



Answering
tomorrow's
challenges
today

Kennisopbouw plasticbelasting op productniveau

Eindrapport

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rotterdam, 8 april 2025

Kennisopbouw plasticbelasting op productniveau

Eindrapport

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rotterdam, 8 april 2025

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	5
	Conclusies	5
2	Inleiding	9
2.1	Mogelijkheden van een plasticbelasting op productniveau	9
2.2	Mixed-method onderzoek.....	9
2.3	Onderzoeksvragen.....	9
3	Beleid en beleidstheorie	11
3.1	Milieuheffingen en opbrengstheffingen.....	11
3.2	Interventiologica	12
3.2.1	Doel van de plasticbelasting.....	12
3.2.2	Vormgeving van een plasticbelasting.....	12
3.2.3	Doelgroep van de plasticbelasting	13
3.2.4	Reikwijdte van de plasticbelasting.....	13
3.2.5	Tariefstructuur	14
3.2.6	Prijselasticiteit van de vraag naar producten.....	15
3.2.7	Economische effecten en weglekeffecten	16
3.3	De rol van beleidsinstrumenten in circulaire transitie	16
3.3.1	De transitiecurve en de rol van belastingen	16
3.3.2	Bestaand of aangekondigd nationaal en internationaal beleid.....	18
3.3.3	Samenhang van de plasticbelasting en de circulaireplasticnorm	18
4	Analyse sectoren en productgroepen	20
4.1	Verpakkingen	20
4.1.1	Tarieven en lastenverzwaring consument.....	24
4.1.2	Stabiliteit van de grondslag	25
4.2	Bouw.....	27
4.2.1	Tarieven en lastenverzwaring consument.....	29
4.3	Automotive	30
4.3.1	Tarieven en lastenverzwaring consument.....	33
4.4	Landbouw.....	34
4.4.1	Tarieven en lastenverzwaring consument.....	36
4.5	Textiel.....	38
4.5.1	Tarieven en lastenverzwaring consument.....	41
4.6	Elektrische en elektronische apparaten	42
4.6.1	Tarieven en lastenverzwaring consument.....	43
5	Uitvoeringsaspecten	45
5.1	Analyse rechtmatigheid van belasting	45
5.2	Uitvoerbaarheid	48
5.2.1	Wie zijn de uitvoerende partijen?	48
5.2.2	Is het voor de uitvoerende instanties helder wat de aanleiding, het probleem en de opgedragen taak is?	49
5.2.3	Met welke aspecten dient in de uitvoering rekening gehouden te worden?.....	49
	Controleerbaarheid van de verbruiksbelasting	50

De stroom e-commerce is (nog) niet te handhaven op nationaal niveau.....	50
Werkprocessen en benodigde ICT-systemen zijn niet gereed voor 2028	52
5.2.4 Wat zijn de geschatte kosten voor de overheid en bedrijven voor de uitvoering	53
5.2.5 Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?.....	54
5.2.6 Is er draagvlak bij de uitvoerende partijen voor de belasting?	55
6 Conclusies en aanbevelingen	57
EU-regels voor non-discriminatie voorkomen dat bedrijven ongelijk belast worden.....	58
Een onstabiele grondslag leidt ertoe dat de tarieven verhoogd moeten worden in de tijd.....	59
Rol van de overheid bij transities.....	61
Bijlage A – Buitenlandse ervaring.....	63
Implementatie van een heffing in Europese lidstaten	63
6.1.1 Verenigd Koninkrijk	64
6.1.2 Duitsland	66
6.1.3 Spanje	67
Bijlage B - Onderliggende gegevens productgroep analyse.....	70
Marktanalyse	70
Gemiddeld percentage huidig gebruik van circulaire grondstoffen.....	79
Bijlage C – Huidig en aangekondigd beleid.....	82

1 Managementsamenvatting

Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet is een plasticbelasting opgenomen als nieuwe maatregel om belastinginkomsten te genereren en het gebruik van circulaire grondstoffen in kunststofproducten te stimuleren. Deze belasting, die ingaat in 2028, heeft een beoogde netto-opbrengst van € 547 miljoen per jaar. Dit onderzoek richt zich op een belasting op productniveau bij merkeigenaren of verkoop van producten. Deze analyse dient enkel om inzichten te bieden in de kansrijkheid van een plasticbelasting. [Om daadwerkelijk een oordeel te vellen over of een dergelijke belasting uitvoerbaar is, dient de formele weg afgelegd te worden: er moet een wetsvoorstel zijn waar de uitvoerende organisaties een officiële uitvoeringstoets voor maken.](#)

Conclusies

Juridische aspecten verbruiksbelasting bepalen de randvoorwaarden

Nederland mag als Europese lidstaat vanwege de regels op vrij verkeer van personen en goederen binnen de Europese interne markt aan de landsgrens geen belasting opleggen aan Europese bedrijven. Wel mogen op goederen van buiten de Europese Unie importtarieven worden gevraagd. Om toch een belasting te heffen op goederen die in Europese landen zijn geproduceerd, hebben lidstaten de mogelijkheid om zelf [verbruiksbelastingen](#) in te voeren op andere producten dan accijnsgoederen.¹ Een plasticbelasting voor producenten en importeurs, zowel binnen als buiten de EU, zou mogelijk kunnen worden ingericht naar het voorbeeld van de verbruiksbelasting op niet-alcoholische dranken, waarbij grotere bedrijven vergunningsplichtig zijn. Belangrijke aandachtspunten zijn gelijke behandeling (non-discriminatie) en de EU-regels inzake het vrije verkeer van goederen. Aangezien de belasting leidt tot ongelijke belasting van bedrijven in een sector kan deze niet enkel worden gebruikt als inkomstenbron; zij moet aantoonbaar bijdragen aan milieu- of klimaatdoelen zoals CO₂-reductie, recyclebaarheid² of circulaire alternatieven of minder zwerfafval of microplastics.

Nadere keuze te maken welke organisatie(s) gaan uitvoeren en controleren

Een plasticbelasting zou door verschillende organisaties kunnen worden uitgevoerd (Belastingdienst, Douane, RVO, Nederlandse Emissieautoriteit, Inspectie Leefomgeving en Transport, en de NVWA). Een keuze welke uitvoeringsorganisatie of een combinatie van twee organisaties het meest geschikt is, hangt samen met de uitwerking van de plasticbelasting en de mate waarin die aansluit op werkzaamheden van de organisaties.

Een belasting op één productgroep heeft grote impact en leidt tot afwenteling

Als ruim een half miljard vanuit een belasting op één productgroep moet komen, dan wordt het tarief per kilo – en de relatieve kostprijsstijgingen van het eindproduct – onacceptabel voor bedrijven of de consument. Dit kan leiden tot de keuze voor alternatieve materialen die niet per definitie milieuvriendelijker zijn, of tot grenseffecten. Om de opbrengst te maximaliseren, is

¹ Zie artikel 1, tweede en derde lid, aanhef en onderdeel a, van Richtlijn 2008/118/EG.

² Europese Richtlijn 2008/98/EG (Afval Framework Richtlijn): Deze richtlijn legt de basis voor de Europese aanpak van afvalbeheer en het bevorderen van recycling en hergebruik, wat als basis dient voor de rechtvaardiging van een belasting op niet-gerecycled plastic.

het nodig de belastingdruk evenwichtig over sectoren te verdelen of de totale belastingopbrengst te verlagen.

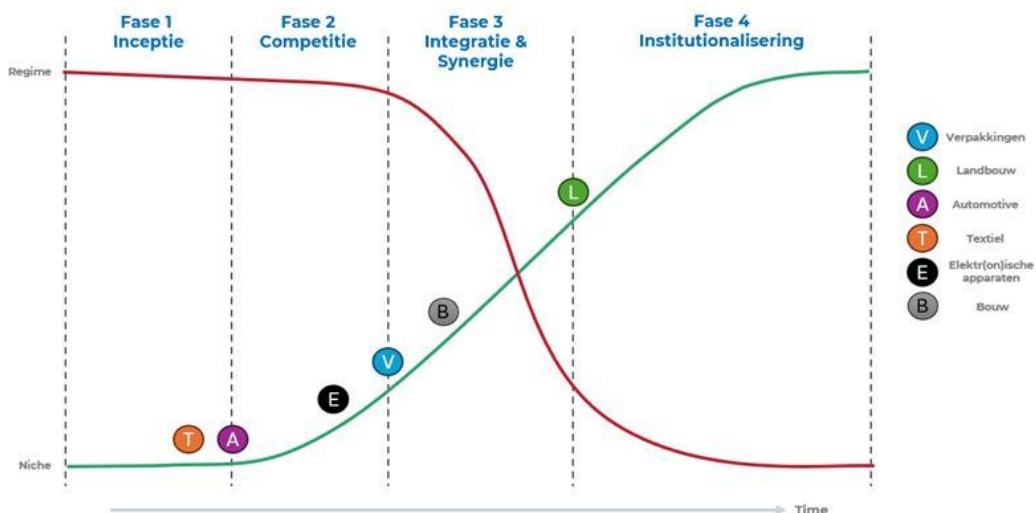
Een onstabiele grondslag leidt tot hogere tarieven of een lagere belastingopbrengst

Door het belasten van fossiele (of virgin) polymeren in kunststofproducten worden de milieu-kosten van deze grondstoffen verdisconteerd in de prijs, waardoor duurzame alternatieven aantrekkelijker (kunnen) worden. In de komende 5 tot 10 jaar zal onder andere door aangekondigd beleid op Europees niveau, zoals de PPWR en ELV, het aandeel fossiele polymeren in de kunststofproducten afnemen. Voor alle sectoren geldt dat de tarieven, uitgaande van een gelijkblijvende beoogde belastingopbrengst, geleidelijk toenemen naarmate het aandeel circulaire grondstoffen groeit tot ongeveer 35–45%. De tarieven zullen echter exponentieel moeten stijgen vanaf een aandeel van 50-60% om dezelfde belastingopbrengst te genereren (zie ter illustratie de grafieken in hoofdstuk 3).

Belastingen te vroeg inzetten bij transitie³ kan leiden tot vertraging

De transitie naar een circulaire en klimaatneutrale economie verloopt in fasen, waarbij de rol van de overheid verschilt. In de competitiefase kan subsidie duurzame opties goedkoper maken, terwijl in de integratie en institutionaliseringfase een milieubelasting fossiele grondstoffen kan ontmoedigen en freeriders kan aanpakken. In onderstaand figuur is per sector aangegeven in welke fase van de transitiecurve zij zitten. Geen van de productgroepen bevindt zich in deze eindfase, landbouw schuurt ertegenaan. Een belasting komt mogelijk te vroeg en kan juist zorgen voor een vertraging van de transitie doordat deze middelen niet ingezet kunnen worden voor innovatie, ontwikkeling en opschaling. Dit is uiteraard afhankelijk van het nog te bepalen tarief. Anderzijds zorgt een belasting met een vaste beoogde belastingopbrengst voor onvoorspelbare inkomsten.

Figuur 1.1 Schematische weergave van de positionering van sectoren op de transitiecurve, gebaseerd op de toepassing van circulaire grondstoffen in kunststofproducten, de implementatie van beleidsinstrumenten en het opzetten van samenwerkingen en experimenten.



³ TransMissie; een missiegedragen transitieaanpak voor het managen van complexe veranderprocessen, Lucas Simons, André Nijhof, Matthijs Janssen, 2023

Showstoppers zijn onduidelijkheid in aangrijpingspunt, grote lastenverzwaringen, e-commerce en geen aantoonbare milieuwinst

Er zijn aanzienlijke uitdagingen bij de uitvoering van de belasting zoals het identificeren van de hoeveelheid fossiele kunststof in producten, de aantallen bedrijven waarop de belasting aangrijpt en de afhankelijkheid van het zelf melden van belastingplichtigen of beperkte mogelijkheden voor een belastingopbrengst. De belasting is moeilijk te onderbouwen als het aangrijpingspunt niet eenduidig is, als de stroom producten die via e-commerce (zonder tussenkomst van een importeur) ons land binnenkomt te groot is, als de belasting geen aantoonbare milieuwinst oplevert of als deze leidt tot onaanvaardbare kostprijsstijgingen van het eindproduct. Voor alle sectoren geldt dat het invoeren van een plasticbelasting complex is. De productgroepen uit de sectoren bouw, landbouw, textiel, automotive en elektronische en elektrische apparaten zijn echter niet uitvoerbaar (moeilijk te definiëren aangrijpingspunt, grote stromen e-commerce) of niet juridisch te onderbouwen (geen milieuwinst, te hoge kostprijsstijgingen). De sector verpakkingen kent deze complexiteit ook, bijvoorbeeld de stroom 'verpakte goederen' – zoals verf in een kunststof emmer – waar de GN-codes zich richten op het verpakte goed en niet de kunststofverpakking, of het feit dat het aandeel kunststof in mixed-materialen producten – zoals chipszakken, drinkpakken of cosmeticaverpakkingen – lastig herkenbaar is. Dit maakt een verpakkingenbelasting ook complex, er zijn echter mogelijkheden om gebruik te maken van een certificeringssysteem of om de belasting te richten op enkel 'lege' verpakkingen. De wijze van uitvoering en verdere vormgeving dient in een volgende fase nader onderzocht te worden. Hierbij dient ook rekening gehouden met de aantoonbare bijdrage aan milieu- of klimaatdoelen zoals CO₂-reductie, recyclebaarheid⁴ of circulaire alternatieven of minder zwerfafval of microplastics.

