significante toename van handhavingsinspanning, mede vanwege een toename in het aantal vooroverleggen, bezwaren en beroepen.
- Variant B kent erg veel belastingplichtigen, waardoor dit zeer complex uitvoerbaar zal zijn.
- Indien er bij Variant A een drempelwaarde gekozen wordt bij de maatregel (enkel belastingplichtig indien meer dan X aantal verpakkingen op de markt worden gebracht), verdient het de voorkeur om hiervoor aan te sluiten bij de norm die bij het invoeringsjaar binnen de UPV-wetgeving wordt gehanteerd.

Juridische aspecten

- De Grondwet bepaalt dat belastingen van het Rijk op een wettelijke grondslag moeten berusten. Belangrijke elementen zoals de belastingplichtige, grondslag en tarief moeten in de wet worden geconcretiseerd. Deze onderdelen kunnen niet zondermeer door de wetgever worden gedelegeerd naar lagere regelgeving of, in dit geval, naar het Besluit beheer verpakkingen en het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik.
- De uitvoering van een belasting moet worden geregeld door een overheidsinstantie. Het is niet mogelijk dit te delegeren naar een particuliere organisatie zoals producentenorganisaties. Dit is belangrijk om te garanderen dat de belasting wordt uitgevoerd volgens de regels van het bestuursrecht. Hierdoor gelden alle belangrijke waarborgen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het recht om bezwaar te maken of in beroep te gaan en de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman. Op deze manier kan bijvoorbeeld een producent bezwaar maken als hij het niet eens is met de vaststelling van wat precies als

plastic verpakking wordt gezien. Als particuliere organisaties de administratie regelen en controleren, is bijvoorbeeld bezwaar maken via deze officiële weg niet mogelijk en voldoet dit tussen niet aan de eisen van het bestuursrecht.

- De overheid (het bestuursorgaan) dient dus verantwoordelijk te zijn voor het innen van de belasting, maar ook voor het controleren en handhaven van de verpakkingenadministratie. Eventueel kunnen producentenorganisaties van deze administratie gebruik maken, zodat er sprake is van één systeem dat zowel voor de UPV als de belastingheffing kan worden gebruikt.
- In de praktijk betekent dit dat er weer een soortgelijke regeling komt als de oude verpakkingenbelasting, die tot 2012 bestond, maar toen voor meer verpakkingen dan alleen plastic verpakkingen gold.
- Bij een herintroductie van een dergelijke belasting dient derhalve de complexiteit en uitvoeringslasten te worden afgestemd op de beoogde opbrengsten, zodat deze voldoet aan de gestelde vereisten voor doelmatigheid.

FICHE FORMAT	**Batterijheffing gekoppeld aan inzamelprestatie**
	Type maatregel: Beprijzing

Omschrijving maatregel

- **Maatregel:** Een heffing op het op de markt brengen van draagbare batterijen (los en in apparaten), waarbij de hoogte van het tarief jaarlijks wordt herijkt ten aanzien van het landelijke inzamelingspercentage. Er geldt een basistarief per verkochte eenheid. Dit tarief kan worden herijkt indien de wettelijke inzameldoelstellingen (conform EU Batterijenverordening) niet worden behaald.

    - **Doel:** Het dichten van het gat tussen 'doelstelling' en 'realisatie'. Hoe groter het gat (hoe meer batterijen er dus in het restafval belanden).
- **Belastingplichtige:** De producenten en importeurs die batterijen op de Nederlandse markt brengen (Put On Market). Dit sluit aan bij de bestaande groep die nu al rapportageplichtig is onder de AVV (Algemeen Verbindend Verklaring) via uitvoeringsorganisaties zoals Stichting OPEN.
- **Grondslag:** De heffing wordt berekend per aantal stuks (units) die op de markt worden gebracht, zoals reeds gerapporteerd wordt in de systemen van Stichting OPEN (MyOPEN).
    - **Reikwijdte:** Uitsluitend Categorie A: Draagbare batterijen (< 5 kg).
    - **Uitzondering:** Knoopcellen kunnen mogelijk worden vrijgesteld van de heffing. Hoewel de volumes groot zijn, is het brandrisico en de milieu-impact per eenheid relatief laag, en de administratieve last om deze miljoenen kleine cellen te belasten onevenredig hoog.

- **Tarief:**. Er kan overwogen worden om een uniform tarief toe te passen. Ook kan er een stap verdergegaan (uitvoeringstechnisch complexer) worden met een mogelijke tariefdifferentiatie over de chemische samenstelling op basis van gegevens die producenten nu al moeten aanleveren:
    - **Hoog Tarief (Lithium-ion / Ingebouwd): €0,50 per eenheid.** Lithium-houdende producten (zoals vapes, powerbanks, speelgoed) vormen het grootste brandrisico. Een tarief van €0,50 is noodzakelijk om een serieus retourpremiesysteem te financieren dat de consument over de streep trekt. Dit bedrag staat in verhouding tot de milieu-impact en de waarde van de grondstoffen.
    - **Laag Tarief (Overige chemie, o.a. Alkaline): €0,15 per eenheid.** Gelijkgetrokken met het statiegeld op kleine flesjes en blikjes. Dit is een begrijpelijk en geaccepteerd prijsniveau voor de consument voor 'klein afval'.

- **Eerst mogelijke invoeringsdatum:** Er moet een uitvoerder worden gevonden voor deze belasting. De feitelijke doorlooptijd is sterk afhankelijk van (keuzes bij) de vormgeving.

Rationale maatregel

- **Vervuiler Betaalt**: Momenteel wordt slechts circa 45-50% van de batterijen ingezameld. De overige 50% blijft bij consumenten thuis liggen of belandt uiteindelijk in het restafval of milieu. Deze heffing zorgt ervoor dat de producent betaalt voor de "reststroom" die niet wordt teruggehaald en creëert een prikkel om elektrische apparatuur in te leveren.
- **Brandveiligheid en Kostenbeheersing Afvalketen**: Batterijen in het restafval vormen het grootste veiligheidsrisico voor de afvalsector en veroorzaken miljoenen euro's schade door branden in inzamelvoertuigen en sorteerinstallaties. Een financiële prikkel voor een effectief retoursysteem (zoals statiegeld) minimaliseert deze batterijen uit de reststroom.
- **Strategische Autonomie en Grondstoffen**: Batterijen bevatten Kritieke Grondstoffen (lithium, kobalt, nikkel). Door onder andere achterblijvende inzamelresultaten gaan deze verloren. Deze heffing stimuleert inzameling en creëert daarmee ook afzet voor urvban mining van waardevolle/kritieke grondstoffen uit batterijen.
- **Ondersteuning EU Doelen**: De maatregel fungeert als een extra fiscale prikkel om grondstoffen van batterijen in de eigen economie te houden en om de transitie naar circulaire batterijen te versnellen.

Link met andere maatregelen en randvoorwaarden

- **Statiegeld/Retourpremie:** Mogelijk zullen producenten zullen, om de belasting te ontlopen, sneller geneigd zijn om zelf een statiegeld of retourpremie systeem in te voeren om hun inzamelcijfers op te krikken.
- **Digitaal Productpaspoort (DPP):** Deze maatregel is onafhankelijk van het Digitaal Productpaspoort. Eventueel kan er in een later stadium gekeken worden naar een dieper uitgewerkte/geavanceerdere vorm van een heffing die toeziet op o.a. demonteerbaarheid, levensduur, etc.

- **Nationale Grondstoffenstrategie:** Dit voorstel geeft directe invulling aan de Nationale Grondstoffenstrategie en de doelstellingen rondom leveringszekerheid van Kritieke Grondstoffen (Critical Raw Materials). Momenteel verdwijnen batterijen (en daarmee lithium, kobalt, nikkel) op grote schaal in het restafval en worden verbrand. Hierdoor vernietigt Nederland strategische grondstoffen waarvoor we extreem afhankelijk zijn van buitenlandse import (o.a. China). Door deze maatregel kunnen we het inzamelpercentage maximaliseren, bouwen we aan onze eigen 'urban mining'. Zonder financiële prikkel op de inzameling, blijft het weglekken van deze strategische metalen doorgaan.

Inschatting bijdrage aan doelen klimaat en circulaire economie

- **CO2-reductie:** inzameling en (hoogwaardige) recycling van batterijmaterialen levert een CO2-winst op ten opzichte van 'virgin mining' (tot wel 90% voor bepaalde metalen).
- **Reductie Chemisch Afval:** Vermindering van lekkage van zware metalen in het milieu (stort/verbranding).
- **EU Doelen:** Helpt Nederland om de verplichte EU-inzameldoelstellingen (die nu dreigen te worden gemist) alsnog te halen.
- **Reductie aantal afvalbranden** en de daarmee samenhangende schade geleden in de afvasector.
-

Financiële consequenties begroting

Het is vanwege de late inbreng van dit fiche niet mogelijk geweest hiervoor een raming op te stellen.

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

Economie (werkgelegenheids- en grenseffecten)

Uitvoeringsaspecten

- Vanwege de latere inbreng van dit fiche in de Werkgroep Afvalsector heeft hier geen toets op de uitvoerbaarheid kunnen plaatsvinden.
- Er zijn echter wel parallellen te trekken met de toetsen op uitvoerbaarheid bij de verpakkingenfiches.
- Naar huidig inzicht is de maatregel onuitvoerbaar, tenzij de heffing volledig wordt gebaseerd op rapportages, vergunningen of verklaringen van een publieke instelling die de informatie op juistheid controleert. Op dit moment worden gegevens door een private instantie geregistreerd, maar er zijn juridische bezwaren om deze informatie binnen de uitvoering te gebruiken voor een belastingheffing (zie kopje juridische aspecten). Ook is onduidelijk welke informatie exact wordt geregistreerd en gecontroleerd.
- Ook voor dit fiche geldt dat het wettelijk onderbrengen van de rapportages, vergunningverlening of verklaringen bij een publieke instelling die de informatie controleert, een zeer intensief voorbereidingstraject vergt, significante uitvoeringskosten oplevert (waaronder inrichting en onderhoud van het nieuw te realiseren ICT systeem) op en gezien de complexiteit blijft de uitvoering hiervan arbeidsintensief met een hoog risico op juridische procedures.
- Het aantal partijen dat batterijen op de markt brengt (en daarmee het aantal belastingplichtigen) is onbekend, maar mogelijk zeer hoog. Daarbij komt dat er in praktijk naar verwachting veel discussie zal ontstaan over de definities en afbakening van het belastbaar feit.

Juridische aspecten

- De Grondwet bepaalt dat belastingen van het Rijk op een wettelijke grondslag moeten berusten. Belangrijke elementen zoals de belastingplichtige, grondslag en tarief moeten in de wet worden geconcretiseerd. Deze onderdelen kunnen niet zondermeer door de wetgever worden gedelegeerd naar lagere regelgeving.
- De uitvoering van een belasting moet worden geregeld door een overheidsinstantie. Het is niet mogelijk dit te delegeren naar een particuliere organisatie zoals producentenorganisaties. Dit is belangrijk om te garanderen dat de belasting wordt uitgevoerd volgens de regels van het bestuursrecht. Hierdoor gelden alle belangrijke waarborgen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het recht om bezwaar te maken of in beroep te gaan en de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman. Op deze manier kan bijvoorbeeld een producent bezwaar maken als hij het niet eens is met de vaststelling van de belastinggrondslag. Als particuliere organisaties de administratie regelen en controleren, is bijvoorbeeld bezwaar maken via deze officiële weg niet mogelijk en voldoet dit tussen niet aan de eisen van het bestuursrecht.
- De overheid (het bestuursorgaan) dient dus verantwoordelijk te zijn voor het innen van de belasting, maar ook voor het controleren en handhaven van de verpakkingenadministratie. Eventueel kunnen producentenorganisaties van deze administratie gebruik maken, zodat er sprake is van één systeem dat zowel voor bestaande UPV's als de belastingheffing kan worden gebruikt.
- Wat betreft het voorstel om het variabele tarief wettelijk te koppelen aan het inzamelingspercentage geldt dat dit juridische risico's met zich meebrengt, een juridische houdbare variant hiervan is om de tarief jaarlijks wettelijk te herijken (met politiek commitment) op basis van de bereikte percentages ten aanzien van inzameling.