Tabel 1.1 Samenvattende tabel sectoren en afwegingscriteria (onderbouwing in hoofdstuk 3)

Sector	Verpakkingen	Bouw-producten	Automotive	Landbouw	Textiel	EEA
Afwegingscriteria						
Aangrijpingspunt	+	--	+	+	+	+
E-commerce	-	0	0	0	--	--
Herkenbaarheid aandeel kunststof	+	++	-	++	0	-
Herkenbaarheid circulaire grondstoffen	-	-	-	-	-	-
Aantoonbare milieuwinst	+	+	-	-	-	+
Aanvaardbaarheid prijsstijgingen eindproduct	0	+	+	--	+	-

De plasticbelasting aanvullend op aangekondigde wet- en regelgeving is niet per definitie doelmatig

De kunststofsector wordt met de invoering van verschillende UPV's en andere wet- en regelgeving in sterke mate gereguleerd. De sector verpakkingen is momenteel de meest gereguleerde sector, waarbij in 2026 de nieuwe verpakkingsverordening inwerking treedt (PPWR), met hierin een minimum aandeel circulaire grondstoffen in kunststofproducten vanaf

⁴ Europese Richtlijn 2008/98/EG (Afval Framework Richtlijn): Deze richtlijn legt de basis voor de Europese aanpak van afvalbeheer en het bevorderen van recycling en hergebruik, wat als basis dient voor de rechtvaardiging van een belasting op niet-gerecycled plastic.

2030. De sector maakt zich zorgen dat de plasticbelasting, naast de al strenge wet- en regelgeving, investeringsruimte wegneemt voor circulaire innovatie en recyclinginfrastructuur.

Voor een versnelling van de circulaire transitie zijn goed op elkaar afgestemde beprijzende, normerende en stimulerende maatregelen nodig. Vanaf 2027 geldt een circulaireplasticnorm voor Nederlandse verwerkers, oplopend tot 30% circulair materiaal in 2030. Omdat merkeigenaren bepalen welke grondstoffen worden gebruikt, kan een plasticbelasting circulaire keuzes stimuleren. Het kan de recyclegraad verhogen bij verpakkingen, bouwmaterialen en elektronica, waar al een alternatief beschikbaar is, maar heeft minder effect in sectoren met strenge veiligheidseisen of complexe producten door beperkte beschikbaarheid van geschikte circulaire grondstoffen. Dit effect zal alleen optreden als de plasticbelasting in harmonisatie met Europees beleid en sectorspecifiek wordt vormgegeven.

Een verpakkingenbelasting zou een beperkte opbrengst opleveren

Een belastingopbrengst van 150 tot 200 miljoen voor verpakkingen zal voor consumentenverpakkingen leiden tot een gemiddelde kostprijsstijging van het product in de winkel leiden van 1,5% en 3,8%. Hoe duurder het product en hoe minder kunststofcontent, des te lager is de relatieve kostprijsstijging als gevolg van plasticbelasting. Voor B2B-verpakkingen kunnen de relatieve kostprijsstijgingen dus een stuk hoger liggen doordat de prijzen van de producten laag zijn en het aandeel kunststof relatief hoog.

De uitvoeringsdiensten beoordelen een dergelijke belasting als zeer complex

De Belastingdienst en de Douane geven aan dat de uitvoering van een belasting op plasticverpakkingen zeer complex is door onderstaande redenen:

- **Gebrek aan capaciteit en de korte doorlooptijd** om het hele systeem voor 2028 op te tuigen, waaronder IV-ondersteuning. Zelfs met forse extra personele inzet zijn er zorgen over de handhaafbaarheid.
- **Percentage fossiele polymeren in kunststofproducten** is niet bekend; de douanecodes (GN-codes) geven daar geen informatie over. Daarmee is de belasting moeilijk handhaafbaar. Een certificatieschema op internationaal niveau is nodig om het aandeel fossiele polymeren (en daarmee het percentage mechanisch of chemisch recyclelaaf, of biogebaseerde plastics) te kunnen bepalen.
- **Zelfopgave is een risico:** Belastingplichtigen zouden zichzelf moeten melden. Door de invoering van UPV is redelijk tot goed inzicht in de betrokken partijen, maar er blijft een risico op niet-melders. En de bedrijven moeten de correcte informatie opgeven. Er zijn zorgen over de juistheid van aangiften van de hoeveelheden en samenstelling van verpakkingen, en afbakening van definities, zoals '(plastic) verpakkingen', 'in de handel brengen' en 'producent respectievelijk importeur'.

Kosten voor overheid en bedrijven zijn significant ten opzichte van opbrengst

Op basis van een indicatieve berekening worden de jaarlijkse kosten voor de overheid van een plasticbelasting voor verpakkingen ingeschat op ca. € 7 mln. Bij een opbrengst van € 150 - 200 mln. bedragen de kosten van de overheid om de belasting te innen ca. 4-5%. Deze kosten kunnen aanzienlijk hoger zijn als er meer menskracht nodig is voor controle en handhaving. Voor producenten en importeurs zullen de administratieve lasten toenemen. Zonder precieze vormgeving van de plasticbelasting zijn de kosten nog niet goed te ramen.

2 Inleiding

2.1 Mogelijkheden van een plasticbelasting op productniveau

In het Hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet is een plasticbelasting opgenomen als nieuwe maatregel om belastinginkomsten te genereren en het gebruik van circulaire grondstoffen in kunststofproducten te stimuleren. Deze belasting, met ingang van het jaar 2028, heeft een structurele beoogde netto-opbrengst van 547 miljoen euro per jaar. Dit kabinet heeft ook aangekondigd om effecten van de maatregel en alternatieve beprijzing maatregelen in kaart te brengen, waarna besluitvorming zal plaatsvinden bij de Voorjaarsnota 2025.⁵

In het najaar van 2024 en het begin van 2025 zijn onderzoeken uitgevoerd naar de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het invoeren van een plasticbelasting op nationaal niveau. Er is onderzoek uitgevoerd naar meerdere plekken in de keten: 1) een belasting op fossiele polymeren bij producenten en importeurs van polymeren en 2) een belasting bij de verwerkers van polymeren tot deel- of eindproduct en 3) [een belasting op productniveau bij merkeigenaren of verkoop van producten](#). Voorliggend onderzoek gaat nader in op optie 3. De andere twee opties worden onderzocht door Trinomics.

2.2 Mixed-method onderzoek

Op basis van literatuurstudie, een landenstudie naar andere (EU-)lidstaten met een vergelijkbaar systeem en expertinterviews hebben wij onderzocht wat de mogelijke reikwijdte, doelgroep, tarieven en effecten van een plasticbelasting zijn. Er zijn interviews geweest met de Douane, UPV Textiel, Stichting Verpact en Stichting OPEN. Ook hebben we onderzocht met welke uitvoeringsaspecten rekening gehouden dient te worden, zoals fiscale aandachtspunten, juridische onderbouwing, (praktische) uitvoerbaarheid, kosten en handhaafbaarheid. De eerste opzet van de interventielogica staat weergegeven in hoofdstuk 2, de kenmerken en tarieven per sector en productgroepen in hoofdstuk 3 en de uitvoeringsaspecten in hoofdstuk 4.

2.3 Onderzoeksvragen

Het onderzoek is een verkenning naar de modaliteiten voor een belasting en de voor- en nadelen die bij verschillende keuzes horen, zoals het aangrijpingspunt, de hoogte van de belasting en het meenemen van import en export. Waar mogelijk is getracht tot een kwantitatieve analyse te komen en waar dat niet mogelijk is, is een kwalitatief beeld gegeven. Het doel is om samen met de andere onderzoeken te komen tot voldoende onderbouwde inzichten om keuzes te kunnen maken tijdens de voorjaarsnota.

⁵ Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, 32 813 en 31 239, nr. 1462, tweede kamerbrief 20 december 2024

Hierin komen tenminste de volgende onderzoeksvragen aan bod:

- Welke mogelijke vormen van een plasticbelasting zijn er mogelijk?
- In hoeverre kunnen we leren van andere EU-landen, zoals Spanje, Duitsland en Verenigd Koninkrijk?
- Wat zijn de bepalende factoren – of showstoppers – van verschillende productgroepen voor de invoering van een plasticbelasting?
- Welke aangrijpingspunten zijn er mogelijk en verschilt dit per productgroep?
- Wat zijn de effecten van een plasticbelasting op productgroep niveau, o.a. tarieven per kilo, lastenverzwaring consument, draagvlak bedrijven en milieueffecten?
- Wat is een mogelijk wijze waarop de belasting uitgevoerd kan worden? Organisatorisch en handhaafbaarheid?
- Welke fiscale en juridische aspecten dienen meegenomen te worden in de vormgeving van de plasticbelasting?
- Hoe hangt de plasticbelasting samen met bestaand en aangekondigd beleid op Nederlands of Europees niveau?

3 Beleid en beleidstheorie

3.1 Milieuheffingen en opbrengstheffingen

In de milieueconomie worden belastingen, ook wel heffingen genoemd, ingedeeld in twee categorieën: Regulerende milieuheffingen: bedoeld om via een economische prikkel het gedrag van producenten en/of consumenten te veranderen; en inkomsten-genererende (milieu)belastingen: bedoeld om de overheidsinkomsten te vergroten.

Een voorbeeld van een regulerende heffing is de vrachtwagenheffing die in 2026 wordt ingevoerd. De vrachtwagenheffing heeft mede tot doel om duurzaam en rechtvaardig wegtransport te bevorderen door bredere toepassing van de principes «de gebruiker betaalt» en «de vervuiler betaalt».⁶ De volledige opbrengst van de heffing komt beschikbaar voor de verduurzaming en innovatie van de vervoerssector, ook wel de terugsluis genoemd. Een voorbeeld van een inkomsten-genererende heffing is de Belasting Toegevoegde Waarde (BTW). In 2023 werd € 79,5 mld. aan BTW geïnd.⁷

Het onderscheid tussen regulerende heffingen en inkomst-genererende belasting is in de praktijk minder scherp. Het is ook mogelijk om beide doelen te combineren. Een voorbeeld van inkomsten-genererende (milieu)belasting is de aanschafbelasting personenauto en motor (BPM). In 2022 werd in totaal € 1,5 mld. aan BPM geïnd.⁸ Zo is de tariefstelling van de BPM erop gericht om duurzamere keuzes te maken. Zo waren elektrische auto's de afgelopen jaren vrijgesteld van BPM. Om toch opbrengst te genereren, wordt vanaf 2025 wel BPM geheven, maar dan met een lager tarief dan bij auto's die meer CO₂ uitstoten.

De plasticbelasting zou vorm kunnen krijgen als een combinatie van een regulerende en inkomsten-genererende heffing. Dat zouden in de tariefstelling de plastics van fossiele grondstoffen sterker belast moeten worden dan plastics, die gerecycled zijn om zo een prikkel te geven meer recycklaat toe te passen. Om de prikkel zo groot mogelijk te maken, zou toepassing van recycklaat vrijgesteld kunnen worden. Een andere keuze is om van de plasticbelasting alleen als inkomsten-genererende belasting in te zetten en dan alle plastic, ook recycklaat, te belasten. Daarmee is grondslag breder dan bij een heffing, die zich alleen richt op plastic van fossiele grondstoffen. Deze heffing zou naar verwachting de gewenste transitie naar recycling niet stimuleren.

In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op hoe de belasting zou kunnen werken en welke doelen er worden bereikt.

⁶ Zie de Memorie van Toelichting: [Wet vrachtwagenheffing \(35.910\): Memorie van toelichting \(TK, 3\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

⁷ [Overheidsfinanciën 2023 | CBS](#)

⁸ [Overheidsfinanciën 2023 | CBS](#)

3.2 Interventiologica

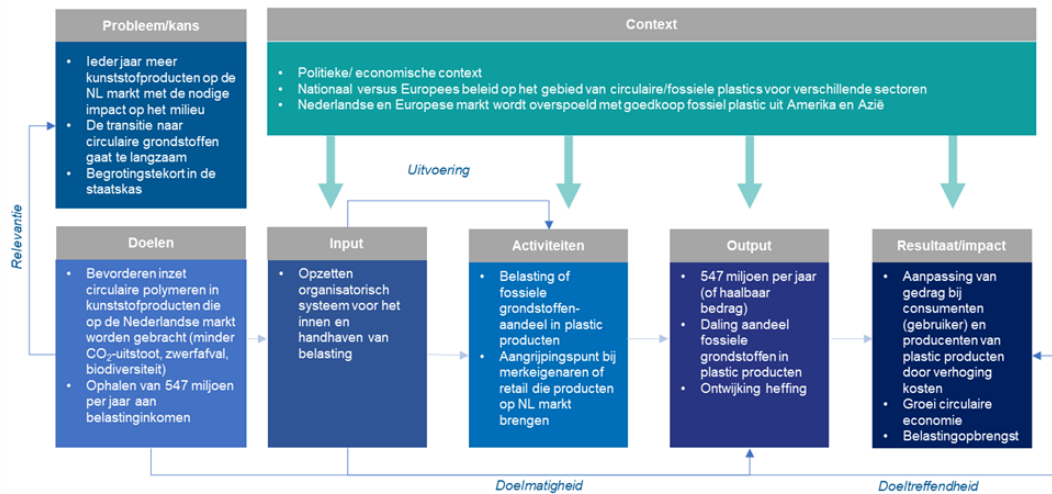
3.2.1 Doel van de plasticbelasting

De beleidstheorie achter een plasticbelasting is gebaseerd op het principe dat financiële prikkels effectief kunnen bijdragen aan gedragsverandering bij zowel producenten als consumenten. Door het belasten van fossiele (of virgin) polymeren in kunststofproducten worden de milieukosten van deze grondstoffen verdisconteerd in de prijs, waardoor duurzame alternatieven aantrekkelijker (kunnen) worden. De prikkel van de belasting kan gedrag van producenten en consumenten veranderen:

- **Producentengedrag:** Dit stimuleert bedrijven om te investeren in circulaire oplossingen, zoals het gebruik van mechanisch recyclaat, monomeren en polymeren uit chemisch recyc-laat, biogebaseerde plastics of het innoveren op het gebied van productontwerp (met bijvoorbeeld minder kunststof).
- **Consumentengedrag:** De belasting moedigt consumenten aan om bewuster te kiezen voor minder milieubelastende producten of om minder producten aan te schaffen.

De gewenste uitkomsten van de plasticbelasting zijn tweeledig. Enerzijds genereert de belasting structurele inkomsten voor de overheid. En anderzijds draagt het bij aan het milieu, bijvoorbeeld door een afname van plasticvervuiling (zwerfafval), CO₂-reductie door de toepassing van circulaire grondstoffen, een hogere mate van recycling en een versnelling van de circulaire economie en het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele grondstoffen.

Figuur 3.1 Interventiologica plasticbelasting



3.2.2 Vormgeving van een plasticbelasting

Het opzetten van een nieuw belastingsysteem vereist een zorgvuldige voorbereiding en coördinatie op juridisch, organisatorisch, administratief en operationeel niveau. Hiervoor moet wet- en regelgeving ontwikkeld worden die de belastinggrondslag, tarieven, vrijstellingen en wijze van inning vastlegt. Door de heterogeniteit van de kunststofsector – type producten, sectoren, polymeren – is het niet per definitie mogelijk om de belasting op een eenzelfde wijze voor alle product(groep)en in te voeren. Dit onderzoek maakt de verschillen tussen de productgroepen inzichtelijk en zoomt in op enkele producten die kansrijk kunnen zijn voor de invoering van een plasticbelasting.

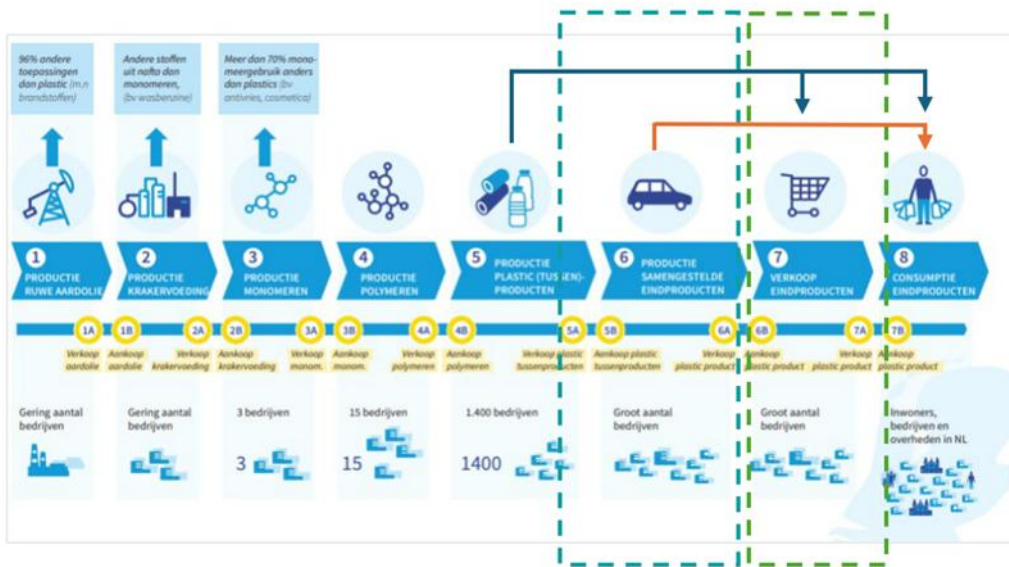
Om de plasticbelasting te ontwerpen hebben de ministeries meer informatie nodig over de specifieke productgroepen en de mogelijkheden (of onmogelijkheden) voor het vormgeven van een plasticbelasting. Hiervoor zijn de volgende zaken essentieel.

3.2.3 Doelgroep van de plasticbelasting

De doelgroep van een plasticbelasting op productniveau richt zich primair op merkeigenaren, retailers en groothandels. Deze schakels in de keten hebben directe invloed op de materiaalkeuzes en ontwerpstrategieën van de producten die zij op de markt brengen. Merkeigenaren hebben vaak de middelen en de invloed om hun toeleveringsketens aan te passen, terwijl retailers en groothandels via hun inkoopbeleid duurzame producten kunnen stimuleren. Per sector is onderzocht op welk aangrijpingspunt de belasting het meest effectief kan worden ingezet. De belasting kan op de volgende drie punten in de keten aangrijpen, zie Figuur 3.2:

- **Merkeigenaren van producten met kunststof (5a/5b en 6a/6b):** een belasting op de merkeigenaar van deel- en/of eindproducten die kunststof bevatten.
- **Groothandels in producten met kunststof (7a/7b):** een belasting op producten waarin kunststof is toegepast, die door binnen- en buitenlandse merkeigenaren worden gedistribueerd via groothandels en of importeurs. De groothandels leveren aan de detailhandel.
- **Detailhandel in producten met kunststof (7a/7b):** een belasting op producten waarin kunststof is toegepast, die door de consument worden aangeschaft. Het gaat hier om de laatste schakel in de keten, zoals bijvoorbeeld een autodealer of supermarkt.

Figuur 3.2 Mogelijke aangrijpingspunten in de productketen (bron onderliggend figuur: CE Delft)



3.2.4 Reikwijdte van de plasticbelasting

Het kabinet moet een besluit nemen over de productgroep of groepen waarop de plasticbelasting van toepassing zal zijn. De diversiteit van kunststofproducten is enorm, zo zitten er kunststoffen in het interieur en exterieur van een auto, in speelgoed of tuinmeubelen, in voedselver-

pakkingen of medische verpakkingen, in huishoudelijke apparaten of elektronica (tv, telefoon etc.), landbouwfolies en visnetten, kunststofraamkozijnen of in textiel (kleding). Iedere productgroep heeft eigen kenmerken of eigenschappen waarom een plasticbelasting wel of niet effectief is voor deze productgroep.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verschillen in de sectoren, zoals de hoeveelheid kton dat jaarlijks op de Nederlandse markt wordt gebracht en welk percentage circulaire grondstoffen er reeds wordt toegepast. Daarbij is het belangrijk om te kijken of het mogelijk is om een heldere definitie/afbakening van de productgroep te formuleren waarop de plasticbelasting van toepassing is en of er duidelijk onderscheid te maken is tussen fossiele en circulaire grondstoffen. Ook wordt beschreven of er binnen de productgroep reeds nationaal of internationaal beleid is geïmplementeerd of aangekondigd en of de plasticbelasting in harmonisatie met bestaand en aangekondigd beleid opgezet kan worden.

3.2.5 *Tariefstructuur*

De tariefstelling van een belasting is een cruciaal onderdeel van het ontwerp van elk belastingstelsel, omdat het direct invloed heeft op zowel het gedrag van de belastingplichtigen als de opbrengsten voor de overheid. Bij het vaststellen van het belastingtarief moet een balans worden gevonden in effectiviteit, rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid. In het geval van de plasticbelasting betekent dit dat het tarief hoog genoeg moet zijn om prikkels te creëren voor het verminderen van het gebruik van fossiele grondstoffen en het stimuleren van circulaire alternatieven, maar dat het niet zo hoog is dat het leidt tot onevenredige economische lasten of ongewenste neveneffecten.

Er kan worden gekozen voor een vast tarief per kilogram plastic, een gedifferentieerd tarief op basis van het type kunststof (bijvoorbeeld hoger voor moeilijk recyclebare kunststoffen) of een progressief tarief dat stijgt naarmate het verbruik stijgt. Daarnaast kan de tariefstelling worden gekoppeld aan milieueffecten, zoals een lager tarief voor producten met een hoog aandeel gerecycled materiaal. De tariefstructuur moet enerzijds bijdragen aan de effectiviteit van de belasting (meer circulaire grondstoffen) en anderzijds zorgen voor een voorspelbaar belastinginkomen.

In hoofdstuk 3 wordt per productgroep ingegaan op de mogelijkheden (en bijbehorende tarieven) voor het invoeren van de plasticbelasting beschreven en in hoeverre dit leidt tot een prijsstijging bij de consument. De uitgangspunten zijn:

- Het totale volume kunststof (kton) dat er binnen de sector op de Nederlandse markt wordt gezet (Bijlage B - Onderliggende gegevens productgroep analyse).
- De belasting geldt enkel voor het aandeel fossiele grondstoffen. Dit wordt benaderd door het totale volume kunststof te reduceren met het gemiddelde aandeel circulaire grondstoffen dat reeds in de sector wordt toegepast (Bijlage B - Onderliggende gegevens productgroep analyse)
- Het tarief (in euro's per kilo) voor fossiele polymeren is berekend op basis van twee uitgangspunten: enerzijds dat de volledige opbrengst van €547 miljoen binnen één sector wordt gerealiseerd, en anderzijds dat slechts een deel van dit bedrag wordt toegerekend aan een specifieke sector.
- Door het aandeel kunststof in een eindproduct (Bijlage B - Onderliggende gegevens productgroep analyse) mee te nemen is voor verschillende toepassingen onderzocht in

hoeverre dit leidt tot een prijsstijging van het eindproduct, in euro's en in percentage van de verkoopprijs van een product (Bijlage B - Onderliggende gegevens productgroep analyse). Daarbij is de aanname dat het totale bedrag wordt doorgerekend aan de consument. Dit is uiteraard niet in elke situatie het geval, maar dient ter indicatie van de mogelijke effecten.

In de analyse zijn bandbreedtes opgenomen voor zowel het totale volume aan kunststof dat per sector op de markt wordt gebracht, als voor het aandeel kunststof in het eindproduct. Dit is gedaan omdat verschillende bronnen uiteenlopende cijfers hanteren. Per sector zijn daarom representatieve voorbeelden gekozen. Voor verpakkingen is bijvoorbeeld gekeken naar een boterhamzakje (volledig van kunststof) en een 1,5-liter fles cola (kunststoffles inclusief inhoud). Op basis hiervan is een bandbreedte berekend voor de mogelijke prijsstijging van het eindproduct.