FICHE	Heffing op oppervlaktedelfstoffen
	Type maatregel: Beprijzing

Omschrijving maatregel

Maatregel: Er wordt belasting geheven over de verkoop van de volgende oppervlaktedelfstoffen in Nederland (zie grondslag).
Belastingplichtige: De belasting is verschuldigd door de winner / importeur die de grondstof introduceert in de Nederlandse markt (in tegenstelling tot de winning zelf).
Grondslag: De grondslag is de hoeveelheid kg verhandelde oppervlaktedelfstof. Dit geldt voor de volgende oppervlaktedelfstoffen die in Nederland te winnen zijn (zie bijlage 1 voor keuze grondslag):

- Grind
- Klei
- Beton- en metselzand
- Overig industriezand (zoals zilverzand, kalkzandsteenzand)

Maatvoering: Er kan een tariefhoogte per oppervlaktedelfstof gekozen worden die aansluit bij de externe kosten van klimaat en milieuschade die de winning van de grondstof optreden of gericht op een bepaalde budgettaire opbrengst. Ook kan er gekozen worden voor een tarief dat aansluit bij de onrendabele top ten opzichte van het circulaire alternatief (dit leidt door het gedragseffect wel tot minder budgettaire opbrengst waarschijnlijk.
Invoeringsjaar: Er moet een uitvoerder bij deze belasting worden gevonden. De feitelijke doorlooptijd is sterk afhankelijk van (keuzes bij) de vormgeving.

Rationale maatregel

- In Nederland wordt een aanzienlijke hoeveelheid oppervlaktedelfstoffen gewonnen, waaronder grind, industriezand, ophoogzand en klei.
- Deze grondstoffen worden ingezet voor kustsuppletie en in de bouwindustrie, niet alleen voor de constructie van woningen en utiliteitsbouw (kantoren, winkels, etc), maar ook voor waterveiligheidsmaatregelen zoals dijkversterking, voor de energietransitie (afvullen sleuven kabels en leidingen, betonvoeten voor windmolens) en voor (onderhoud) infrastructuurprojecten zoals (spoor)wegen, bruggen, viaducten en sluizen.
- Het winnen van oppervlaktedelfstoffen legt beslag op ruimte en leidt tot aantasting van landschappelijke, natuur en cultuurhistorische waarden. Er zijn mogelijkheden om in plaats daarvan na afloop van de winning andere landschappelijke, natuur en cultuurhistorische waarden achter te laten.
- Klimaatschade wordt voornamelijk veroorzaakt verder in de keten bij verwerking van oppervlaktedelfstoffen door de energie-intensieve industrie[15], waarbij de oppervlaktedelfstoffen worden toegepast in producten bestemd voor de bouw. De verwerking van deze grondstoffen wordt momenteel belast via het ETS en de CO_2-heffing industrie.
- De beoogde milieueffecten van een heffing op oppervlaktedelfstoffen zijn:
    - Het internaliseren van milieukosten van winning van oppervlaktedelfstoffen.
    - Het beperken van het gebruik van primaire (niet hernieuwbare) grondstoffen in de bouw en infra, door ofwel besparing of substitutie naar andere circulaire grondstoffen.
    - Het stimuleren van meer gebruik van circulaire bouwmaterialen binnen de bouwmaterialenketen, door primaire grondstoffen duurder te maken.
    - Het beperken van nadelige milieueffecten.

Link met andere maatregelen en randvoorwaarden

- Zand en grind worden wereldwijd schaarser en kunnen mogelijk door een vermindering in het aantal provinciale vergunningen dat aangevraagd en verstrekt wordt, op termijn steeds minder in Nederland gewonnen worden. Vermindering van het aantal vergunningen wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door een daling van het maatschappelijk draagvlak voor winning in Nederland.
- Een belangrijke afnemer van in Nederland gewonnen oppervlaktedelfstoffen is de betonindustrie. In 2018 is het betonakkoord gesloten, waarmee indicatieve doelen zijn gesteld voor de inzet van secundaire materialen en de klimaatimpact van de sector. Een belangrijke afspraak in het Betonakkoord is dat in 2030 van het vrijkomende betonpuin en betonelementen 100 procent hoogwaardig wordt hergebruikt. Daarnaast wordt ingezet op een vermindering van de CO_2-uitstoot in de betonketen met 30 procent ten opzichte van 1990 als ondergrens, te behalen in de keten, met daarbij een inspanning gericht op de nationale CO_2-reductie ambitie van 49 procent.

[15] *PBL - Fiscale vergroening: belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen, materialen en afval (2017)*

- Bij het ministerie van IenW is een wetsvoorstel in de maak waarin aanbestedende diensten in de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW) verplicht worden om milieuprestatie-eisen te stellen bij de inkoop van infraprojecten. Specifiek worden voor beton en asfalt eisen gesteld aan de maximale milieu-impact. Dit is er met name op gericht om de productie van deze producten te verduurzamen. Voor grote projecten (die volgens de Aanbestedingswet Europees moeten worden aanbesteed), gaat een verplichting gelden dat de milieu-impact een criterium moet worden bij de afweging voor de aanbesteding van een opdracht. Dit zal onder andere effect hebben op het ontwerp van infrastructurele projecten en daarmee mogelijk de vraag naar primaire grondstoffen verminderen en de vraag naar gerecyclede grondstoffen vergroten.

Inschatting bijdrage aan doelen klimaat en circulaire economie

- De doeltreffendheid van de maatregel op het gebied van klimaat en circulaire economie hangt sterk af van de mate waarin productie-activiteiten verschuiven naar het buitenland bij de gebruikers van oppervlaktedelfstoffen (voornamelijk producenten van beton en mineralogische producten):
    - Wanneer de lasten door een unilaterale belasting stijgen, kunnen partijen in de keten de hogere kosten van de oppervlaktedelfstoffen die zij gebruiken waarschijnlijk slechts beperkt doorberekenen in hun eindproducten.
    - Omdat bouwmaterialen (zoals bakstenen) relatief hoge transportkosten kennen, functioneren deze sectoren doorgaans binnen lokale markten. Toch is het aannemelijk dat een aanzienlijke unilaterale prijsstijging leidt tot productieverlies in Nederland ten opzichte van grensregio's bij bijvoorbeeld de mineralogische industrie.
    - Als dergelijke verschuivingen op grote schaal optreden, zal een milieuheffing slechts een beperkt positief effect hebben op de circulaire economie.
    - Bovendien kunnen de broeikasgasemissies toenemen door extra transportbewegingen die nodig zijn om materialen van elders aan te voeren.
    - Daar staat tegenover dat de binnenlandse vraag te maken krijgt met een prijsstijging waarschijnlijk waardoor de vraag naar oppervlaktedelfstofstoffen afneemt. Dit kan binnen Nederland positieve gevolgen hebben voor het milieu en cultuurhistorische waarden, evenals voor bestaande natuur.
- Doelmatigheid maatregel: Het zal op korte termijn hoogstwaarschijnlijk complex zijn om de volledige vraag naar oppervlaktedelfstoffen op te vangen met kosteneffectieve vormen van substitutie en hergebruik. Doordat niet alle belasting door substitutie of circulaire alternatieven kan worden vermeden, wordt er ook belasting geheven op een deel van de oppervlaktedelfstoffen, zonder dat er direct handelingsperspectief bestaat om deze belasting te verminderen (behalve vraagvermindering).
  Een alternatieve en mogelijk doelmatigere invulling van de maatregel om circulaire alternatieven te stimuleren (wat leidt tot minder winning van oppervlaktedelfstoffen) is via vraagcreatie, waarbij een markt wordt gecreëerd voor aanbieders van circulaire alternatieven (zoals AEC-betongranulaat). Dit zou ingericht kunnen worden via een norm (of een heffing gedifferentieerd naar aandeel circulair materiaalgebruik) voor het percentage hoogwaardig hergebruik van beton, gerecycled glas, of het aandeel biobased materialen.

Financiële consequenties begroting

- De raming is afgesteld op het dekken van de milieuschade door de winning van zand-klei- en grind in Nederland op basis van een rapport van PBL. Deze schade bedraagt € 135 mln. in prijspeil 2025.
- Bij de raming is uitgegaan van invoeringsjaar 2030. Het benodigde tarief om de milieuschade te dekken bedraagt € 6,58 per ton in prijspeil 2025. Hierbij is uitgegaan van jaarlijkse indexatie van het tarief. Bij invoering van de heffing in 2030 zal het tarief geïndexeerd worden van prijspeil 2025 naar prijspeil 2030.
- De grondslag voor de raming is bepaald op basis van het verbruik van delfstoffen in 2020[1] en een prognose van het verbruik richting 2050[2].
- In de raming is rekening gehouden met een afname van de vraag naar delfstoffen voornamelijk door een toename van hergebruik.

[1] Berenschot – *Toekomstperspectief zand en grind* (2023)
[2] Witteveen & Bos – Scenariostudie grondstoffenwinning *Een prognose voor de vraag naar oppervlaktedelfstoffen voor de bouw in Nederland in 2030 en 2050* (2023)

	Cumulatief	2026	2027	2028	2029	2030	Jaarlijks structureel vanaf 2030*
€ (jaarlijks)		0	0	0	0	135	135

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- Beschikbaarheid grondstoffen en materialen voor woningbouwopgave en (onderhoud) infra in het geding: met (alleen) hergebruik van materialen kan je niet in die behoefte voorzien
- Belangrijkste door de prijsstijging 'getroffen' sectoren zijn het bedrijfsleven en de overheid, indien de belasting voor 100% wordt doorberekend.
- De belasting werkt indirect door in de prijzen van waterveiligheidsprojecten, nieuwbouwwoningen, infrastructuur en andere bouwprojecten. Aangezien de overheid zelf ook verantwoordelijk is voor waterveiligheidsprojecten en aanleg van infrastructuur zal de heffing voor een aanzienlijk deel bij de overheid zelf neerslaan. In woning- en utiliteitsbouw zijn vooral private partijen verantwoordelijk en daar zullen de kosten neerslaan, en doorgerekend worden aan huurder/koper/gebruiker van gebouw.
- Bedrijven die oppervlaktedelfstoffen gebruiken zullen worden geconfronteerd met een lastenstijging, die maar beperkt vermeden kan worden door circulaire alternatieven, en dus meer dan nu zullen moeten importeren.
- Naarmate de bouwsectoren en toeleverende industrie ervoor kiezen of gedwongen worden de prijs voor 'eigen rekening te nemen', zullen de lasten dus in toenemende mate komen te rusten op de schouders van de betreffende sectoren. De verwachting is dat dit vooral voor de in de grensstreek gelegen bedrijven met aanzienlijke exportstromen het geval zal zijn. Sectoren die hiermee geconfronteerd worden zijn: winnende-, betonmortel-, betonproductenindustrie en in mindere mate de mineralogische industrie. Momenteel geldt voor bedrijven die bouwmaterialen produceren dat grondstofkosten een relatief beperkt aandeel vormen van hun totale kosten[16].
- De consument draagt ook een (beperkter) deel van de totale lastenverzwaring in de vorm van toegenomen woonlasten. Deze komen met name tot uitdrukking in een stijging van huren en huizenprijzen van nieuwbouw woningen.

Economie

- De bouwsector kampt al jaren met stijgende kosten voor materialen en grondstoffen. Gemiddeld stegen de bouwkosten in het eerste kwartaal van 2022 met 15% vergeleken met 2021. Nederland staat voor een aanzienlijke opgave om het woningtekort te verminderen en infrastructuur te onderhouden en te vernieuwen. Een belasting die doorwerkt in een verdere verhoging van de bouwkosten kan mogelijk tot maatschappelijke weerstand leiden.
- Het risico is groot dat deze belasting zal gaan zorgen voor hoger materiaalkosten in de bouw en verdere druk zal zetten op de al lastige businesscase voor het ontwikkelen van woningen en infra wat noodzakelijk is om het woningtekort terug te dringen. Hierdoor kan de haalbaarheid van veel woningbouwplannen onder druk komen te staan. Vanuit VRO zetten we financiële middelen in zoals de realisatiestimulans en de woningbouwimpuls om tekorten op de businesscase van het bouwen van woningen te verkleinen. Als gevolg van deze belasting zullen meer middelen nodig zijn om de tekorten op te vullen. Hoge inflatie van materiaalkosten heeft in de recente jaren voor veel vertraging gezorgd in de woningbouw. Verder inflatie door belasting moeten we daarom voorkomen.
- Er dient rekening gehouden te worden met grenseffecten: producenten van beton en mineralogische producten in grensregio's zullen hierbij een mogelijk concurrentienadeel ondervinden ten opzichte van buitenlandse producenten als ze de belasting doorberekenen in hun producten, met weglek van productie als gevolg en een toenemende import van bouwmaterialen (zoals bakstenen).