3.2.6 Prijselasticiteit van de vraag naar producten

De prijselasticiteit van een product of productgroep bepaald of de vraag naar dit product verandert door een verandering in prijs van dit product. Brandstof is een voorbeeld van een niet prijselastisch product: de vraag van de consument naar brandstof zal relatief constant blijven ondanks prijsveranderingen. Kleding – en met name fast fashion – is juist een voorbeeld van een prijselastisch product: als de prijzen te hoog worden zal de consument afzien van de koop of kijken naar goedkopere alternatieven. De prijselasticiteit van het product is afhankelijk van een aantal factoren:

- **De beschikbaarheid van substituten:** als er veel alternatieven op de markt zijn, kunnen consumenten gemakkelijker overstappen naar een goedkoper alternatief.
- **Noodzaak:** als het product als noodzakelijk wordt gezien, zoals het voorbeeld van brandstof, zal de vraag naar het product niet afnemen.
- **Loyaliteit naar het merk:** als consumenten trouw zijn aan een merk, bijvoorbeeld voor smartphones of merkkleding, zullen zij niet snel overstappen naar een andere fabrikant voor hun producten. Dit is echter niet van belang voor het invoeren van een belasting die geldt voor alle producten die op de Nederlandse markt worden gebracht.
- **Prijsstijging versus bestedingsruimte:** Indien de consument de prijsstijgingen gemakkelijk kan opvangen in hun bestedingsruimte zullen zij niet snel overstappen naar een ander product of producten over de grens kopen.

De prijselasticiteit van de productgroep bepaalt mede of de belastingplichtige de kostprijsstijgingen gemakkelijk kan doorberekenen naar de consument. Uit diverse onderzoeken over prijselasticiteit⁹ (met name in de grensregio's) blijkt dat enige invloed op consumentengedrag merkbaar is bij prijsverhogingen tussen 3% en 15%. Prijsverhogingen boven de 15% kunnen worden aangemerkt als afschrikwekkend.

⁹ Zie onder meer: A. Leal, J. Lopez-Laborda e.a., Cross-border shopping: survey, *International Advances in Economic Research*, 2010, 16 en S. Agarwal e.a., Tax Differential and Cross-Border Shopping: Evidence from Singapore, 2017, Georgetown McDonough School of Business Research Paper No. 3038550, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3038550.

3.2.7 Economische effecten en wegleffecten

De mogelijke wegleffecten van de plasticbelasting zijn afhankelijk van de neiging van belastingplichtigen om hun gedrag aan te passen om de belasting te ontwijken, of om belastingplicht te verschuiven naar andere gebieden of markten. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de effectiviteit van de plasticbelasting en de naleving ervan. Er is een aantal belangrijke factoren waar rekening mee gehouden dient te worden in de beoordeling van de wegleffecten binnen een sector. De scope van dit onderzoek was niet toereikend genoeg voor een kwantitatieve analyse, dus deze factoren zijn kwalitatief beoordeeld:

- **Grenseffecten:** Is het voor producenten en consumenten gemakkelijk om de belasting af te wenden door consumptie te verplaatsen naar buurlanden waar geen belasting geldt? Producenten kunnen een deel van hun productie naar het buitenland verplaatsen. En bij sommige productgroepen, zoals bij verpakkingen is er een grenseffect doordat de detailhandel een eindproduct dat verpakt is uit het buitenland halen, in plaats van in Nederland het eindproduct te verpakken.
- **Substitutie door alternatieven:** In hoeverre is het mogelijk voor producenten of consumenten (zie ook prijselasticiteit) om over te schakelen naar een goedkoper alternatief om de belasting te vermijden? En producenten kunnen een ander materiaal kiezen om zo de belasting te vermijden.
- **Verlies van concurrentievermogen:** Als bedrijven in een sector worden belast en concurrenten in andere landen geen belasting betalen, kan dit leiden tot verlies van marktaandeel en economische activiteit. En het kan de middelen onttrekken om het productieproces te verduurzamen, met mogelijke negatieve milieueffecten.

3.3 De rol van beleidsinstrumenten in circulaire transitie

3.3.1 De transitiecurve en de rol van belastingen¹⁰

Het beleid voor de circulaire economie en het klimaatbeleid kunnen elkaar versterken. Hergebruik van plastic, zoals bij recycling van kunststofafval zorgt voor een reductie van grondstof voor kunststof uit fossiele bronnen. De emissies van broeikasgassen dalen en het materiaal komt terug in de kringloop. Voor diverse productgroepen en materialen wordt [ingezet op een transitie naar een volledig circulaire en klimaatneutrale toekomst](#). In het management van transities worden verschillende fasen onderscheiden:

- **Fase 0 Inertiefase:** De steeds groter wordende duurzaamheidsproblemen zijn al enige (of zelfs langere) tijd bekend. Er bestaat een laag gevoel van urgentie om hier wat aan te doen. Urgentie is de noodzakelijke drijfveer om een veranderproces in gang te zetten.
- **Fase 1 Inceptie-fase:** door de toegenomen urgentie is het bewustzijn rondom het duurzaamheidsprobleem in korte tijd flink toegenomen. Ondanks pogingen door gevestigde spelers om het probleem te blijven ontkennen, en verwarring en vertraging te creëren, begint aarzelend het veranderproces. Deze fase richt zich met name op het verder verhogen van de noodzaak en urgentie tot veranderen, de zoektocht naar kennis en het experimenteren met mogelijk duurzame oplossingen.
- **Fase 2 Competitie-fase:** nadat verschillende, mogelijke oplossingen zijn ontwikkeld in de vorige fase, zien de eerste bedrijven de kans om duurzame producten en diensten te introduceren in de markt. Daarmee proberen zij zich te onderscheiden van hun concurrenten

¹⁰ Transmissie; een missie gedragen transitieaanpak voor het managen van complexe veranderprocessen, Lucas Simons, André Nijhof, Matthijs Janssen, 2023

en te concurreren op de (deel)oplossingen. Dit is een spannende fase omdat de vraag naar en betalingsbereidheid voor duurzame oplossingen nog niet groot is, terwijl de kosten en risico's wel toenemen voor deze bedrijven.

- **Fase 3 Synergie- en Integratiefase:** door toegenomen concurrentie op de deeloplossingen heeft de markt aangetoond dat bepaalde duurzame alternatieven wel degelijk werkbaar blijken, marktpotentie hebben, en impact hebben op het duurzaamheidsprobleem. Het marktaandeel is echter nog relatief beperkt en door toegenomen concurrentie neemt het onderscheidend vermogen af. Tevens loopt men tegen barrières aan die opschaling in de weg staan en waarvoor andere partijen nodig zijn om deze weg te nemen. Deze fase richt zich op het gezamenlijk komen van een plan voor opschaling.
- **Fase 4 Institutionaliseringsfase:** de transitie versnelt. In deze fase worden de gewenste duurzame oplossingen genormaliseerd, geoptimaliseerd en geïnstitutionaliseerd en wordt het oude, niet-duurzame systeem versneld afgebouwd of gestopt.

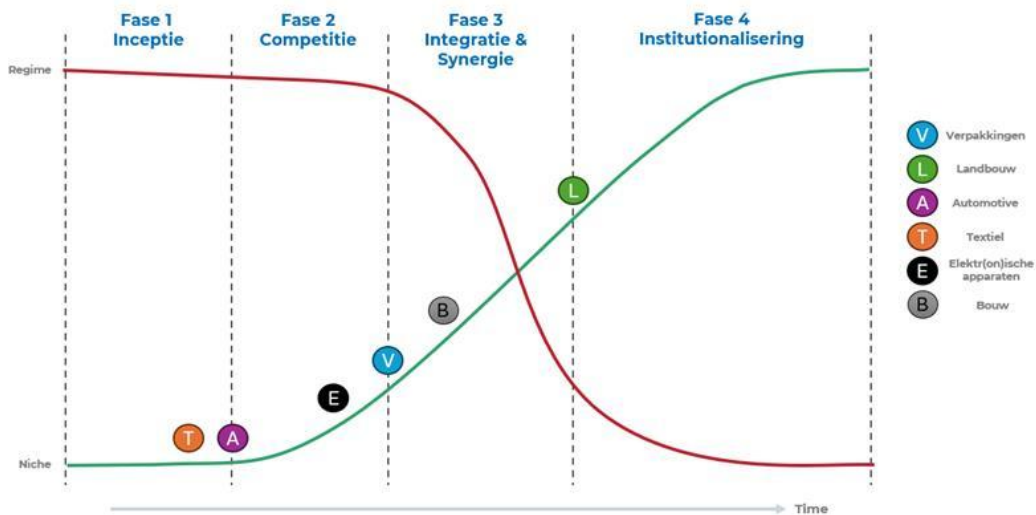
De rol van de overheid verschilt per fase van de transitie. In fase 0 (Inertie) ligt de nadruk op het benoemen en agenderen van het probleem – een taak die vaak door de overheid en politiek wordt vervuld. Zo is het vraagstuk van klimaatverandering en de rol van kunststoffen uit fossiele bronnen inmiddels voldoende geagendeerd. In fase 1 (Inceptie) start het transitieproces en onderneemt de industrie in alle zes productgroepen stappen richting recycling en andere duurzame oplossingen, bijvoorbeeld langs de R-ladder. De overheid kan in deze fase experimenten faciliteren en innovaties stimuleren via subsidies. In fase 2 (Competitie) komt een actievere rol in beeld, waarin de overheid doelen stelt, risico's wegneemt en koplopers beloont. In fase 3 (Synergie & Integratie) kan ze duurzaamheid aantrekkelijker maken door bijvoorbeeld inkoopcriteria aan te passen of duurzaam gedrag financieel te bevoorstellen. Tot slot is in fase 4 (Institutionalisering) wet- en regelgeving nodig om achterblijvers aan te sporen en freeriders te voorkomen, zodat koplopers en het peloton niet worden afgeremd.

Het doel van de inzet van belastingen is in alle fasen verschillend. In fase 3 Synergie & Integratie kan de overheid een belasting invoeren conform het 'vervuiler betaalt principe'. Om de transitie verder te versnellen, kan de opbrengst aan de sector worden teruggegeven voor innovatie en implementatie van duurzame werkwijzen. Een voorbeeld daarvan is de vrachtwagenheffing. In de laatste fase kan een belasting de achterblijvers stimuleren het gedrag aan te passen. In die fase is geen subsidie meer nodig en kan de opbrengst van de belasting toevallen aan de algemene middelen. Een voorbeeld van een milieubelasting die naar de algemene middelen gaat, is de vliegbelasting.

De zes sectoren zijn, op basis van hun voortgang in de transitie, geplot langs de fasen van de transitiecurve. Hierbij is gekeken naar de mate waarin circulaire grondstoffen worden toegepast in eindproducten, de implementatie van beleidsinstrumenten, de vorming van samenwerkingsverbanden en technologische ontwikkeling. De techniek van mechanische recycling is relatief ver ontwikkeld en wordt inmiddels op schaal toegepast. Chemische recycling en biogebaseerde polymeren bevinden zich daarentegen nog in een eerdere ontwikkelingsfase. Sectoren zoals textiel, automotive en elektrische/elektronische apparaten bevinden zich nog in een vroege fase van de transitie. In de bouw en landbouw vindt al in redelijke mate mechanische recycling plaats, en binnen de bouwsector is ook vooruitgang zichtbaar in het gebruik van biogebaseerde polymeren voor waterleidingen of isolatiemateriaal. De verpakkingsector neemt een tussenpositie in: hoewel mechanisch

recycleert al wordt toegepast, voldoet het vaak nog niet aan de (voedsel)veiligheidseisen. Daardoor is verdere opschaling van chemisch recycleert en biogebaseerde polymeren noodzakelijk.

Figuur 3.3 Schematische weergave van de positionering van sectoren op de transitiecurve, gebaseerd op de toepassing van circulaire grondstoffen in kunststofproducten, de implementatie van beleidsinstrumenten en het opzetten van samenwerkingen en experimenten.



3.3.2 Bestaand of aangekondigd nationaal en internationaal beleid

In Bijlage C – Huidig en aangekondigd beleid staan de beleidsinstrumenten per sector toegelicht.

3.3.3 Samenhang van de plasticbelasting en de circulaireplasticnorm

Momenteel werkt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan een voorstel voor de circulaireplasticnorm. Een norm die Nederlandse verwerkers van polymeren verplicht om vanaf 2027 stapsgewijs een minimum aandeel circulaire grondstoffen in hun producten toe te passen tot een percentage van circa 25% tot 30% in 2030. Eerder onderzoek¹¹ heeft aangetoond dat de betalingsbereidheid van afnemers één van de grootste uitdagingen is om circulaire grondstoffen toe te passen. Een belasting op productniveau kan er mogelijk toe leiden dat brandowners – ook zonder circulaire ambities – ontwerp- en materiaalkeuzes herzien. De plasticbelasting kan ervoor zorgen dat er een prijsprikkel ontstaat waarmee circulaire grondstoffen relatief goedkoper en interessanter worden. In dat geval ontstaat er een pull-effect voor circulaire grondstoffen. Dit is echter een strategische keuze per bedrijf en dit zal enkel plaatsvinden als het kiezen voor circulaire alternatieven economisch gezien aantrekkelijker is dan het betalen van de belasting. Dit effect zal niet voor elke productgroep even sterk zijn. Voor de sector textiel en automotive zitten de brandowners bijvoorbeeld nagenoeg niet in Nederland, wat ervoor zorgt dat dit effect niet ontstaat.

¹¹ Ecorys (2025) 'Kennisopbouw over doelgroep en effecten met betrekking tot de circulaireplasticnorm'

Chemisch recycalaat en biogebaseerde polymeren blijven op dit moment duur en zijn op dit moment nog niet op grote schaal beschikbaar. Het zal dus ook met name gelden voor productgroepen binnen de sectoren waarvoor mechanisch recycalaat een interessant alternatief is. Het heeft dan minder effect op producten met hoge (veiligheid)eisen of die moeilijk te recycleren zijn. In dit geval kan het bijvoorbeeld leiden tot een hogere recyclegraad van harde plastics in bijvoorbeeld de verpakkingindustrie (non-food), bouwsector, landbouwproducten en elektrische en elektronische apparaten.

Voor sommige producten is het op dit moment nog niet mogelijk om circulaire grondstoffen toe te passen. Bijvoorbeeld omdat er nog geen geschikte substitutiegrondstof gecertificeerd en op grote schaal toe te passen is. Dit zijn met name producten die chemisch recycalaat of biogebaseerde polymeren nodig hebben om aan de producteisen, zoals (voedsel)veiligheid, constructiesterkte of brandwerendheid moeten voldoen. Voor deze producten kan de belasting in combinatie met de circulaireplasticnorm leiden tot een stapeling van kosten, die uiteindelijk wordt doorberekend aan de consument. Enerzijds zal de verwerker de kosten voor CPE's willen doorberekenen aan hun afnemers (de merkeigenaar) en anderzijds wil de merkeigenaar zijn kosten voor de belasting doorberekenen aan de consument. Het is mogelijk dat een merkeigenaar, die aanvankelijk werkte met een Nederlandse verwerker, ervoor kiest om uit te wijken naar een buitenlandse verwerker om de kostprijsstijgingen voor de consument beperkt te houden. Dit is altijd een strategische afweging van de merkeigenaar zelf.

Om de circulaire transitie van kunststofproducten te versnellen, moet er een combinatie van beprijzende, normerende en stimulerende maatregelen worden ingezet. Tot nu toe zijn de beleidsmaatregelen voornamelijk stimulerend geweest. Het is efficiënt om twee of meer beleidsinstrumenten in te zetten als ze elkaar aanvullen, anders kunnen er onnodige uitvoeringskosten ontstaan voor zowel de overheid als het bedrijfsleven. Een overmaat aan beleid dat negatieve gevolgen heeft voor Nederlandse bedrijven kan ertoe leiden dat productie uit Nederland verschuift, terwijl bedrijven die in Nederland blijven, te maken krijgen met hogere kosten als ze moeilijk kunnen overschakelen naar minder fossiele kunststof. Het handelingsperspectief van kunststofverwerkers is vaak beperkt. Zowel de plasticbelasting als aankomende wetgeving op Europees niveau, zoals de PPWR en de ELV, kan de vraag naar circulaire grondstoffen bij merkeigenaren vergroten. Het verhogen van de vraag naar circulaire grondstoffen op Europees niveau is uiteindelijk het meest effectief en zorgt voor een gelijk speelveld in Europa, maar een nationale belasting kan de vraag naar circulaire grondstoffen vergroten voordat EU wet- en regelgeving in werking treedt. Dit effect zal echter variëren per sector en productgroep en zal in de toekomst ook veranderen naarmate technologie zich verder ontwikkelt en circulaire grondstoffen op grotere schaal beschikbaar komen.

4 Analyse sectoren en productgroepen

Dit hoofdstuk biedt een analyse van zes sectoren waarin de meeste kunststof wordt toegepast, en hun onderliggende productgroepen: verpakkingen, bouw, automotive, landbouw, textiel en elektrische en elektronische apparaten. Per sector worden de marktkenmerken en de mogelijke effecten van de plasticbelasting besproken.

4.1 Verpakkingen

De sector verpakkingen bestaat uit twee productgroepen: kunststof consumentenverpakking (en drankkartons) en verpakkingen voor het bedrijfsleven, bijvoorbeeld groothandels (o.a. logistieke hulpmiddelen, zoals kunststof pallets en kratjes, en grootverpakkingen voor groothandels). De eerste subgroep is onderverdeeld in 4 subgroepen: [niet-contactgevoelig of contactgevoelig](#) - zoals voedsel en medicijnen of niet, en of de verpakking [vormvast of een folie](#) betreft.

	Beschouwing
Mogelijk aangrijpingspunt van de belasting	<p>Voor de sector verpakkingen zijn er in Nederland enkele grote merkeigenaren die op grote schaal (gedeeltelijk) plastic verpakkingen gebruikers zoals Unilever en Friesland Campina. Daarnaast zijn er meer dan 100.000 fysieke verkooppunten die producten met kunststofverpakkingen op de Nederlandse markt zetten (o.a. supermarkten, retail, horeca) en een beperkt aantal groothandels. Met de ingang van de afvalbijdrage en de voortzetting in de UPV-verpakkingen en UPV-wegwerpplastic zijn de producenten en importeurs van verpakkingen reeds verenigd in een producentenverantwoordelijkheidsorganisatie. Bij Verpact zijn in totaal 7.800 partijen aangesloten.</p> <p>Om de belasting over de gehele sector toe te passen en praktisch uitvoerbaar te maken is het nodig om de belasting te laten aangrijpen bij de partijen die de kunststofverpakkingen importeren (groothandels, grote supermarkketens, logistieke bedrijven, merkeigenaren) en de producenten van kunststofproducten die leveren aan de Nederlandse markt. Dit zijn zowel partijen in Nederland, als binnen en buiten de EU.</p> <p>Hetzelfde aangrijpingspunt wordt gehanteerd door Spanje en Verenigd Koninkrijk. De plasticbelasting in Duitsland is ook onderzocht op dit aangrijpingspunt, maar is om niet geheel duidelijke redenen niet ingevoerd (zie Bijlage A).</p>
Marktomstandigheden	<p>Deze sector is, met 533 tot 627 kton kunststofverpakkingen die jaarlijks op de Nederlandse markt worden gebracht, de grootste sector voor kunststofproducten, goed voor 30-40% van het totaalvolume. In totaal wordt er in Nederland jaarlijks 944 kton kunststofverpakkingen geproduceerd (40% van de totale kunststofproductie in Nederland), waarvan het grootste gedeelte wordt geëxporteerd. Een deel is bestemd voor de Nederlandse markt. Dit betekent dat zowel Nederlandse producenten als importeurs van verpakkingen uit EU-landen en landen buiten de EU actief zijn.</p> <p>E-commerce is een groeiende markt voor consumentengoederen, maar ook voor business to business materialen (B2B). Producten worden geleverd in verpakkingen of producten worden business to business besteld. Met name de stroom die direct naar de consument gaat, is niet in</p>

	Beschouwing
	beeld en moeilijk te handhaven. In principe zijn e-commercebedrijven ook verplicht om hun verpakkingsafval te melden bij een producentenverantwoordelijkheidsorganisatie zoals Stichting Verpact. Het is nog niet duidelijk of alle e-commerce partijen hier ook bij zijn aangesloten. Hier dient nader onderzoek naar uitgevoerd te worden.
Circulaire grondstoffen	Er wordt gemiddeld reeds ca. 16% circulaire grondstoffen toegepast in deze sector (zie Bijlage B)
Prijselasticiteit van de sector	Als de lastenverzwaring te hoog wordt, zal er mogelijk een verandering optreden in de markt. Eindproducten kunnen mogelijk te duur worden voor de consument. Verpakkingen hebben vaak wel een functie, zoals de houdbaarheid van voedsel bevorderen of het voorkomen van beschadigingen. Als producten die al duurder zijn, zoals groente en fruit, nog duurder worden door de plasticbelasting is het mogelijk dat consumenten afzien van de koop van sommige producten. Zie meer uitleg bij de wegleffecten.
Effecten	
Mogelijk beoogde belastingopbrengst	€150-200 miljoen is mogelijk als een beoogde belastingopbrengst (afhankelijk van de geaccepteerde impact op bedrijven en de consument). Dit leidt tot tarieven per kilo van circa 30 tot 40 eurocent per kilo Zie paragraaf 4.1.1. Ter vergelijking: het Verenigd Koninkrijk hanteert 22 cent per kilo en Spanje 45 cent per kilo kunststof (zie Bijlage A).
Lastenverzwaring consument	Door de grote hoeveelheid kton in deze sector (tussen de 533 en 627 kton jaarlijks) en verscheidenheid aan type verpakkingen (en hun kunststofgewicht), kan de prijsstijging voor consumenten van het eindproduct zich tussen de circa 4% en 0.5% bevinden voor een belasting van €150-200 miljoen. Zie paragraaf 4.1.1.
Administratieve lasten voor bedrijven	Door de UPV is er reeds een netwerk beschikbaar van producenten en importeurs. Het is wettelijk niet mogelijk om de belasting via de bestaande systematiek van de UPV te innen (zie hoofdstuk 4) en daarnaast is hier weinig draagvlak voor. Stichting Verpact geeft aan dat het mogelijk is om in samenspraak te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van het delen van dit netwerk van belastingplichtigen. Dit kan de administratieve lasten voor de overheid beperken zij niet afhankelijk zijn van het zelf melden van belastingplichtigen. Ook kan het kosten verlagen voor bedrijven door in samenspraak de systematiek, zoals het monitoren van samenstellingen of standaardiseren van aangiften, op te pakken. Het blijft uiteraard dat er een nieuw systeem opgezet moeten worden, dat bedrijven zullen moeten implementeren in hun bedrijfsvoering. De Belastingdienst heeft aangegeven dat ondanks aanknopingspunten voor een heffingsinfrastructuur via de afvalbeheerbijdrage van Verpact de handhaafbaarheid en daarmee uitvoerbaarheid van een plasticverpakkingenbelasting negatief wordt beoordeeld. Zelfs met forse extra personele inzet blijven er zorgen over de handhaafbaarheid. Er zijn onder meer zorgen over de juistheid van aangiften van de hoeveelheden en samenstelling van verpakkingen, en afbakening van definities, zoals '(plastic) verpakkingen', 'in de handel brengen' en 'producent respectievelijk importeur'.
Wegleffecten/uitwijkmogelijkheden van de belastingplichtige	Producenten en importeurs kunnen kiezen voor alternatieve materialen, zoals papier en glas, die een negatieve milieubelasting kunnen hebben dan kunststoffen. De belasting geldt wel voor alle partijen die producten op de Nederlandse markt brengen (zowel importeurs als producenten) en veel producten met verpakkingen zullen nog steeds gekocht worden. Wel is het mogelijk dat producenten en importeurs afzien van het gebruik van kunststofverpakkingen en producten los leveren. En de detailhandel kan ook van leverancier van het eindproduct wijzigen door de verpakte eindproducten in het buitenland aan te schaffen, zonder dat daar de belasting over betaald wordt.