Uitvoeringsaspecten

- Een belasting op verhandelde oppervlaktedelfstoffen is een nieuwe belasting. Voor de introductie van deze belasting dient een uitvoerder gevonden te worden.
- De belasting wordt geïnd bij de winners/importeurs van de oppervlaktedelfstoffen. Deze belastingplichtigen moeten voor de belastingaangifte een registratie bijhouden van de hoeveelheid van het product en het type oppervlaktedelfstof dat ze hebben geproduceerd of geïmporteerd.

[16] PBL – Aandeel grondstofkosten in de totale productiekosten van bedrijven (2014)

• Gezien het feit dat de heffing aan het begin van de keten ligt, is de verwachting dat het aantal belastingplichtigen relatief beperkt zijn, eventueel kan ook met een drempelbedrag of -aantallen gewerkt worden om het aantal belastingplichtigen te beperken. • Vooralsnog is niet duidelijk hoe het toezicht op een dergelijke registratie zou worden vormgegeven en door wie dat zou worden uitgeoefend. • De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (incl. fraudebestendigheid) kunnen pas vastgesteld worden als er de maatregelen verder uitgewerkt zijn. Invoering leidt naar verwachting tot een toename van complexiteit bij de uitvoerders. • Het precieze moment van inwerkingtreding hangt onder andere af van de gekozen uitvoerder en diens andere taken, de vormgeving van de wet, de voorbereidingstijd die de nieuwe belastingplichtigen nodig hebben en de vraag hoeveel tijd het kost daartoe systemen in te richten. Dit vergt nader onderzoek. • De implementatie van een nieuwe belasting vergt een nieuw aangiftesysteem voor de uitvoerder (en mogelijk ook een registratie-eis bij verkopers/importeurs van oppervlaktedelfstoffen).
Juridische aspecten
• Juridisch zal de nieuwe wetgeving geschreven moeten worden, er gelden geen staatssteunaspecten voor de maatregel.

	Heffing op turf in producten
	Type maatregel: Beprijzing

Omschrijving maatregel

Maatregel: Een belasting op het aantal kg turf in producten die in Nederland op de markt gebracht worden.
Belastingplichtige: De importeurs/producenten die substraten waar turf in zit op de markt brengen in Nederland.
Grondslag: het aantal kilogram (kg) turf (alle keurmerken) per product (bijv. per zak potgrond).
Maatvoering: Het tarief kan ingesteld worden op de hoogte van de onrendabele top tegenover het circulaire alternatief of ingesteld worden met een vrijgestelde belastinggrondslag ter waarde van de convenantdoelen (dus de belastingplichtige zou voor 15% van de verkoop voor de consumentenmarkt en 50% voor de producentenmarkt vrijgesteld zijn van heffing in 2030).
Invoeringsjaar: Er moet een uitvoerder bij deze belasting worden gevonden. De feitelijke doorlooptijd is sterk afhankelijk van (keuzes bij) de vormgeving.

Rationale maatregel

- Turf is een delfstof en de winning ervan is een onomkeerbaar proces. In essentie is turf niets anders dan gedroogd veen – de restanten van eeuwenoude planten, samengeperst tot een sponsachtig materiaal. Het wordt voornamelijk gewonnen in de Baltische staten en Scandinavië.
- In Nederland wordt geen turf meer gewonnen en wij zijn dus volledig afhankelijk van import.
- Turf is een lineaire grondstof die van oudsher wordt toegepast in substraten en hier het hoofdbestanddeel van vormt. Vanwege de stabiliteit en kwaliteit is dat nog steeds het geval in Nederland. Turf bevat een luchtige structuur, houdt goed vocht vast en bevat weinig voedingsstoffen, waardoor dit gedoseerd aan substraten toegevoegd kan worden.
- De winning van turf in het buitenland kent diverse nadelige gevolgen op klimaat en milieu door oxidatie en het afgraven van veengebieden met bijbehorende milieu-effecten en schade aan de biodiversiteit.
- De huidige marktprijs van turf in producten zoals potgrond weerspiegelt niet de externe milieukosten; door een heffing worden deze externe kosten beter beprijsd. Door een belasting worden alternatieven voor turf aantrekkelijker om te gebruiken in substraten. Zo kan turf vervangen worden door hernieuwbare en circulaire grondstoffen. Voorbeelden zijn kokos, houtvezel en compost.

Link met andere maatregelen en randvoorwaarden

- Het Convenant milieu-impact potgrond en substraten 2022-2050 is gericht op het keten-breed verminderen van de negatieve milieu-impact van potgrond en substraten. Dit convenant is in november 2022 gesloten tussen vijftien partijen vanuit het bedrijfsleven, rijksoverheid, kennisorganisaties en NGO's . Afgesproken is dat substraten in 2050, gemiddeld over het totale ketenvolume, voor minstens 90% uit hernieuwbare grondstoffen bestaan. Om het einddoel te kunnen halen zijn met de convenantsleden tussendoelstellingen geformuleerd:
    - Voor 2025 geldt dat substraten gebruikt voor de professionele markt voor gemiddeld 35% uit hernieuwbare grondstoffen bestaan en voor de consumentenmarkt voor gemiddeld 60%.
    - Voor 2030 geldt dat substraten gebruikt voor de professionele markt voor gemiddeld 50% uit hernieuwbare grondstoffen bestaan en voor de consumentenmarkt voor gemiddeld 85%.
- Daarnaast zijn de volgende doelstellingen in het Convenant opgenomen:
    - Voor 2025 is het doel dat substraten met turfgrondstoffen voor 100% het RPP-label (of gelijkwaardig) dragen. Het RPP-label zorgt voor beperkte impact op de lokale biodiversiteit en milieu en draagt bij aan herstel van natuurgebieden.
    - Voor 2025 is het doel om de totale hoeveelheid compost in substraten met 100% te laten toenemen tot 600.000 m3.
- Volgens de laatste cijfers zijn de percentages hernieuwbare grondstoffen in substraten in zowel de professionele markt (54%) als in de consumentenmarkt (30%) in 2023 toegenomen ten opzichte van 2022. Ook is het gebruik van RPP-gecertificeerd turf flink gestegen.
- In 2024 steeg het aandeel hernieuwbare grondstoffen in de professionele markt naar 33%. Daarmee ligt het Convenant op koers met de doelstelling van 35% in 2025. Ook het aandeel RPP-gecertificeerd turf nam toe, van 70% naar 83%. Voor de consumentenmarkt bleef het aandeel hernieuwbare grondstoffen staan op 54% (doelstelling 60%). Het gebruik van compost blijft nog achter bij de afspraken.
- De potgrond en substraatsector in Nederland kent een jaarlijkse productie van ongeveer 7.5 miljoen m3 waarvan ca. 2.5 miljoen m3 geëxporteerd wordt.

- De afgesproken doelen voor 2025 zijn nog niet gehaald. Voor sommige van de doelstellingen zal er nog een aanzienlijke versnelling nodig zijn om deze te behalen. De convenantspartijen zijn hierover reeds in gesprek.
- Aansluitend op het Convenant Milieu-Impact Potgrond en Substraten is in 2024 de Route- en Kansenkaart Hernieuwbare Grondstoffen voor Groeimedia gepubliceerd. In deze route- en kansenkaart wordt overzichtelijk weergegeven wat er nodig is op het gebied van onderzoek, samenwerking en communicatie voor het versnellen van de transitie naar hernieuwbare grondstoffen in groeimedia.
- Wanneer de doelen uit het convenant worden gehaald, is het invoeren van een heffing overbodig en leidt deze alleen tot een onevenredige benadeling van ketenpartijen in de potgrond- en substratensector. Pas wanneer blijkt dat de doelen niet gehaald dreigen te worden, kan een heffing dienen als aanvullende stimulans.

Inschatting bijdrage aan doelen klimaat en circulaire economie

- De doeltreffendheid van de maatregel voor de effecten op klimaat en de circulaire economie worden is positief. Een prijsverhoging op turfhoudende producten maakt (circulaire) alternatieven aantrekkelijker qua prijs en maakt het gebruik van substraten duurder, waardoor de verkoop van turfhoudende producten zal afnemen. Dit heeft positieve effecten op klimaat en de circulaire economie. Daarnaast worden producenten gestimuleerd te investeren in turfvrije mengsels en deze meer aan te bieden door de hogere vraag.
- Doelmatigheid: De heffing kan een borgend instrument zijn om de convenantdoelen te behalen. Momenteel ligt ligt de sector om de afgesproken doelen binnen het milieu-impact potgrond en substraten 2022-2050 te behalen, De doelmatigheid van een additionele heffing hangt af van de mate waarin deze doelen daadwerkelijk behaald worden. Het is een mogelijkheid om bovenop de convenantdoelen een vlakke heffing te introduceren om de externe kosten in te prijzen, echter zal het sturen op verdergaande reductie in turfgebruik dan afgesproken tegen de convenantafspraken tussen de overheid en de sector ingaan waarbij enkel gestuurd wordt op de convenantdoelen..

Financiële consequenties begroting

- De opbrengsten dienen proportioneel te zijn ten opzichte van de administratieve en uitvoeringslasten.
- De grondslag van de raming is gebaseerd op het aandeel turf in potgrond en substraten in de professionele en consumentenmarkt tussen 2020 en 2024.
- Op basis van historische data is de verwachting dat de totale vraag naar potgrond en substraten licht afneemt over tijd en dat het aandeel turf in zowel de professionele en consumentenmarkt daalt waardoor de belastbare grondslag over tijd afneemt.
- In de raming is uitgegaan van een tarief van € 10 per m^3 in prijspeil 2025 dat jaarlijks wordt geïndexeerd. Voor de raming is uitgegaan van invoeringsjaar 2030. Bij invoering van de heffing in 2030 moet het tarief van € 10 per m^3 worden geïndexeerd van prijspeil 2025 naar 2030.
- In de raming is rekening gehouden met een afname van de vraag naar turf bij invoering van de heffing door een verschuiving naar hernieuwbare alternatieven.
- Op basis van deze aannames resulteert de raming in een structurele opbrengst van € 27 mln. vanaf 2030 in prijspeil 2025.

	Cumulatief	2027	2028	2029	2030	Jaarlijks structureel vanaf 2030*
€ (jaarlijks)		0	0	0	27	27

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven

- Bedrijven (retailers, importeurs,producenten van substraten, kwekers) hebben hogere kosten door de heffing, afhankelijk van de mate waarin de heffing wordt doorberekend. Kleine kwekers of nichespelers die nog sterk afhankelijk zijn van turf kunnen disproportioneel geraakt worden.

- Ook bevindt de beschikbaarheid van zowel turf als hernieuwbare grondstoffen (zoals kokos, boomschors, houtvezel en compost) zich op een laag niveau. De wereldwijde vraag groeit snel, terwijl de volumes van voldoende kwaliteit nog beperkt zijn en op korte termijn het gebruik van turf nog niet kunnen vervangen.
- Daarnaast geldt dat de belastingplichtige (producenten/importeurs die de substraten op Nederlandse markt brengen) een administratieve last zullen krijgen vanwege rapportageverplichting (etikettering, administratie).
- Consumenten krijgen te maken met een directe prijsverhoging van zakken potgrond/tuinsubstraat die turf bevatten. Hoe groot de prijsimpact is, hangt af van tarief en of producenten kosten doorberekenen.

Economie

- Doordat substraten waarschijnlijk duurder zullen worden door de maatregel (als de kosten in een bepaalde mate doorberekend worden), heeft dit een negatief effect op de omzet van de tuinbouwsector en de akkerbouw. Mogelijke productieverlies naar andere landen is afhankelijk van de mate waarin producenten de prijsstijging zelf kunnen opvangen.
- Als de prijs van substraten omhoog gaat zal dit ook mogelijk een negatief hebben op de productie en consumptie van bloemen, planten, groenten en fruit in Nederland.

Uitvoeringsaspecten

- Een belasting op producten met turf is een nieuwe belasting. Voor de introductie van deze belasting dient een uitvoerder gevonden te worden.
- Substraatfabrikanten registreren het gebruik van turf in potgrond en substraten. Dit is o.a. nodig voor het RHP, RPP of MPS keurmerk. De geregistreerde gegevens worden gecontroleerd door een accountantsbureau. De VPN (Vereniging Potgrond- en Substraatfabrikanten Nederland) vertegenwoordigt ruim 95% van de potgrond- en substraatfabrikanten in Nederland, alle leden van de VPN zijn aangesloten bij RHP.
- Om een belastingheffing te kunnen baseren op keurmerken, moet er een betrouwbare registratie van de producenten en importeurs die de keurmerken hebben/importeren. Op basis daarvan kan de groep belastingplichtigen dan in beeld worden gebracht. Vooralsnog is het onduidelijk of er een dergelijke betrouwbare registratie bestaat.
- De producenten en importeurs dienen aangifte te doen over het aantal kg aan producten met turf dat ze in Nederland hebben geproduceerd of geïmporteerd.
- De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (incl. fraudebestendigheid) kunnen pas vastgesteld worden als de maatregelen verder uitgewerkt zijn. Invoering leidt naar verwachting tot een toename van administratieve verplichtingen bij de uitvoerder(s).
- Het precieze moment van inwerkingtreding hangt onder andere af van de gekozen uitvoerder en diens andere taken, de vormgeving van de wet, de voorbereidingstijd die de nieuwe belastingplichtigen nodig hebben en de vraag hoeveel tijd het kost daartoe systemen in te richten. Dit vergt nader onderzoek.

Juridische aspecten

- Wanneer de belasting in feite alleen op geïmporteerde producten en niet op Nederlandse producten wordt geheven, bijvoorbeeld in de vorm van een importheffing, dan is dit strijdig met art. 30 VWEU. Dit kan niet worden gerechtvaardigd en moet dus worden voorkomen.
- Artikel 110 VWEU verbiedt **hogere** binnenlandse belastingen dan op gelijksoortige Nederlandse producten wordt geheven en bescherming van concurrerende Nederlandse producten.
- Gelijksoortige producten zijn producten die vanuit het perspectief van de koper in dezelfde behoefte voorzien en vergelijkbare objectieve kenmerken hebben. Bijvoorbeeld potgrond ten opzichte van een voor de koper vergelijkbaar alternatief of een alternatief voor turf in potgrond. Daarnaast zijn hogere belastingen verboden als dit leidt tot bescherming van nationale producten die niet gelijksoortig zijn, maar bijv. kunnen concurreren met potgrond of turf in potgrond.
- **Verschillende** belastingtarieven voor **producten** zijn niet in strijd met artikel 110 VWEU als (1) op <u>objectieve gronden</u> wordt gedifferentieerd (zoals vanwege een ander productieproces of andere ingrediënten), (2) geïmporteerde goederen <u>niet feitelijk anders worden behandeld</u> dan gelijksoortige nationale producten en bescherming van concurrerende nationale producten wordt vermeden en (3) de belasting <u>noodzakelijk</u> is uit oogpunt van algemeen belang, bijv.

vanwege de bescherming van het milieu. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, mag een binnenlandse belasting *ook* aan de importeur worden opgelegd.

•

FICHE FORMAT	**Belasting op (stikstof)kunstmest**
	Type maatregel: Beprijzing

Omschrijving maatregel

- Maatregel: Invoering van een aangiftebelasting over het kopen en/of voorhanden hebben van van (minerale) stikstof kunstmeststoffen in Nederland.
- Belastingplichtigen: De belastingplichtige is de handelaar in kunstmest. De belasting wordt geïnd bij de verkopers/importeurs van de producten. Verkopers moeten voor de belastingaangifte een registratie bijhouden van de hoeveelheid van het product en het type product dat ze hebben verkocht. De landbouwers betalen door de belasting een hogere prijs, maar hoeven verder geen actie te ondernemen.
- Grondslag: Verkoop van stikstof kunstmest door een geregistreerde handelaar. Voor de afbakening van de productgroep wordt aangesloten bij de definitie van anorganische meststoffen (oftewel kunstmest of minerale meststoffen) die stikstof bevatten uit het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (artikel 1, eerste lid, onderdeel h). Circulaire meststoffen vallend onder de bijlage Aa behorende bij artikel 4 van de uitvoeringsregeling vallen hiermee dus niet onder de grondslag van de heffing (wetten.nl - Regeling - Uitvoeringsregeling Meststoffenwet - BWBR0018989).
- Maatvoering: De hoeveelheid stikstof per kg stikstof kunstmest bij transactie. Er wordt uitgegaan van een indicatief tarief van circa € 1.513 / 1.000 kg stikstof (N) in kunstmest bij start invoer oplopend naar circa € 1.755 / 1.000 kg N in kunstmest in 2031.
- Invoeringsjaar: Er moet een uitvoerder worden gevonden voor deze belasting. De feitelijke doorlooptijd is sterk afhankelijk van (keuzes bij) de vormgeving.

Rationale maatregel

- Landbouwers gebruiken meststoffen om planten te voeden. Het gebruik van dierlijke mest en kunstmest is de bestaande praktijk om deze voeding toe te dienen. Grofweg kan er onderscheid worden gemaakt tussen organische en minerale meststoffen.
    - Organische meststoffen bestaan uit natuurlijke grondstoffen van plantaardige en dierlijke oorsprong en stimuleren het bodemleven. Door het bodemleven worden deze stoffen omgezet, zodat de plant het kan opnemen als voeding.
    - Naast organische meststoffen, zijn er ook minerale meststoffen (kunstmest), die middels een industrieel proces tot stand komen. Grofweg zijn er de volgende soorten kunstmest:
        - Stikstofmeststoffen
        - Fosfaatmeststoffen
        - Kali- be overige meststoffen
        - NP(K)-houdende meststoffen (meststof met stikstof, fosfaat en kalium)
- Er zijn verschillende nadelen voor klimaat en milieu verbonden aan het gebruik van mest: zowel bij organisch als kunstmest. Voor stikstofkunstmest geldt dat het wordt vervaardigd uit ammoniak, dat wordt geproduceerd met behulp van lucht, (veelal) aardgas en water. Tijdens dit productieproces komt een aanzienlijke hoeveelheid CO_2 vrij. In Nederland ontstaat zo'n 3 Mton CO_2-uitstoot door de productie van kunstmest (Zeeuwse kunstmestfabriek gaat als eerste ter wereld CO2 exporteren om klimaatredenen). Tevens heeft het gebruik van stikstofkunstmest negatieve effecten op het milieu door uitspoeling van voedingsstoffen naar grond- en oppervlaktewater en vervluchtiging van ammoniak naar de lucht. De negatieve impact op het milieu doet zich echter eveneens voor bij de productie en het toepassen van organische meststoffen en afhankelijk van de productie en toepassing kan dit effect groter zijn.
- De negatieve impact van de toepassing van dierlijke meststoffen kan mogelijk worden verminderd indien dierlijke mest wordt opgewerkt tot RENURE. De negatieve effecten op milieu als gevolg van de productie van dierlijk mest blijven echter onveranderd. Verder draagt kunstmest, in tegenstelling tot dierlijke mest, niet bij aan het bodemleven en de directe organische stofopbouw in de bodem.
- Stikstofkunstmest is (in tegenstelling tot organische meststoffen) gelijkmatig en constant van samenstelling. De gewenste hoeveelheid voedingsstoffen kan daardoor op ieder moment in een precieze verhouding worden toegediend. Daarnaast wordt stikstofkunstmest bij sommige teelten toegepast vanuit landbouwkundig oogpunt, omdat deze makkelijker aan te brengen zijn dan dierlijke mest, zeker als er al een gewas staat op het perceel. Ook wordt stikstofkunstmest soms uitsluitend gebruikt in plaats van mest van dierlijke oorsprong m.b.t. overwegingen t.a.v. de voedselveiligheid (bladgewassen voor humane consumptie). Sommige gewassen worden in verband met de hoge producteisen enkel met kunstmest bemest (zoals pootaardappelen).

- Er is een maximale gebruiksnorm voor dierlijke mest. Bij sommige gewassen is deze gebruiksnorm niet toereikend om te kunnen voorzien in de stikstofbehoefte van de plant. In dat geval wordt extra stikstofkunstmest toegediend.
- Een belasting op stikstofkunstmest kan een prijsprikkel zijn om het gebruik hiervan terug te dringen. Het is echter de vraag in hoeverre een heffing het beoogde effect zal hebben, omdat er sprake is van een relatief inelastische markt. In 2022 was er sprake van een verdubbeling van de kunstmestprijzen (als gevolg van de hoge gasprijzen na uitbreken oorlog in Oekraïne). Toen zagen we dat het kunstmestgebruik nauwelijks lager lag.
- Een heffing op kunstmest heeft voor Nederlandse landbouwers een nadelig concurrentie-effect, ook omdat in veel gevallen er geen alternatieven zijn voor het gebruik van stikstof kunstmest. Dat terwijl zij concurreren op een internationale markt. Dit zijn meer kosten die zij niet vergoed krijgen in de prijs voor hun product (van aardappel, melk, ui, etc.).
- RENURE staat voor REcovered Nitrogen from ManURE. Het is een bewerkte vorm van dierlijke mest, waarbij de voedingsstoffen, zoals stikstof, in een beter bruikbare vorm beschikbaar komen dan bij onbewerkte dierlijke mest. Het eindproduct lijkt op kunstmest, maar is afkomstig uit eigen kringloop. Omdat RENURE voldoet aan strenge milieueisen, kan het veilig worden toegepast zonder risico's voor waterkwaliteit en bodem. Door minder kunstmest te gebruiken – die normaliter wordt geproduceerd met fossiele aardgas – wordt Nederland minder afhankelijk van aardgas en kunstmest-exporterende landen als Rusland. Dat versterkt onze strategische positie en draagt bij aan meer energieonafhankelijkheid (bron: EU-lidstaten stemmen vóór toepassing RENURE: goed nieuws voor Nederlandse boeren | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl). De productie van RENURE is complex en kostbaar (EU keurt door Nederland gewenste 'gerecyclede' mest als kunstmestvervanger goed). Door fossiele kunstmest fiscaal te belasten en organische RENURE niet ontstaat er een economische prikkel om fossiele kunstmest door RENURE te vervangen en een betere prijs te betalen voor RENURE en/of compostproducten. Op deze wijze wordt het aantrekkelijker om meer nutriënten te recyclen

https://www.staatvanlandbouwnatuurenvoedsel.nl/kerncijfers/aandeel-kunstmest-in-mestgebruik/
https://www.melkvee.nl/site/assets/files/0/12/64/065/kunstmest.png
https://bvor.nl/wp-content/uploads/Compost-waardevol-voor-bodem-en-klimaat-BVOR-factsheet.pdf

Link met andere maatregelen en randvoorwaarden

- De productie van kunstmest gaat gepaard met veel gebruik van aardgas. In het geval van productie van kunstmest wordt 40% van het aardgas gebruikt als brandstof en 60% als grondstof.
- Vanuit Europa komen er vanaf 2026 geleidelijk ook andere maatregelen, die kunstmest duurder maken, zoals aanpassing ETS, Carbon border adjustment mechanism (CBAM), etc. Een nationale heffing op kunstmest is daarmee extra belastend.
- Artikel 3, derde lid, van Vo. 2019/1009 waarin de voorschriften voor het verhandelen van EU-bemestingsproducten is geregeld bepaalt expliciet dat de verordening lidstaten niet belet om "met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, bepalingen betreffende het gebruik van EU-bemestingsproducten te handhaven of vast te stellen die in overeenstemming zijn met de Verdragen, mits deze bepalingen geen modificatie vereisen van EU-bemestingsproducten die in overeenstemming zijn met deze verordening en zij geen invloed hebben op de voorwaarden voor het op de markt aanbieden van die producten"

Inschatting bijdrage aan doelen klimaat en circulaire economie

Het effect op het klimaat zal nader onderzocht moeten worden. Het terugdringen van CO2-uitstoot als gevolg van een lagere vraag naar kunstmest is positief. Het effect van de broeikasgasuitstoot dat gepaard gaat met de productie van dierlijke mest is negatief. Of een vermindering van de toepassing van kunstmest gepaard gaat met een grotere veestapel (dan wel structureel dan wel tijdelijk) is hier een belangrijke factor in. Wanneer RENURE wordt toegelaten kan door mest op te werken tot RENURE de waarde van dierlijke mest voor de ontdoener van de mest stijgen aangezien de vraag naar dierlijke mest stijgt. PBL schat in de Klimaat en Energieverkenning 2025 dat bij toelating van RENURE hierdoor de melkveestapel minder krimpen dan is verondersteld in het basispad. Dit heeft als gevolg dat er meer dieren worden gehouden met een negatief effect op milieu en volksgezondheid door de uitstoot van o.a. broeikasgassen, ammoniak en de verspreiding van ziekteverwekkers.