	Beschouwing
Potentiële milieuwinst	<p>Het is niet waarschijnlijk dat de plasticbelasting direct leidt tot een toename in het aandeel circulaire grondstoffen in plastic verpakkingen. Merkeigenaren en producenten zijn, met name door wetgeving, bezig met de transitie naar een circulaire economie en mogelijk zal er door de plasticbelasting een verhoogde vraag naar circulaire grondstoffen in kunststofverpakkingen komen. In veel gevallen zullen de kosten doorberekend worden aan de consument. Het is niet mogelijk om een exacte milieuwinst te berekenen, aangezien de potentiële volumes fossiele grondstoffen die worden vervangen door circulaire alternatieven dan gebaseerd zijn op zeer veel aannames.</p> <p>Eerste resultaten uit Spanje en het Verenigd Koninkrijk laten zien dat het percentage gerecyclede plastic in verpakkingen licht is toegenomen in de jaren na invoering van de heffing, maar dit is niet per definitie direct te koppelen aan de belasting (zie Bijlage A).</p> <p>Een ander categorie milieueffecten wordt bepaald door substitutie-effecten van kunststoffen naar andere materialen. Het is mogelijk dat importeurs en producenten door de invoering van de plasticbelasting zullen onderzoeken of een alternatief materiaal, zoals papier of blik, economisch interessanter is dan het toepassen van kunststof of circulaire alternatieven. Dit is met name het geval voor producten waarvoor er geen goedkoop alternatief, zoals mechanisch recyclelaat, beschikbaar is, maar moet worden uitgeweken naar chemisch recyclelaat of biobased alternatieven – die qua inkoopkosten op dit moment respectievelijk 1,5 tot 2,5 keer duurder zijn of 3 tot 5 keer duurder zijn dan fossiele grondstoffen (Ecorys, 2025). Zowel glas al papier hebben een hogere CO₂-uitstoot per kilo dan kunststof.</p>
Overige milieueffecten	<p>De huidige vormgeving van de belasting heeft geen effect op zwerfafval, aangezien producten met circulaire grondstoffen net zo goed in de natuur of het straatbeeld kunnen terechtkomen. Het zou pas invloed hebben op zwerfafval als er daadwerkelijk minder kunststofverpakkingen op de markt worden gebracht.</p>
Draagvlak bij consumenten	<p>Consumenten hebben de laatste jaren prijsstijgingen meegemaakt van dagelijkse benodigde producten die verpakt zijn vanwege zowel de UPV als toenemende inflatie. Een prijsstijging vanwege een heffing zou betaalbaarheid van deze producten mogelijk verder doen dalen. Het is echter afhankelijk van de hoogte van het tarief in hoeverre de belasting echt voelbaar is voor de consument. Het zijn vooral de consumenten met een kleinere portemonnee die het meeste worden geraakt door de invoering.</p>
Draagvlak bij bedrijven	<p>De sector wordt reeds belast door geïmplementeerde beleidsinstrumenten, zoals de UPV Verpakkingen, de UPV-wegwerpplastic en de Nederlandse regelgeving voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik (SUP-regelingen), evenals de aangekondigde maatregelen zoals de circulaire plasticsnorm en de Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR). Het draagvlak voor nog een beleidsinstrument – waarvan het geld ook niet terug de sector in gaat om te ondersteunen in het verder helpen van de circulaire transitie – is hierdoor relatief laag.</p> <p>Recyclingbedrijven zouden mogelijk een beter verdienmodel kunnen krijgen door de belasting, doordat de vraag naar recyclelaat toeneemt als gevolg van concurrentie van goedkope kunststoffen op basis van fossiele grondstoffen.</p>
Uitvoerbaarheid	

	Beschouwing
Stabiliteit van de grondslag	<p>Naar verwachting is de grondslag van deze sector relatief stabiel tot 2030. Afhankelijk van de hoogte van de belasting (tarief per kilo) zullen producenten en importeurs aansturen op een groter aandeel circulaire grondstoffen in de eindproducten die zij op de markt zetten. Voor de producten waar mechanisch recyclaat reeds inzetbaar is, zoals PET-flessen en andere met name vormvaste verpakkingen, is het mogelijk dat de belasting zorgt voor een stijging in het aandeel mechanisch recyclaat. Voor het grootste gedeelte van de sector is het vanwege wettelijke veiligheidseisen en benodigde certificaten noodzakelijk om chemisch recyclaat of biobased polymeren in te zetten als alternatief voor fossiele polymeren. Deze technologieën zijn echter nog volop in ontwikkeling en nog niet op grote schaal en voor concurrerende prijzen beschikbaar.</p> <p>Naar verwachting zal vanaf 2030 de stabiliteit van de grondslag sterk afnemen richting 2040. Dit komt met name door de technologische doorontwikkeling van chemische recycling en de inwerkingtreding van de PPWR op Europees niveau: verschillende productgroepen moeten vanaf 2030 een minimumgehalte gerecycled kunststof bevatten (artikel 7).¹² Het aandeel fossiele polymeren zal tussen 2030 en 2040 fors afnemen, wat ertoe leidt dat de tarieven per kilo omhoog moeten om nog steeds aan de beoogde opbrengst te voldoen óf dat de beoogde opbrengst naar beneden moet worden bijgesteld indien de tarieven stabiel gehouden dienen te worden (zie paragraaf 3.3.2).</p>
Herkenbaarheid aandeel kunststof van fossiele grondstoffen in product	<p>Het aandeel kunststof verschilt per verpakking. Over het algemeen geldt dat vormvaste verpakkingen gemaakt worden uit één polymeertype zoals PET of PP, en dat flexibele verpakkingen (zoals folies e.d.) gedeeltelijk opgebouwd zijn uit meerdere lagen met soms andere polymeertypes of zelf ander materiaal (denk aan drankkartons of chips zakken met zowel lagen kunststof als karton en aluminiumfolie). Dit verslechtert de mate van recyclebaarheid van de verpakking. Dit geldt uiteraard niet voor alle folies, aangezien transparante folies of (vuilnis)zakken vaak uit maar één materiaal bestaan. Daarnaast zijn er verpakkingen die specifiek als verpakking worden verkocht, maar een groot deel van de verpakkingen dient vooral als omhulsel voor het product dat erin zit, zoals voedsel of medicijnen.</p> <p>Het aandeel kunststof afkomstig van fossiele bronnen is moeilijk te bepalen en er bestaat nog geen werkend certificatiemechanisme voor. Verpact hanteert een lager tarief voor kunststof met recyclaat, dat door de producent/importeur moet worden aangetoond en door Verpact gecontroleerd moet kunnen worden. Voor de uitvoering van de plasticbelasting is het echter moeilijk om te vertrouwen op eigen opgave, aangezien zonder certificatie van het gehalte aan niet-fossiele kunststof de handhaving moeilijk tot onmogelijk zal zijn. Het opzetten van een effectief certificeringssysteem zal onderdeel moeten zijn van de verdere uitwerking.</p>

¹² a) 30% voor contactgevoelige verpakkingen met PET als belangrijkste bestanddeel, met uitzondering van kunststof drankflessen voor eenmalig gebruik in 2030, welke oploopt naar 50% in 2040; b) 10% voor contactgevoelige verpakkingen van een ander materiaal dan PET, met uitzondering van kunststof drankflessen voor eenmalig gebruik in 2030, welke oploopt naar 25% in 2040; c) 30% voor kunststof drankflessen voor eenmalig gebruik in 2030, welke oploopt naar 65% in 2040; en d) 35% voor andere kunststofverpakkingen dan bedoeld in a), b) of c) in 2030, welke oploopt naar 65% in 2040.

	Beschouwing
Harmonisatie met bestaand en aangekondigd beleid	<p>De plasticbelasting is aanvullend op een breed pakket aan beleidsmaatregelen die op EU- en Nederlands niveau van toepassing zijn of binnenkort van kracht worden voor de verpakkingindustrie. De meeste van deze instrumenten zijn gericht op het bevorderen van de transitie naar een circulaire economie. Door normerend beleid, zoals de PPWR en de circulaire plasticsnorm, zullen producenten meer investeren in circulaire grondstoffen voor hun kunststofproducten. Als gevolg van de hogere prijs van circulaire grondstoffen in vergelijking met fossiele polymeren, zullen de prijzen van eindproducten voor consumenten door dit beleid al stijgen.</p> <p>De plasticbelasting kan ervoor zorgen dat de vraag naar circulaire grondstoffen in eindproducten toeneemt bij merkeigenaren en importeurs. Dit kan leiden tot meer vraag bij Nederlandse verwerkers naar recyclelaar. Het kan Nederlandse verwerkers helpen om te voldoen aan het minimaal aandeel circulaire grondstoffen ten behoeve van de circulaire plasticsnorm. Dit is echter alleen het geval voor producten waar fossiele grondstoffen reeds vervangen kunnen worden voor circulaire grondstoffen en de economische afweging (plasticbelasting versus inkooprij van circulaire grondstoffen) interessant genoeg is. Indien dit niet het geval is, kan de plasticbelasting juist leiden tot extra kostprijsstijgingen, aangezien de circulaire plasticsnorm al zorgt voor een verhoging van de kostprijs van het eindproduct.</p> <p>Naar verwachting bevordert de invoering van een plasticbelasting de transitie naar een circulaire economie minimaal aangezien het de lasten voor bedrijven (en met name de consument in Nederland) meer zal verhogen. Wel is de sector al goed georganiseerd waardoor de belasting qua uitvoerbaarheid relatief eenvoudiger wordt, het blijft echter een complexe belasting met veel partijen, uitzonderingen en ook qua handhaving.</p>
Overige uitvoeringsaspecten	Zie hoofdstuk 5

4.1.1 Tarieven en lastenverzwaring consument

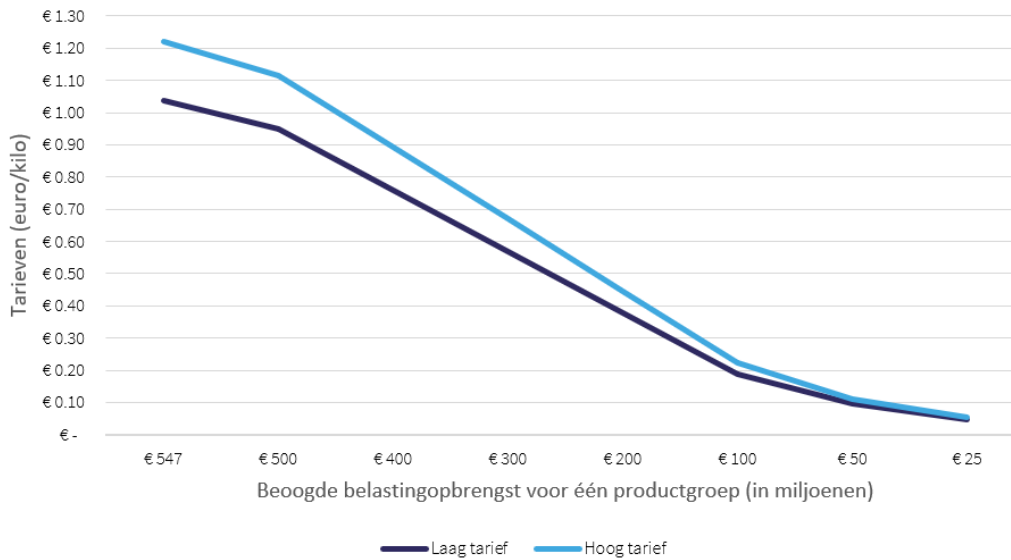
Indien het gehele bedrag van 547 miljoen op deze sector wordt toebedeeld zijn de tarieven en de kostprijsstijgingen van de eindproducten disproportioneel. Onderstaande figuren geeft een bandbreedte van de tarieven per kilo voor verpakkingen voor verschillende beoogde belastingopbrengsten. Ter vergelijking: het Verenigd Koninkrijk houdt een tarief aan van 22 cent per kilo en Spanje van 45 cent per kilo. De hoogte van het tarief moet nog vastgesteld worden, maar daarmee kom je uit op een mogelijk beoogde belastingopbrengst van 150 tot 200 miljoen.

Ter illustratie is aangegeven wat dit betekent voor de prijsstijgingen voor bepaalde producten (paars = PET-fles van 50 gram en turquoise = boterhamzakje van 5 gram). Voor een beoogde belastingopbrengst van 150 miljoen betekent dit een relatieve kostprijsstijging tussen de ca. 1,5% en 3% en voor een beoogde belastingopbrengst van 200 miljoen betekent dit een relatieve kostprijsstijging van het eindproduct tussen de ca. 1,8% en 3,8%. Dit is in het geval dat het totale bedrag aan de consument doorberekend kan worden.