- In hoeverre sprake zal zijn van substitutie tussen kunstmest en organische mest is op voorhand ook niet zeker. Dit is onder andere afhankelijk van de toelating van RENURE. Bij een eerdere verdubbeling van de prijzen in 2022 bleef het gebruik vrijwel gelijk door een gebrek aan handelingsperspectief. De inzet van fossiele grondstoffen wordt belast terwijl er

een prikkel ontstaat om de in Nederland resterende mest hoogwaardig op te werken tot RENURE (organische kunstmestvervanger).

-

Financiële consequenties begroting

De uitwerking van deze maatregel is gebaseerd op het fiche over kunstmest uit de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel uit 2024. In dit fiche uit 2024 wordt uitgegaan van een opbrengst van zo'n 200 mln. euro. Het is niet mogelijk geweest om deze raming te actualiseren. Tevens dient hier ook rekening te worden gehouden met het risico op groter dan geraamde grenseffecten wat een nadelig effect zou hebben op de overheidsinkomsten.

Geef een inschatting van de effecten op de overheidsuitgaven

	Cumulatief	2027	2028	2029	2030	2031	Jaarlijks structureel vanaf 2032*
€ (jaarlijks), incl. uitvoeringskosten							

Economie (werkgelegenheids- en grenseffecten)

- Naar inschatting zijn er geen noemenswaardige lasteneffecten voor burgers. De lasteneffecten gelden wel voor bedrijven, hoewel het aantal partijen dat kunstmest verhandelt naar verwachting relatief beperkt is, is het aantal landbouwers dat kunstmest gebruikt groot. De kostenstijgingen van kunstmest als gevolg van deze maatregel zullen voor hen merkbaar zijn, dat terwijl zij de meerkosten niet in rekening kunnen brengen bij hun afnemers omdat zij opereren op een internationale markt. De concurrentiekracht van de Nederlandse agrarische sector zal afnemen.
- De verduurzamingsopties van boeren bij een prijsverhoging van kunstmest zijn beperkt. Het reductiepotentieel van ammoniakemissies kan bij teelt van vlinderbloemigen in enige mate worden gerealiseerd. Niet alle plantaardige teelten lenen zich voor mixed cropping systems, sommige plantaardige teelten zijn volledig afhankelijk van bemesting met kunstmest (geen alternatief mogelijk). Bij een groeiende productie van RENURE zouden voor sommige teelten de verduurzamingsopties van boeren kunnen verbeteren.
- Er dient rekening gehouden te worden met grenseffecten aangezien boeren waarschijnlijk stikstofkunstmest over de grens zullen kopen.
- Daarbij dient ook opgemerkt te worden dat het niet geheel mogelijk zal zijn af te stappen van stikstofkunstmest indien we een bepaalde mate van onafhankelijk en hoogproductieve voedselproductie in Nederland willen behouden.

Uitvoeringsaspecten

- Vanwege de latere inbreng van dit fiche in de Werkgroep Afvalsector heeft hier geen toets op de uitvoerbaarheid kunnen plaatsvinden.

Juridische aspecten

- Vanwege de latere inbreng van dit fiche in de Werkgroep Afvalsector heeft hier geen toets op de juridische aspecten kunnen plaatsvinden.

FICHE FORMAT	Verbreding afvalstoffenbelasting
	Type maatregel: Beprijzing

Omschrijving maatregel

Hieronder worden twee verschillende uitwerkingsvormen van het verbreden van de afvalstoffenbelasting uiteengezet.

- **Maatregel #1**: De afvalstoffenbelasting wordt uitgebreid met het verbranden van gevaarlijk afval, teerhoudend asfaltgranulaat en buitenlandse cementovens

- **Maatregel #2**: Het hervormen van de afvalstoffenbelasting naar een ander systeem, zodat alle installaties waar gemengd restafval thermisch verwerkt wordt, met uitzondering van de verwerking van gevaarlijk afval, onder de afvalstoffenbelasting komen.

Rationale maatregel

- De huidige afvalstoffenbelasting wordt geheven over alle afvalstoffen die ter verwijdering worden aangeboden bij een inrichting 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 recyclebare afvalstoffen ontmoedigd en een prikkel gegeven aan hoogwaardigere vormen van verwerking, zoals recycling.
- Het verbreden van de afvalstoffenbelasting met stromen waarvoor geen hoogwaardigere verwerking mogelijk is, betekent dat de afvalstoffenbelasting minder gericht kan worden ingezet om het verbranden van recyclebare stoffen te ontmoedigen.
- De AVIs geven aan dat er momenteel geen gelijk speelveld is voor het thermisch verwerken van de hieronder genoemde afvalstromen. Er zijn voorstellen gedaan om ook andere installaties dan alleen AVI's waar afval verbrand wordt onder de afvalstoffenbelasting te brengen.
- Effecten van de maatregelen op afvalbeheer en circulaire economie zijn onderaan dit fiche beschreven.

Maatregel 1

- Deze maatregel is een voorstel van de AVI's en ziet toe op het uitbreiden van de reikwijdte van de afvalstoffenbelasting met:
  a) verwerking van **gevaarlijk afval** in bijvoorbeeld draaitrommelovens (DTOs), dit zijn installaties die specifiek zijn bedoelt om gevaarlijk afval en verontreinigingen (bijv: PFAS) te vernietigen op hoge temperaturen;
  b) thermisch verwerken van **teerhoudend asfaltgranulaat (TAG)**, bedoeld om verontreiniging (PAK) te vernietigen;
  c) export van afval wordt uitgebreid naar thermische verwerking in o.a. **cementovens**

  <u>Buiten scope – pyrolyse en vergassing</u>
- Vanuit de AVI's is de wens uitgesproken om het omzetten van afval voor energetische toepassingen via pyrolyse en vergassingsinstallaties onder reikwijdte van de afvalstoffenbelasting te brengen.
- Nader onderzoek is nodig naar de voor- en nadelen van deze verbreding en de juridische en uitvoeringsaspecten.

Maatregel 2

- Met deze maatregel worden alle installaties waar gemengd restafval thermisch verwerkt wordt onder de afvalstoffenbelasting valt. Enige uitzondering hierop vormt de verwerking van gevaarlijk afval. De facto betekent dit dat de volgende installaties vallen onder de afvalstoffenbelasting komen te vallen:
  - AVI's (reeds het geval)
  - Installaties die afvalbrandstofpellets verbranden (zoals staalovens en cementovens).
  - Vergassers die restafval verwerken
- Onder gemengd restafval vallen in ieder geval de volgende Euralcodes:
  - 191212 (gemengd sorteer residu)
  - 191210 (brandbaar afval RDF)
  - 200301 (gemengd stedelijk afval)
  - 200307 (grofvuil)
  - 030307 industrieel procesafval (o.a. brandstofpellets)
- Deze maatregel vergt een omvangrijke hervorming van de afvalstoffenbelasting. Met deze maatregel wordt de grondslag beperkt tot enkele specifieke EURAL-codes. Hierdoor kan de

huidige in-/uitmethode niet meer worden toegepast, omdat niet is vast te stellen of de uitgaande stromen, zoals bodemas, afkomstig zijn van belastbare afvalstoffen of onbelastbare afvalstoffen. Er zal een alternatief systeem moeten komen om de heffingsgrondslag te bepalen. Hiervoor is echter nader onderzoek nodig.

- Of en op welke wijze belasting wordt geheven op potentieel hoogwaardige vormen van thermisch restafvalverwerking, zoals pyrolyse en vergassing, hangt af van de alternatieve methode om de grondslag vast te stellen. Omdat pas verderop in de keten komt vast te staan of de teruggewonnen grondstoffen voor de maakindustrie of als brandstof worden toegepast, lijkt een dergelijk onderscheid bij een belasting op de pyrolyse of vergassingsinstallatie niet juridisch toepasbaar.
- Nader onderzoek is nodig naar de voor- en nadelen van het verbreden van de afvalstoffenbelasting met pyrolyse en vergassingsinstallaties en de juridische en uitvoeringsaspecten.In afvalverbrandingsoven worden veel meer afvalstromen verbrand dan enkel de bovenstaande Eural codes. Er ontstaat een prikkel voor ontdoeners om stromen waar mogelijk aan te bieden onder een andere Euralcode waarvoor geen afvalstoffenbelasting betaald dient te worden. Duidelijk onderscheid tussen de verschillende afvalstromen op basis van enkel de Euralcode is niet mogelijk. Mat andere woorden deze maatregelen kan leiden tot fraude dmv het aanbieden van stromen onder een andere Euralcode.

Link met andere maatregelen en randvoorwaarden

-

Inschatting bijdrage aan doelen klimaat en circulaire economie

<u>Inschatting effecten maatregel 1:</u>

<u>Gevaarlijk afval (o.a. teerhoudend asfaltgranulaat)</u>

- Het belasten van gevaarlijk afval kent aanzienlijke risico's. Om die reden zijn ze nu uitgezonderd van de afvalstoffenbelasting Gevaarlijk afval dient thermisch verwerkt te worden om verontreinigingen veilig uit de grondstoffenkringloop te halen (zoals verwerking in DTO, PAK vernietiging in TAG, thermische grondreiniging). DTO's verbranden bij een hogere temperatuur en hebben een uitgebreidere rookgasreiniging dan de AVI's. Om die reden zijn zij vergund meer vervuilde/ giftigere afvalstromen innemen. Andere vormen van verwerking kunnen negatieve milieueffecten hebben. Het belasten van de hierboven opgesomde verwerkingsvormen zorgt voor een grotere kans op ontwijking van de juiste verwerkingsmethode voor de afvalstroom. Dit kan tot gevolg hebben dat gevaarlijke stoffen in de grondstoffenkringloop terecht kunnen komen.
- O.a. ziekenhuisafval is onderdeel van het gevaarlijke afval. In dit fiche is niet onderzocht wat de effecten zijn op de zorgkosten.
- Ook voor de verwerking van TAG zijn specifieke verwerkingsinstallaties nodig. Onze installatie recyclen teerhoudend asfalt tot 2nd grondstoffen. Door het een thermische behandeling te geven wordt het teer verbrand en kunnen de mineralen opnieuw worden ingezet in de circulaire economie met in sommige gevallen een rechtsoordeel voor Einde-Afval. Het gaat hier in feite om een recycleproces waarbij slechts het residu verbrand wordt. Dit proces is duurder dan het alternatief storten. Indien op deze vorm van verwerking belasting komt, zal de import wegvallen en buitenlandse bedrijven het materiaal gaan storten. Ook in Nederland zullen bedrijven proberen om onder de minimum standaard uit te komen, en de stromen voor stort aan te bieden.
- Het aandeel brandbaar materiaal in TAG is klein, zodat bij toepassing van de in-/uitmethode de belastbare grondslag beperkt is.
- Het belasten van deze stromen leidt tot een budgettaire opbrengt, maar geeft geen prikkel om dit afval hoogwaardiger te verwerken.

<u>Cementovens:</u>

- De installaties van buitenlandse draaitrommelovens (DTO's) en cementovens verschillen technisch sterk van Nederlandse AVIs. DTO's zijn ontworpen om zwaar verontreinigd gevaarlijk afval te verwerken en cementovens richten zich voornamelijk op hoogcalorisch afval. De hoogcalorische waarde van afval voor cementovens wordt veelal bereikt door brandbaar restafval te zeven (waardoor de organische natte fractie en grotendeels inerte 'fines' worden gescheiden), bepaalde stromen uit te sorteren, te drogen (soms gebruikmakend van aardgas) en te persen. Zonder deze voorbewerking zou dit afval voor een aanzienlijk deel ook in een AVI verwerkt kunnen worden. Deze cementovens bereiken hogere temperaturen dan reguliere AVI's. Bij verwerking in een cementoven worden de assen uiteindelijk onderdeel van het eindproduct, materiaal recovery. Tevens vervangt het afval de fossiele brandstoffen zoals steenkool, waardoor de totale LCA voor afvalverwerking in de cementoven beter is dan

voor een AVI met energie productie. AVIs kunnen de afvalstromen die worden verwerkt in DTO's en cementovens dan ook na de voorbehandelingen niet of slechts in zeer beperkte mate verwerken.

- Vanuit Nederland wordt een beperkte hoeveelheid afval naar cementovens en draaitrommelovens in het buitenland verstuurd. Uit een eerdere grove schatting zal dit liggen tussen de 100 en 150 kton voor DTO's en ongeveer 200 kton voor cementovens. Indien de economische activiteit in de bouwsector weer aantrekt of de fiscale prijsverschillen tussen de verwerking van restafval in cementovens en AVI's vergroot wordt dan zal de verwerking in cementovens naar verwachting groeien. Het CEMbureau verwacht dat cementovens in Europa 60% alternatieve brandstoffen inzetten zoals afval waarvan 30% biomassa (en 70% fossiel) in 2030 en 90% alternatieve brandstoffen met 50% biomassa in 2050 (cembureau-2050-roadmap_final-version_web.pdf). De export van Nederlands gevaarlijk afval bedraagt jaarlijks 1 Mton.
- Het overbrengen van afvalstoffen naar een buitenlandse AVI of stortplaats wordt momenteel al belast onder de afvalstoffenbelasting bij degene die de EVOA-kennisgeving aanvraagt.
- Voor het verbreden van de grondslag met andere buitenlandse installaties, moet rekening gehouden worden met het Europese belastingrecht. Om de afvalstoffenbelasting buitenland Europeesrechtelijke houdbaar te houden, mag de belastingplicht en de grondslag niet breder worden toegepast dan bij binnenlandse verwerking. Dit betekent dat binnen Nederland cementovens en DTO's belast moeten worden. Dit soort installaties zijn in Nederland niet meer aanwezig, maar in het verleden wel.
- Het overbrengen van afvalstoffen naar het buitenland wordt momenteel belast als bij de uiteindelijke verwerker meer dan 10% van wat in de oven verbrand wordt bestaat uit huishoudelijk afval, gemengd bedrijfsafval of gemengd sorteerresidu. Dit geldt niet voor huishoudelijk afval, gemengd bedrijfsafval of gemengd sorteerresidu als deze is opgewerkt tot brandstoffen voor cementovens.
- Eveneens moet bij het bepalen van de grondslag bij de kennisgever de in-/uitmethode worden toegepast op vergelijkbare wijze als bij binnenlandse verwerking.
- Indien deze stromen onder de reikwijdte van de afvalstoffenbelasting zouden worden gebracht is de budgettaire opbrengst naar verwachting zeer beperkt als zij hun CO_2-uitstoot volledig zouden afvangen. Dit wordt veroorzaakt doordat deze bedrijven ETS-plichtig zijn en vanaf 2030 operationele CO_2-afvanginstallaties hebben. Volgens de verwachtingen van CEMbureau zal in 2050 echter slechts 42% van de CO_2-uitstoot worden afgevangen zodat ook op lange termijn voldoende grondslag overblijft (cembureau-2050-roadmap_final-version_web.pdf).
- Ook hier geldt dat verwerking in een DTO erop gericht is gevaarlijke stoffen te vernietigen. Het belasten van DTO's vergroot de kans op ontwijking van de juiste verwerkingsmethode voor de afvalstroom als de belastingen percentueel significant zouden zijn op de totale verwerkingskosten. Dit kan tot gevolg hebben dat gevaarlijke stoffen in de grondstoffenkringloop terecht kunnen komen. Met de huidige ASB-hoogte is hier echter geen sprake van.

Extra inschatting effecten maatregel 2 (aanvullend tov maatregel 1):

- De uitzondering van gevaarlijk afval vernauwt de scope van de grondslagverbreding ten opzichte van maatregel 1. Dit is ten gunste van de CE, omdat het de veilige verwerking van gevaarlijke afvalstoffen behoudt.
- Via maatregel 2 wordt de grondslag verbreed met installaties waar afval-derived brandstofpellets verbrand worden. Dit kan een prikkel geven om voor het produceren van deze pellets recyclebare stromen verder uit te sorteren.
-

Financiële consequenties begroting

- Het verbreden van de grondslag naar buitenlandse draaitrommelovens en cementovens levert waarschijnlijk enkele miljoenen op.
- Voor de overige grondslagverbredingen was bij het opstellen van dit fiche nog niet alle informatie beschikbaar om het budgettaire effect in kaart te kunnen brengen.

	Cumulatief	2027	2028	2029	2030	2031	Jaarlijks structureel vanaf 2032*
€ (jaarlijks)							

- *Geef een inschatting van de effecten op de overheidsuitgaven*

	Cumulatief	2027	2028	2029	2030	2031	Jaarlijks structureel vanaf 2032*
€ (jaarlijks), incl. uitvoeringskosten							

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven (niet invullen voor deze uitvraag)

	Cumulatief	2027	2028	2029	2030	2031	Jaarlijks structureel vanaf 2032*
Beleidsmatige lasten (burgers, bedrijven)							
Indirecte kwantificeerbare kosten burgers/bedrijven							

Economie (werkgelegenheids- en grenseffecten)

-

Uitvoeringsaspecten

- De afvalstoffenbelasting (AFB) wordt momenteel uitgevoerd door de Belastingdienst.
- De AFB is op dit moment een relatief eenvoudige belasting. Inrichtingen met AVI's en stortlichamen zijn belastingplichtig en het toezicht op de juiste verwerking van gegevens in de aangifte wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. ILT houdt toezicht op de naleving van regelgeving over de verwerking van afval.
- Eural-codes spelen voor de heffing van de AFB voor de Belastingdienst niet of nauwelijks een rol. Daarentegen worden de Eural-codes onderscheiden in de administratie van de belastingplichtigen. De ILT houdt toezicht en handhaaft op de juistheid van Eural-coderegistratie.
- De Belastingdienst 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.

Maatregel 1

- De Belastingdienst voorziet problemen rond het toezicht en handhaving in het kader van afbakeningsvraagstukken.
- Naar verwachting kan dit worden gemitigeerd door aan te sluiten bij Eural-codes. Als dit niet (of niet goed) gebeurt, is het risico op juridische procedures is hoog.
- Echter, het belasten van verbranding van afval met bepaalde Eural-codes brengt een frauderisico met zich mee. Kleine aanpassingen in de samenstelling van afvalstromen kunnen leiden tot andere Eural codering, waardoor mogelijk AFB kan worden ontdoken.

Specifiek voor (thermische) verwerking van gevaarlijk afval en TAG

- De complexiteit van de AFB neemt toe vooral omdat er meerdere (nieuwe) belastingplichtigen bijkomen en omdat in de voorstellen een hoge mate van differentiatie zit op afvalstromen waarvoor nu geen systemen bestaan.
- Enkel als de 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.
- Enkel indien voor de afbakening wordt aangesloten bij de Eural-codes, is de huidige methodiek rond de afgifte van EVOA beschikkingen toereikend voor toezicht en handhaving op buitenlandse stromen door de ILT.

Specifiek voor thermische verwerking in o.a. cementovens

- De complexiteit van de AFB neemt significant toe. De belastingplichtigen kunnen vanwege gebrek aan informatie de maatstaf van heffing niet vaststellen bij de thermische verwerking

van afval, wat enkel plaatsvindt in het buitenland. Daarvoor moet de belastingplichtige weten hoeveel via de in/uit-methode in mindering kan worden gebracht. 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 CO_2). Dit maakt deze maatregel onuitvoerbaar voor belastingplichtigen en daarmee ook het toezicht en handhaving hierop door de Belastingdienst.

Pyrolyse en vergassing (buiten scope)

- Dit voorstel is nog niet voldoende uitgetrild om uitgebreid op uitvoerbaarheid te worden beoordeeld.

Maatregel 2

- Het belasten van verbranding van afval met bepaalde Eural-codes brengt een frauderisico met zich mee. Kleine aanpassingen in de samenstelling van afvalstromen kunnen leiden tot andere Eural codering, waardoor mogelijk AFB kan worden ontdoken.

Juridische aspecten

De afvalstoffenbelasting is een bestaande belasting. De reikwijdte hiervan kan vanuit juridisch oogpunt worden uitgebreid.

Bij het in de heffing betrekken van buitenlandse installaties, waarbij CO_2 wordt afgevangen voor CCS of CCU toepassingen, moet op basis van de in-/uitmethode vermindering worden gegeven voor het gedeelte van de afgevangen koolstoffen die uit het afval afkomstig zijn. Deze vermindering moet echter worden bepaald bij de kennisgever, op het moment dat de vergunning voor het overbrengen wordt aangevraagd. Op welke wijze dit kan worden toegepast vergt nader onderzoek.

Maatregel 2 vraagt om een andere methodiek om de grondslag te bepalen en betekent dat het huidige systeem moet worden aangepast. De haalbaarheid hiervan is afhankelijk van de uitkomsten van nader onderzoek

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven (niet invullen voor deze uitvraag)

	Cumulatief	2027	2028	2029	2030	2031	Jaarlijks structureel vanaf 2032*
Beleidsmatige lasten (burgers, bedrijven)							
Indirecte kwantificeerbare kosten burgers/bedrijven							

Economie (werkgelegenheids- en grenseffecten)

-

Uitvoeringsaspecten

- De afvalstoffenbelasting (AFB) wordt momenteel uitgevoerd door de Belastingdienst.
- De AFB is op dit moment een relatief eenvoudige belasting. Inrichtingen met AVI's en stortlichamen zijn belastingplichtig en het toezicht op de juiste verwerking van gegevens in de aangifte wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. ILT houdt toezicht op de naleving van regelgeving over de verwerking van afval.
- Eural-codes spelen voor de heffing van de AFB voor de Belastingdienst niet of nauwelijks een rol. Daarentegen worden de Eural-codes onderscheiden in de administratie van de belastingplichtigen. De ILT houdt toezicht en handhaaft op de juistheid van Eural-coderegistratie.
- De Belastingdienst 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.

Maatregel 1

- De Belastingdienst voorziet problemen rond het toezicht en handhaving in het kader van afbakeningsvraagstukken.
- Naar verwachting kan dit worden gemitigeerd door aan te sluiten bij Eural-codes. Als dit niet (of niet goed) gebeurt, is het risico op juridische procedures is hoog.
- Echter, het belasten van verbranding van afval met bepaalde Eural-codes brengt een frauderisico met zich mee. Kleine aanpassingen in de samenstelling van afvalstromen kunnen leiden tot andere Eural codering, waardoor mogelijk AFB kan worden ontdoken.

Specifiek voor (thermische) verwerking van gevaarlijk afval en TAG

- De complexiteit van de AFB neemt toe vooral omdat er meerdere (nieuwe) belastingplichtigen bijkomen en omdat in de voorstellen een hoge mate van differentiatie zit op afvalstromen waarvoor nu geen systemen bestaan.
- Enkel als de 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.
- Enkel indien voor de afbakening wordt aangesloten bij de Eural-codes, is de huidige methodiek rond de afgifte van EVOA beschikkingen toereikend voor toezicht en handhaving op buitenlandse stromen door de ILT.