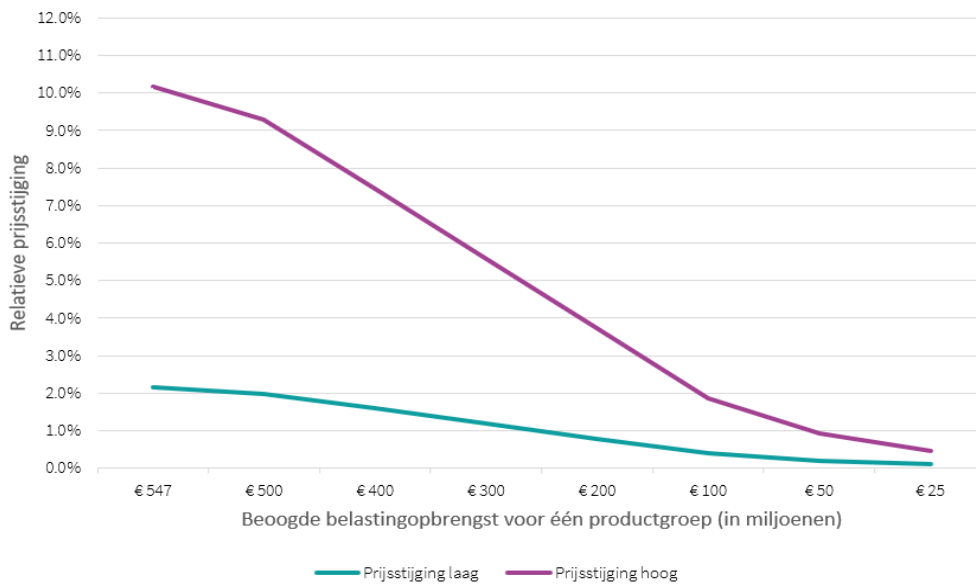
De berekening is uitgevoerd voor consumentenverpakkingen. Er bestaan ook nog bedrijfsverpakkingen in deze sector, zoals kunststof pallets. Deze bevatten circa 20 - 25 kilo kunststof en prijzen variëren tussen de 15 en 65 euro. Op basis van een tarief van 35 cent per kilo resulteert dit in een kostprijsstijging tussen de 10-40%. De relatieve kostprijsstijging is het grootst

voor de goedkopere producten in het assortiment. Veel van deze pallets worden al van gerecycled PE gemaakt, dus het aandeel fossiele grondstoffen ligt naar verwachting al hoger dan het gemiddelde van deze sector. In nader onderzoek kan in nader detail onderzocht worden wat de gemiddelde prijsstijgingen zijn voor verschillende productgroepen binnen de sector verpakkingen en of uitsluiting van bepaalde producten noodzakelijk is.

Verpakkingen



Verpakkingen



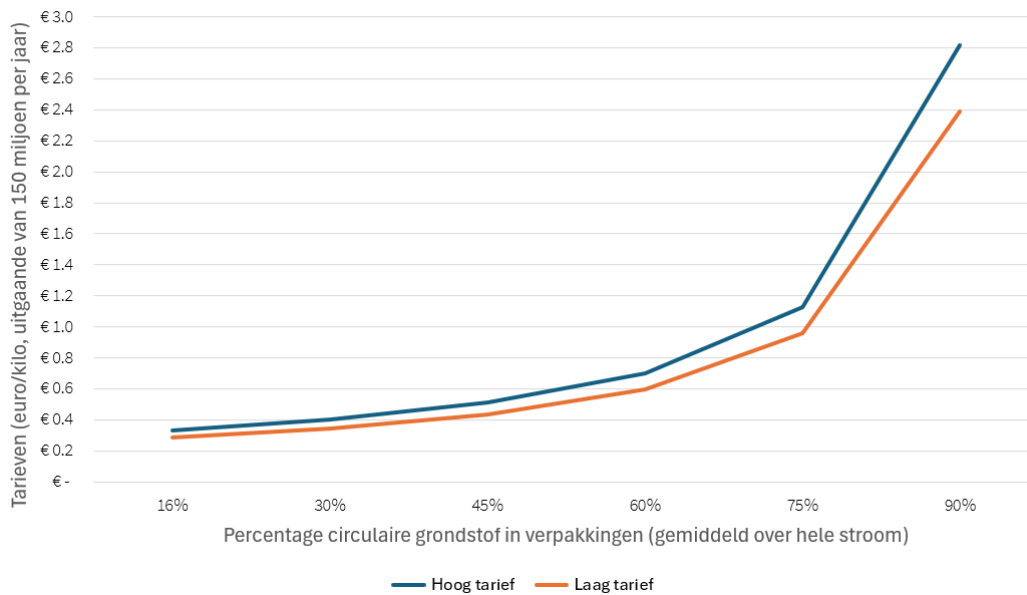
4.1.2 Stabiliteit van de grondslag

Van het totale volume kunststof dat binnen deze sector op de markt gebracht wordt is circa 16% reeds een circulaire grondstof, met name mechanisch recycleaat en in kleinere mate biobased grondstoffen (<1%). Door de invoering van de circulaireplasticnorm in 2027 en met name de Europese PPWR in 2030 zal het minimaal aandeel circulaire grondstoffen in deze sector toenemen (zie ook tabel verpakkingen). Afhankelijk van de productgroep zal het

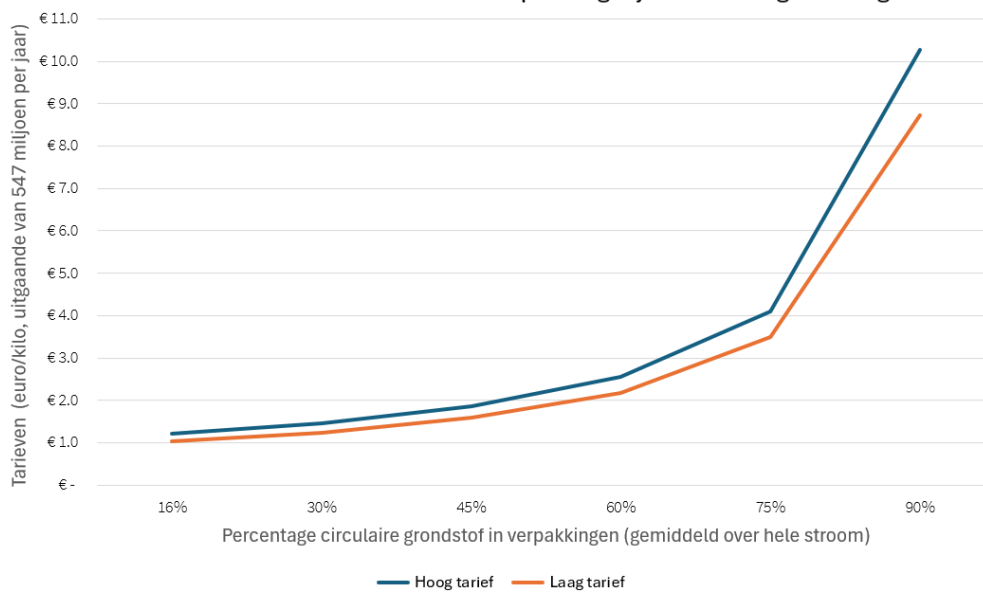
minimumaandeel in 2030 naar de 10%, 30% of 35% migreren en naar 25%, 50% en 60% in 2040.

In onderstaand figuur is aangegeven op welke wijze de instabiliteit van de grondslag de tarieven per kilo beïnvloeden voor verschillende beoogde belastingopbrengsten (onder = 547 miljoen en boven = 150 miljoen). Om een stabiele belastingopbrengst te behouden zullen de belastingtarieven mee moeten groeien. Richting 2030 betekent dit een stijging van circa 35 cent per kilo naar 50 cent per kilo voor een beoogde belastingopbrengst van 150 miljoen. Richting 2040 kan het voor sommige producten zelfs betekenen dat de tarieven meer dan verdubbeld moeten worden om dezelfde beoogde belastingopbrengst te kunnen garanderen.

Bandbreedte tarieven verpakking bij onstabiele grondslag



Bandbreedte tarieven verpakking bij onstabiele grondslag



RIVM heeft in 2024 een productgroep analyse van kunststofverpakkingen en drankkartons uitgevoerd. Hierin worden echter andere subgroepen aangehouden dan in de PPWR, waardoor het op dit moment niet mogelijk is om verdere in diepte benadering te doen van de effecten op de verschillende productgroepen.

4.2 Bouw

De bouwsector bestaat grofweg uit 3 onderdelen: woning- en utiliteitsbouw, grond- weg en waterbouw en gespecialiseerde bouw. Kunststofproducten zijn in deze sector altijd een onderdeel van het bouwproject. In de sector worden de volgende productgroepen **bouwmaterialen** (bijv. leidingsystemen, kozijnen, elektrisch aansluitmateriaal) en **infrastructuur** (bijv. wegbekleding en geotextiel) gedefinieerd.

	Beschouwing
Mogelijk aangrijpingspunt van de belasting	<p>In Nederland zijn er in totaal 365 bedrijven actief in de vervaardiging van kunststof bouwmaterialen, zoals kozijnen, buizen en leidingen en gevels. Daarnaast zijn er tal van producten met kunststof, die in de bouw worden gebruikt, zoals kunststof pluggen, schakelmateriaal, elektriciteitsdraad, isolatiemateriaal en lijm. Deze producten worden met name ingezet in bouwprojecten, zoals de nieuwbouw of renovatie van een woning, of in een GWW-projecten. In totaal zijn er circa 280.000 bedrijven actief in de bouwsector: deze groep varieert van ZZP'ers (ca. 40-50%) tot grote internationale aannemers. Bouwmaterialen worden voornamelijk ingekocht bij groothandels of direct van de leverancier (ook vaak buitenlandse leveranciers). In totaal zijn er circa 7.800 groothandels in bouwmaterialen of overige bouwmaterialen in Nederland (verkooppunten).</p> <p>Voor een effectieve belasting moet deze in deze sector worden gericht op importeurs (verkooppunten) en producenten van kunststofproducten. Het betreft een belasting op verschillende deelproducten, die een grote variëteit kennen. Het is niet duidelijk of aannemers hun producten altijd kopen in een groothandel of detailhandel, of ook direct bij de leverancier. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij het invoeren van een belasting.</p>
Marktomstandigheden ¹³	<p>Deze heterogene sector is, met 290 tot 539 kton kunststof die jaarlijks op de Nederlandse markt wordt gebracht, qua volume de op één na grootste gebruiker van kunststof. In totaal wordt er in Nederland jaarlijks meer kunststof voor de bouw geproduceerd (600 kton) dan op de markt gebracht (zie Bijlage B).</p>
Circulaire grondstoffen	<p>Er wordt gemiddeld reeds ca. 32% circulaire grondstoffen toegepast in deze sector.¹⁴ Uit het onderzoek van FFact 10/2024 blijkt dat inzameling (en recycling) voornamelijk voorkomt bij productgroepen leidingen en buizen. Voor deze producten, gemaakt van hard plastic is er een business case aanwezig doordat er relatief goedkoop mechanisch recyclelaat ingezet kan worden. Dit is goedkoper dan chemisch recyclelaat of biobaseerde polymeren.</p>

¹³ Er wordt opgemerkt dat de getallen met in Nederland op de markt gebrachte kunststoffen en het percentage circulaire grondstoffen vanuit het rapport van Conversio niet strookt met de aantallen die EIB (2022) heeft berekend voor het aantal kunststoffen dat in bouwprojecten is toegepast. Dit aantal ligt rond de 95 kton, waarvan circa 10 kton circulaire grondstoffen. Om vergelijking met te veel bronnen te voorkomen hebben wij voor dit onderzoek het rapport van Conversio aangehouden voor alle sectoren. Ook omdat hier onderzoek is gedaan naar in Nederland op de markt gebrachte producten, waar het voor de belasting om draait. Wel is het belangrijk om in een eventueel verdiepend onderzoek in de gaan op de verschillende databronnen die er bestaan en de betrouwbaarheid hiervan.