Specifiek voor thermische verwerking in o.a. cementovens

- De complexiteit van de AFB neemt significant toe. De belastingplichtigen kunnen vanwege gebrek aan informatie de maatstaf van heffing niet vaststellen bij de thermische verwerking van afval, wat enkel plaatsvindt in het buitenland. Daarvoor moet de belastingplichtige weten hoeveel via de in/uit-methode in mindering kan worden gebracht. 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 CO_2). Dit maakt deze maatregel onuitvoerbaar voor belastingplichtigen en daarmee ook het toezicht en handhaving hierop door de Belastingdienst.

Pyrolyse en vergassing (buiten scope)

- Dit voorstel is nog niet voldoende uitgetrild om uitgebreid op uitvoerbaarheid te worden beoordeeld.

Maatregel 2

- Het belasten van verbranding van afval met bepaalde Eural-codes brengt een frauderisico met zich mee. Kleine aanpassingen in de samenstelling van afvalstromen kunnen leiden tot andere Eural codering, waardoor mogelijk AFB kan worden ontdoken.

Juridische aspecten

De afvalstoffenbelasting is een bestaande belasting. De reikwijdte hiervan kan vanuit juridisch oogpunt worden uitgebreid.

Bij het in de heffing betrekken van buitenlandse installaties, waarbij CO_2 wordt afgevangen voor CCS of CCU toepassingen, moet op basis van de in-/uitmethode vermindering worden gegeven voor het gedeelte van de afgevangen koolstoffen die uit het afval afkomstig zijn. Deze vermindering moet echter worden bepaald bij de kennisgever, op het moment dat de vergunning voor het overbrengen wordt aangevraagd. Op welke wijze dit kan worden toegepast vergt nader onderzoek.

Maatregel 2 vraagt om een andere methodiek om de grondslag te bepalen en betekent dat het huidige systeem moet worden aangepast. De haalbaarheid hiervan is afhankelijk van de uitkomsten van nader onderzoek

FICHE FORMAT	**Vrijstelling sorteer en/of recyclingresidu**
	Type maatregel: Vrijstelling

Omschrijving maatregel

- **Maatregel**: Een vrijstelling in de afvalstoffenbelasting voor het ter verwijdering afgeven van sorteer en/of recyclingresidu.
- Het is niet gelukt om een werkbare vrijstelling in de afvalstoffenbelasting vorm te geven. Het is niet gelukt om een goede afbakening te vinden voor de residustromen. Derhalve is deze maatregel niet verder uitgewerkt. In dit fiche treft u wel enkele beschouwingen.

Rationale maatregel

Aanleiding

- De huidige afvalstoffenbelasting wordt geheven over alle afvalstoffen die ter verwijdering worden afgegeven bij een inrichting waarin op grond van de omgevingsvergunning huishoudelijk afval, gemengd bedrijfsafval of gemengd sorteerresidu mag worden verbrand.
- Met de afvalstoffenbelasting wordt het verbanden en storten van deze afvalstoffen ontmoedigd en een prikkel gegeven aan hoogwaardigere vormen van verwerking, zoals recycling.
- Tegelijkertijd leidt het heffen van een afvalstoffenbelasting op recyclingresidu tot hogere kosten bij recyclingbedrijven en dragen deze extra kosten bij aan het moeilijker rondkrijgen van de businesscase voor recycling en een verslechtering van de marktpositie ten opzichte van buitenlandse partijen. Recyclingbedrijven staan momenteel al onder druk omdat de kostprijs voor bijvoorbeeld gerecycled plastic hoger ligt dan "virgin" (nieuw) plastic.
- Bij recyclingprocessen kan een residu ontstaan dat uiteindelijk ook moet worden verbrand of gestort. Ook over dit residu wordt bij de afvalverbrandingsinstallatie afvalstoffenbelasting geheven.
- Daarbij geldt dat, hoe zuiverder een eindproduct, des te meer residu er wordt gegenereerd. Er ontstaat hierdoor een perverse prikkel om te kiezen voor laagwaardige recycling.
- Het vrijstellen van recyclingresidu van de afvalstoffenbelasting kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de businesscase voor recycling.
- Daarbij is een goede afbakening van de uit te zonderen afvalstroom essentieel voor de uitvoerbaarheid en om het risico op misbruik van een dergelijke uitzondering te beheersen.

Algemeen

- Residuen ontstaan bij verschillende stappen binnen het afvalbeheerproces.
- Wanneer afvalstoffen gemengd worden ingezameld, zoals bijvoorbeeld pmd, gemengd bouw- en sloopafval, grof huishoudelijk etc. volgt na inzameling een nascheidingsstap om de verschillende fracties van elkaar te scheiden.
- Tijdens deze stap komt residu vrij (hier: sorteerresidu).
- De verschillende fracties gaan vervolgens naar de verwerker(s) waar ze worden behandeld (wassen) en verwerkt tot inputmateriaal voor de maakindustrie.
- Tijdens deze stap komt residu vrij (hier: recyclingresidu).
- De maatregel beperkt zich niet alleen tot kunststoffen, maar ziet ook toe op residuen afkomstig van grof-HHA, GBSA etc..
- Het is lastig om een heldere afbakening te maken tussen sorteren en recyclen, omdat vrijwel vóór ieder recycle proces ook nog een vorm van sorteren plaatsvindt. Wel kan er onderscheid gemaakt worden tussen sorteren van gemende afvalstromen (zoals PMD, grof-HHA, GBSA) en het sorteren & recyclen van mono-materiaal stromen (zoals kunststoffen, papier & karton, metalen en hout).

Uitzonderen sorteerresidu van de ASB

- Sorteerresidu betreft afval dat uitgesorteerd is, omdat het niet geschikt is om te recyclen en dient alsnog te worden verbrand.
- Omdat sorteerresidu qua samenstelling vergelijkbaar is met soortgelijke ‘reguliere’ afvalstoffen, is de verwachting dat een ongelijke fiscale behandeling op basis van de ontdoener juridische procedures oproept.
- Er is geen registratie van sorteerresidu (afkomstig van recyclaars) waarop door de belastingplichtige en de Belastingdienst kan worden aangesloten voor de afbakening van een (fiscale) vrijstelling.
- Een duidelijke afbakening is nodig voor om de maatregel handhaafbaar en uitvoerbaar te maken. Zonder duidelijk onderscheid, bestaat tevens het risico op ontwijking van de afvalstoffenbelasting via de uitzondering op sorteerresidu.

Uitzonderen recyclingresidu van de ASB

- Ook 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. Een duidelijke afbakening is nodig voor om de maatregel handhaafbaar en uitvoerbaar te maken.
- Zonder duidelijk onderscheid, bestaat tevens het risico op ontwijking van de ASB via de uitzondering op sorteerresidu.
- 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.
- De EURAL-code waar recyclingresidu onder valt is te breed om te kunnen dienen als afbakening
- Vanwege de hierboven beschreven 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.

Alternatief: subsidiemaatregel

- Op verzoek van de recyclingsector is als alternatief bekeken of, in plaats van een vrijstelling, een teruggave van afvalstoffenbelasting voor sorteer- en/of recylingresidu kan worden geïntroduceerd. Voorgesteld is om aan recyclaars teruggave te geven voor een vast maximaal percentage residu, dat op basis van certificering, door gespecialiseerde externe partijen, wordt vastgesteld.
- Hierbij geldt dat recyclingbedrijven niet belastingplichtig voor de afvalstoffenbelasting zijn. De afvalstoffenbelasting wordt geheven bij de afvalverbrandingsinstallaties en stortplaatsen. Of de afvalstoffenbelasting volledig wordt doorberekend via de poorttarieven is niet met zekerheid te stellen. Ook is niet met zekerheid vast te stellen dat het residu uiteindelijk is verwerkt bij een inrichting waar afvalstoffenbelasting wordt geheven.

- Doordat de hoogte van de teruggave van afvalstoffenbelasting niet gerelateerd is aan de daadwerkelijk afgedragen afvalstoffenbelasting en bovendien de teruggave wordt verstrekt aan een andere entiteit dan de belastingplichtige, kan dit niet binnen het fiscale stelsel worden ingevoerd.

- Een dergelijke maatregel heeft de kenmerken van een subsidie en zou dus ook als subsidiemaatregel moeten worden uitgewerkt. Dat valt echter buiten de reikwijdte van dit fiche.

- Doordat op basis van het bovenstaande het niet mogelijk is gebleken om een vrijstelling danwel teruggave voor recyclingresidu in de afvalstoffenbelasting op te nemen, zijn de staatssteun-, Europeesrechtelijke en uitvoeringsaspecten nog niet onderzocht. Indien een subsidieregeling uitgewerkt zou worden, zijn dit belangrijke aandachtspunten.

Link met andere maatregelen en randvoorwaarden

-

Inschatting bijdrage aan doelen klimaat en circulaire economie

nvt

Financiële consequenties begroting

nvt

(Financiële) consequenties burgers/bedrijven (niet invullen voor deze uitvraag)

nvt

Economie (werkgelegenheids- en grenseffecten)

nvt

Uitvoeringsaspecten

Nvt

Juridische aspecten

nvt

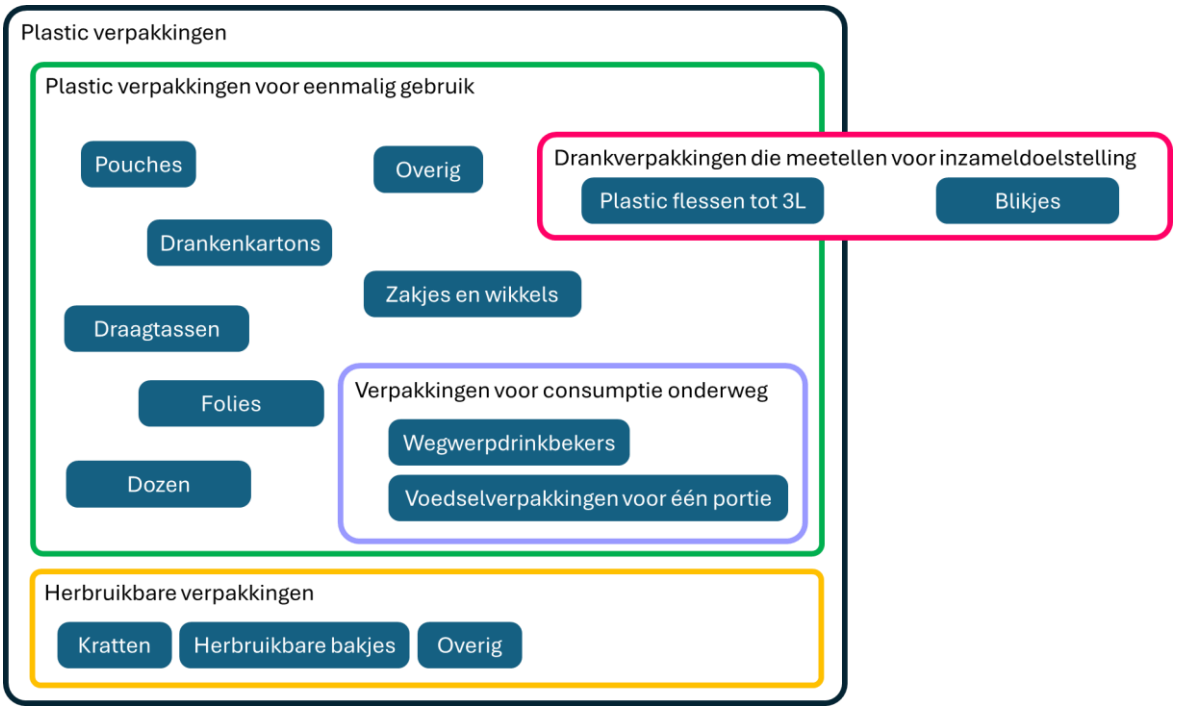
Bijlage 6. Overlap tussen fiches over verpakkingsbelastingen

Aanleiding
De Werkgroep Afvalsector heeft aan IenW/FIN gevraagd om te schetsen waar de overlap zit tussen de verschillende verpakkingsbelastingen die in het concept eindrapport worden genoemd. Daarbij werd ook gevraagd naar een minimale en maximale opbrengst bij het invoeren van (een combinatie van) de belastingen. Onderstaande notitie komt tegemoet aan deze vraag, en schetst de overlap tussen de belastingen naar huidig inzicht. De minimale en maximale opbrengst is sterk afhankelijk van de precieze vormgeving van de belastingen. Daarover wordt verder onderzoek uitgevoerd in Q1 2026. Het is daarom op dit moment te vroeg om een minimale en maximale opbrengst te bepalen. Wel schetst onderstaande wat de verschillen zijn tussen de basis van de ramingen in de verschillende belastingen.

Duiding
Er zijn vier belastingen voorgesteld die betrekking hebben op verpakkingen:

1) Brede plasticverpakkingenbelasting aansluitend op de EU plastic afdracht
2) Belasting op specifieke typen eenmalige plasticverpakkingen
3) Belasting op bepaalde drankverpakkingen met variabel tarief naar inzamelingspercentage
4) Belasting op eenmalige bakjes en bekers die plastic bevatten

De grondslag van deze belastingen overlapt. Het invoeren van de vier belastingen tegelijkertijd zou betekenen dat bepaalde verpakkingen meermaals worden belast. Met het oog op stapeling van beleid en substitutie effecten, kan de opbrengst van deze afzonderlijke belastingen niet simpelweg worden opgeteld als er meerdere belastingen worden ingevoerd. Ook de milieueffecten van een combinatie van deze belastingen is geen optelsom van de milieueffecten van de individuele belastingen.



Figuur 1 Overzicht onderverdeling verpakkingen

Drankverpakkingen die meetellen voor de inzameldoelstelling omvatten verpakkingen die hergebruikt worden en verpakkingen voor eenmalig gebruik.

Nr.	Fiche	Grondslag	Belastingplichtige	Tarief (huidige raming)
1	Brede plasticverpakkingenbelasting aansluitend op de EU plastic afdracht	Plastic verpakkingen voor eenmalig gebruik	Producent/importeur	/kg Gebaseerd op bedrag EU plastic afdracht
2	Belasting op specifieke typen eenmalige plastic verpakkingen	Te selecteren plastic verpakkingen voor eenmalig gebruik	Producent/importeur	/stuk Gebaseerd op verkenning naar drankenkartons
3	Belasting op bepaalde drankverpakkingen met variabel tarief naar inzamelingspercentage	Drankverpakkingen die meetellen voor inzameldoelstelling	Producent/importeur	/stuk Gebaseerd op verkenning naar Noors model
4	Belasting op eenmalige bakjes en bekers die plastic bevatten	Verpakkingen voor consumptie onderweg	Variant A: producent/importeur Variant B: consument bij voedseluitgiftepunt	/stuk Gebaseerd op consumentenonderzoek

Tabel 1 Overzicht overlap grondslagen fiches over verpakkingsbelastingen

Hoe de grondslag van de verpakkingenbelastingen overlapt, is weergegeven in Figuur 1 en .

- De brede verpakkingenbelasting gelinkt aan de EU plastic afdracht (1) heeft als grondslag de verpakkingen die meetellen voor deze EU plastic afdracht. De grondslag voor deze plastic afdracht is niet-gerecycled afval van eenmalige plastic verpakkingen. Voor deze grondslag geldt een tarief van 0,80 eurocent per kilogram. Dit is bijgevolg de meest logische grondslag voor deze belasting. Het is de breedste grondslag van alle voorgestelde verpakkingenbelastingen. De raming is gebaseerd op een **tarief per kilogram**, waarbij het tarief is gebaseerd op de compensatie van de jaarlijkse Nederlandse plastic afdracht aan de EU.
- Bij de belasting op specifieke plastic verpakkingen voor eenmalig gebruik (2) wordt een selectie gemaakt van verpakkingstypes, om zo het hoogste milieueffect te bereiken. De raming is gebaseerd op een **tarief per stuk**, waarbij het tarief is gebaseerd op een verkenning naar drankenkartons, waarbij gerekend werd met €0,05 per stuk. Dit tarief is ook aangehouden voor andere verpakkingstypes (aanname). Om deze reden valt de opbrengst hoger uit dan voor (1).
- De belasting op drankverpakkingen met gedifferentieerd tarief naar inzamelingspercentage (3) heeft als grondslag de verpakkingen die meetellen voor het inzamelingsdoel. Dat zijn plastic flessen (tot 3 liter) en metalen blikjes. Er is dus overlap met (1) en (2) (bij 2, afhankelijk van welke verpakkingen worden geselecteerd), maar die overlap is niet volledig.
- De belasting op eenmalige on the go verpakkingen (4) gaat specifiek over twee typen verpakkingen: bekers en bakjes die plastic bevatten en bedoeld zijn om eten en drinken te verpakken dat geschikt is voor onmiddellijke consumptie. Bij deze belasting is overlap met (1) en (2) (bij 2, afhankelijk van welke verpakkingen worden geselecteerd), maar niet met (3). De raming is gebaseerd op een **tarief per stuk**, waarbij het tarief is gebaseerd op consumentenonderzoek over wanneer consumenten daadwerkelijk op gedragsverandering (de overstap van wegwerp naar hergebruik) overgaan.

Bijlage 7. Reactie op intentieverklaring investeringszekerheid AVI's door Attero, EEW, AVR, AEB, ARN, Prezero en Twence

Mevrouw S.Th.M. Hermans, Minister van Klimaat en Groene Groei
De heer T.A.A. Aartsen, Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
De heer E.H.J. Heijnen, Staatssecretaris van Financiën
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

ons kenmerk	U.25.00451	**contactpersoon**	P.J.B. Ganzeboom
uw kenmerk	-	**telefoon**	Persoonsgegevens
datum	28 oktober 2025	**E-Mail**	Persoonsgegevens
onderwerp	Reactie op de intentieverklaring investeringszekerheid AVI's		

Geachte mevrouw Hermans, geachte heren Aartsen en Heijnen,

Namens de afvalenergiebedrijven willen wij u bedanken voor de intensieve gesprekken die de afgelopen maanden in de Werkgroep Investeringszekerheid zijn gevoerd en voor de toezending van de intentieverklaring van 21 oktober jl.

Wij waarderen de inzet van uw ministeries om met de sector in gesprek te blijven over verduurzaming. Tegelijkertijd spreken wij onze teleurstelling uit over het feit dat de gezamenlijke inspanningen niet hebben geleid tot het sluiten van een convenant voor investeringszekerheid, zoals in juni tussen een aantal CEO's en de bewindslieden was afgesproken en in de Kamerbrief circulair plastic d.d. 26 september 2025 is benoemd als een van de doelen voor de werkgroep. Het is spijtig dat pas in oktober is geconcludeerd dat een convenant niet politiek haalbaar bleek, en dat er enkel sprake kan zijn van een eenzijdige intentieverklaring van het Rijk met voorbehouden over de houdbaarheid van het voorgenomen beleid. In strikte zin is derhalve niet voldaan aan de opdrachtformulering voor de werkgroep met betrekking tot het onderdeel investeringszekerheid.

De afvalsector wordt helaas al langer geconfronteerd met sterk wisselend overheidsbeleid, wat het nemen van lange termijn beslissingen buitengewoon moeilijk maakt. Tot voor kort ging het Rijk – bijvoorbeeld in het 'LAP3 capaciteitsplanning (B15)' – nog uit van Europese samenwerking in afvalverwerking om gezamenlijk klimaatverandering tegen te gaan. Inmiddels lijkt het ministerie hiervan te zijn afgestapt en te overwegen tot gedwongen afbouw van verwerkingscapaciteit over te gaan.

Wij maken ons zorgen dat dit beleid averechts zal uitpakken: minder verwerkingscapaciteit in Nederland zal leiden tot meer stort van afval elders in Europa, met een hogere klimaatimpact tot gevolg. Bovendien vermindert dit de productie van duurzame warmte/stoom en basislast-elektriciteit, terwijl Nederland juist kampt met een groeiende behoefte aan betrouwbare, duurzame energie van binnen Europa.

Sluinerweg 12
7384 SC WILP
Postbus 40047
7300 AX APELDOORN

telefoon: (+31) 88 550 10 00
E-mail: info@attero.nl
internet: www.attero.nl

IBAN: NL71 INGB 0658 7089 61
BIC: INGBNL2A
KvK: 05053670
BTW nr.: NL001391355B01

Voorts komt hiermee hoogwaardige recycling in Nederland onder druk te staan om meer zuivere secundaire grondstoffen te kunnen leveren aan de industrie om meer primaire grondstoffen uit te kunnen sparen. Zo kunnen we immers bijdragen aan de doelen die in de actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie zijn opgenomen, waarmee we eveneens een aanzienlijke bijdrage leveren aan CO_2-emissiereductie in de keten.

Tegelijkertijd wordt van onze bedrijven verwacht dat wij per installatie honderden miljoenen investeren in CO_2-afvang en -opslag (CCUS). Als enige industriële sector blijven wij echter onderworpen aan een nationale CO_2-heffing met een reductieopgave van minimaal 80% in 2030 ten opzichte van historische emissies, terwijl de overige industrie inmiddels terugvalt op het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS). Dit schept een ongelijk speelveld met andere landen en met de overige industrie en ondermijnt onze investeringsruimte. Bovendien heeft de nationale CO_2-heffing tot gevolg – ervan uitgaande dat geen mogelijkheid ontstaat voor een administratieve toedeling van biogene CO_2 van AVI's aan CCU en van fossiele CO_2 van AVI's aan CCS - dat levering van (het fossiele deel van de) CO_2 aan de glastuinbouw belastingplichtig is, waardoor levering van CO_2 aan de glastuinbouw onrendabel wordt en de glastuinbouw niet kan besparen op aardgasverbruik.

Bij het voorgaande gaan wij er dan volledigheidshalve vanuit dat de Werkgroep Afvalsector een alternatieve budgettaire invulling vindt voor de plasticheffing, anders zal er een nog desastreuzere effect op onze industrie en de circulaire economie plaatsvinden door weglek van afvalstromen en daarmee verplaatsing van werkgelegenheid in de totale afvalsector naar het buitenland. Wij vragen het kabinet daarom om:

- de nationale CO_2-heffing ook voor onze sector af te schaffen en de afvalenergiecentrales onder te brengen in het EU ETS en de verbrandingsbelasting niet te verhogen (anders dan indexatie), zodat een gelijk Europees speelveld ontstaat;
- af te zien van gedwongen capaciteitsafbouw en te kiezen voor een beleid van Europese samenwerking waarin verduurzaming en investeringen in CO_2-afvang, extra bron- en nascheiding en extra warmte/stoom-uitkoppeling worden gestimuleerd;
- beleidscontinuïteit te bieden die het mogelijk maakt om de noodzakelijke investeringsbeslissingen met vertrouwen te kunnen nemen.

De afvalenergiecentrales zijn bereid en gemotiveerd om fors te investeren in grootschalige CO_2-afvang en verdere verduurzaming. Wanneer er sprake is van voorspelbaar en stabiel beleid ontstaat er een incentive de installaties verder te verduurzamen, kunnen zij een essentiële bijdrage leveren aan de klimaatopgave, de circulaire economie en de energietransitie. De afvalenergiecentrales zijn met hun geplande CCU- en de CCS-projecten ook nodig als 'launching customers' om bijvoorbeeld het Aramis CO_2-opslagproject succesvol van de grond te laten komen. Nederland kan zich dan bovendien ontwikkelen tot een Europese hub voor transregionale circulariteit conform EU's Clean Industrial Deal, waarin afvalstromen uit Europa op de meest efficiënte manier worden omgezet in gerecyclede grondstoffen en duurzame energie ten behoeve van de Nederlandse industrie. Tevens kan de toepassing van CO_2 voor gebruik en opslag nabij afnemers plaatsvinden.

Wij hopen dat het kabinet opnieuw integraal gaat afwegen, waarbij Europese samenwerking, de klimaatopgave, de circulaire economie en de energietransitie in samenhang worden beschouwd. Alleen dan kan de sector de investeringszekerheid krijgen die nodig is om de verduurzaming van Nederland verder te versnellen.

Met vriendelijke groet,
mede namens de directies van AEB, ARN, Attero, AVR, EEW, Prezero en Twence

Persoonsgegevens

Paul Ganzeboom
CEO Attero B.V.