¹⁴ Conversio (April 2024). *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands.*

	Beschouwing
Prijselasticiteit van de sector	De deelproducten worden altijd toegepast in een groter project, zoals de GWW-project of de verbouwing of nieuwbouw van een woning. Kunststof is niet het basismateriaal in zo'n project en een prijsstijging voor een plasticbelasting zal relatief laag zijn ten opzichte van de prijs van een woning of GWW-project. Op deelproductniveau is dit wel meer voelbaar. Naar verwachting zal de belasting volledig doorberekend kunnen worden aan de consument.
Effecten	
Mogelijk beoogde belastingopbrengst	De belemmeringen om een belasting in te voeren voor de gehele bouwsector zijn groot vanwege de heterogeniteit van producten en toepassingen. Een kansrijkere benadering zou zijn om enkele grote deelstromen afzonderlijk te belasten. Een eerste indicatie van het belastingbedrag zou in de orde van enkele tientallen miljoenen kunnen liggen, maar het is niet waarschijnlijk dat het juridisch toegestaan is om sommige deelstromen wel en andere niet te belasten (zie hoofdstuk 5 voor verdere informatie)
Lastenverzwaring consument	De tarieven per kilo zijn relatief hoog. Wanneer dit vergeleken wordt met de kosten van een geheel bouwproject (zoals een nieuwbouwhuis), ligt de prijsstijging tussen de ca. 0,01% en 0,05% voor een beoogde belastingopbrengst van €200 miljoen (zie paragraaf 3.2.1). Deze prijsstijging ligt echter aanzienlijk hoger wanneer alleen wordt gekeken naar aparte bouwonderdelen zoals kunststofbuizen of -kozijnen.
Administratieve lasten voor bedrijven	Deze zijn naar verwachting hoog omdat er nog geen producentenorganisatie (UPV) is, waarop kan worden aangesloten.
Wegleffecten/uitwijkmogelijkheden van de belastingplichtige	Bij de bouw zijn de wegleffecten naar verwachting redelijk beperkt. De meeste bouwbedrijven op de Nederlandse markt kopen hun materialen in bij Nederlandse groothandels. De kostprijsstijgingen zijn op het gehele project echter te overzien waardoor er naar verwachting niet zal worden uitgeweken naar buitenlandse groothandels. Dit geldt in mindere mate voor de GWW-sector, waar aannemers hun producten ook direct bij de leverancier halen die veelal buiten Nederland zit. Voor een klein deel van de kunststof bouwmaterialen zijn er alternatieven zonder kunststof, zoals houten en aluminium kozijnen.
Potentiële milieuwinst	Het is niet waarschijnlijk dat de plasticbelasting direct leidt tot een toename in het aandeel circulaire grondstoffen in de bouw. Er zijn volgens onderzoek van FFACT vier belemmeringen: het grote kwaliteitsverschil tussen oude (post-consumer) afgedankte plastics en nieuw toegepaste plastics, het ontbreken van wet- en regelgeving om plastics gescheiden te slopen, het ontbreken van een verbod op verbranding van recyclebare plastics en het nog onvoldoende samenwerken in de keten van sloop- en recycling. ¹⁵
Overige milieueffecten	NVT
Draagvlak bij consumenten	De prijsverhoging is relatief laag ten opzichte van het gehele project (renovatie, aankoop woning). Voor GWW-projecten worden de kosten betaald door overheden. Hier is het draagvlak ook hoger aangezien duurzaamheid en circulariteit steeds breder geaccepteerd wordt.
Draagvlak bij bedrijven	Circulair bouwen begint langzaam een markt te worden, hoewel bedrijven zich zorgen maken over de concurrentie van andere materialen, zoals houten kozijnen. Bij sommige bedrijven is er steeds meer beleidsmatige aandacht voor circulair bouwen, wat op draagvlak kan rekenen. In dit kader lijkt een belasting met terugsluis beter te passen dan een belasting die enkel ten goede komt aan de algemene middelen.
Uitvoerbaarheid	
Stabiliteit van de grondslag	Voor de productgroepen waar dat kan zullen naar verwachting steeds meer circulaire alternatieven, met name mechanisch recyclelaar en biogebaseerde grondstoffen, worden toegepast. Deze verandering gaat echter geleidelijk.

¹⁵ FFACT (oktober 2024). Plastics in de bouw: Verkenning naar de mogelijkheden om het instrument UPV in te zetten voor plastics in de (woning)bouw.

	Beschouwing
Herkenbaarheid kunststof aandeel in product	Dit is een groot vraagstuk in de bouw, omdat de soorten kunststof en het gewicht ervan in het eindproduct niet meer herkenbaar zijn. Bij deelproducten van de toeleveranciers in de bouw is de herkenbaarheid echter beter.
Harmonisatie met bestaand en aangekondigd beleid	Op dit moment wordt de vormgeving van een mogelijke UPV voor plastics in de bouw verkend, waardoor er nog mogelijkheden zijn om deze te harmoniseren met een plasticbelasting. Bovendien wordt er vanaf januari 2025 een digitaal productpaspoort verplicht voor bouwmaterialen, zoals bepaald in de herziene CPR. Dit paspoort maakt informatie over de herkomst van grondstoffen en recycling toegankelijk, wat de handhaafbaarheid van een plasticbelasting zou kunnen vergemakkelijken.
Overige uitvoeringsaspecten	Zie hoofdstuk 5

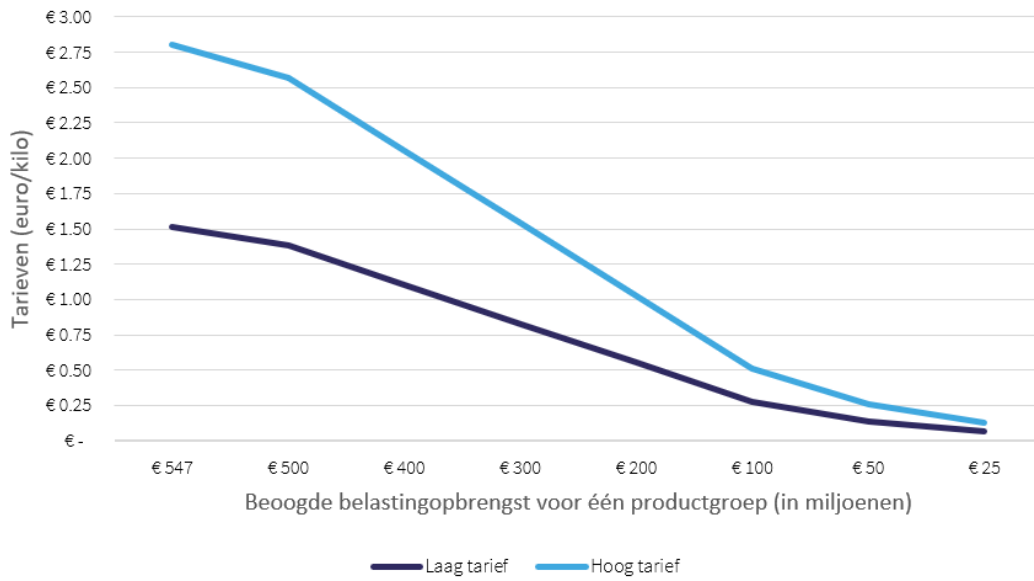
4.2.1 Tarieven en lastenverzwaring consument

Indien het gehele bedrag van 547 miljoen op deze sector wordt toebedeeld is de hoogte van de tarieven en de kostprijsstijgingen van de eindproducten relatief hoog met een tarieven per kilo van tussen de 1,50 en 2,80 euro. Onderstaande figuren geven een bandbreedte van de tarieven per kilo voor de bouw voor verschillende beoogde belastingopbrengsten.

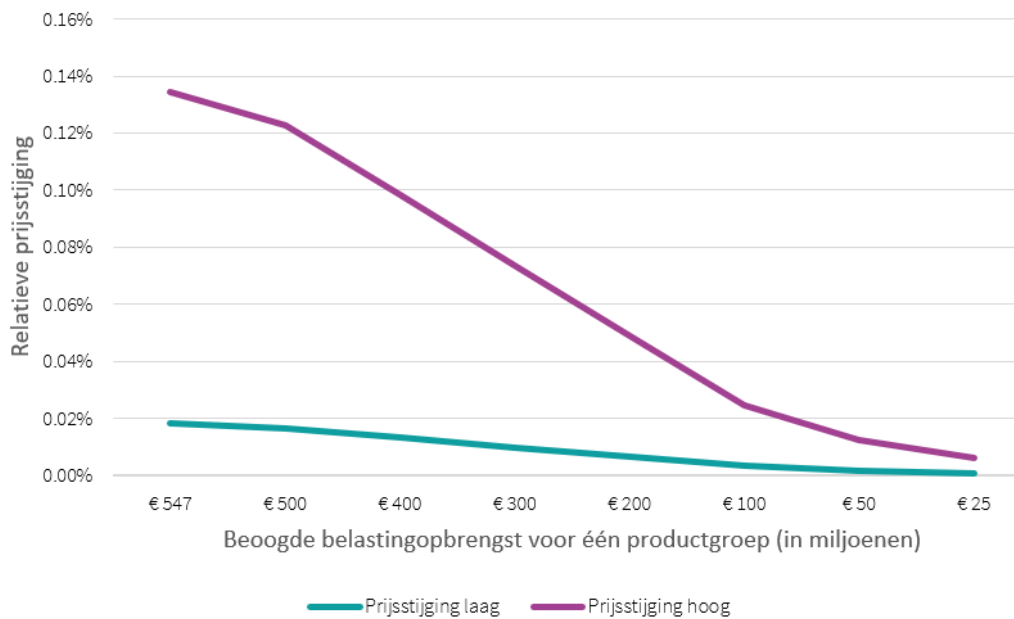
Ter illustratie is aangegeven wat dit betekent voor de prijsstijgingen van een nieuwbouwhuis met gemiddelde prijs van 418.000 euro, waarvan het aandeel gewicht van kunststof geschat wordt tussen 1-5% van het totale gewicht (paars = 200 kilogram kunststof en turquoise = 50 kilogram kunststof). Voor een beoogde belastingopbrengst van 200 miljoen betekent dit een relatieve kostprijsstijging tussen de ca. 0,01% en 0,05%, in het geval dat het totale bedrag aan de consumenten doorberekend kan worden. De gemiddelde kostprijsstijging voor een geheel bouwproject zoals de bouw van een nieuwbouwhuis is dus relatief laag. Het is niet uitgerekend voor gehele bouwprojecten in de GWW-sector, maar ook hier zijn kunststofproducten slechts een klein onderdeel van het totale project. Grootste gedeelte (en kosten) zit in staal, beton en grond.

De berekeningen van prijsstijgingen zijn echter alleen uitgevoerd voor gehele bouwprojecten, met een nieuwbouwhuis als referentiepunt. Voor losse bouwonderdelen zoals kunststofbuizen en -kozijnen leiden de berekende gemiddelde tarieven tot een aanzienlijke prijsverhoging per kilo. In nader onderzoek kan in nader detail onderzocht worden wat de gemiddelde prijsstijgingen zijn voor verschillende productgroepen binnen de sector.

De bouw



De bouw



4.3 Automotive

De automotive sector verwijst naar kunststofproducten die worden ingezet voor de productie en reparatie van auto's en andere motorvoertuigen, zoals bestelwagens, motoren en vrachtwagens. De totale hoeveelheid kunststofproducten in een auto of motorvoertuig kan grofweg ingedeeld worden in drie subgroepen: **interieur** (bijv. stoelen, handvaten en dashboard), **exterieur** (bijv. kofferdeksels, wioldoppen) en **technische-, elektrische- of elektronische componenten** (bijv. verlichting, bumper).

	Beschouwing
Mogelijk aangrijpingspunt van de belasting	<p>In de auto-industrie zijn er twee mogelijkheden waarop de plasticbelasting kan aangrijpen. Bij de verkoop/aankoop van deelproducten van de auto, zoals de bumper, koplampen of het dashboard, of bij de verkoop/aankoop van de auto zelf.</p> <p>Nederland speelt een bescheiden rol in de wereldwijde auto-industrie. Er zijn ca. 370 bedrijven actief in de industrie of in de auto onderdelenindustrie. Nederland produceert geen personenauto's en is enkel actief in de productie van vrachtwagens, zoals DAF Trucks in Eindhoven en Scania in Zwolle. Personenauto's worden grotendeels aangekocht bij autodealers – vaak gelieerd aan merk eigenaren zoals Volvo of BMW – of garages. Hiervan zijn er ca. 40.000 actief in Nederland.</p> <p>Er zijn verwerkers actief op het gebied van auto-onderdelen, dit is echter een zeer beperkt aantal. Deze verwerkers leveren met name aan buitenlandse autofabrikanten. Het doorvoeren van een plasticbelasting op deelproductniveau kan ertoe leiden dat Nederlandse verwerkers zichzelf uit de marktprijzen ten opzichte van producten van deelproducten in andere EU-lidstaten of hierbuiten.</p> <p>Het minst complexe aangrijpingspunt voor een plasticbelasting voor de sector is toch bij fysieke verkooppunten van merkeigenaren (autodealers) en garages in Nederland. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen 'nieuwe voertuigen' en tweede- of derdehands voertuigen.</p>
Marktomstandigheden	Er wordt jaarlijks tussen de 48 en 136 kton aan kunststof op de markt gebracht in Nederland binnen deze sector. In totaal wordt er in Nederland jaarlijks 130 kton kunststof verwerkt (zie Bijlage B). Dit gaat met name om tussenproducten. De sector staat hiermee qua volume op de vierde plek van de zes sectoren in Nederland met ongeveer 7% van de in totaal op de Nederlandse markt gebrachte kunststoffen.
Circulaire grondstoffen	Er wordt gemiddeld reeds ca. 12,6% circulaire grondstoffen toegepast in deze sector (zie Bijlage B)
Prijselasticiteit van de sector	Consumenten en bedrijven zijn afhankelijk van auto's voor transport en bedrijfsvoering. Kunststof is niet het basismateriaal in een auto en een prijsstijging voor een plasticbelasting zal relatief laag zijn ten opzichte van de prijs van een nieuwe auto. Naar verwachting zal de belasting dus in de volledigheid doorberekend kunnen worden aan de consument.
Effecten	
Mogelijk beoogde belastingopbrengst	De belemmeringen om een belasting in te voeren voor automotieve zijn zo groot dat een plasticbelasting moeilijk is in te voeren.
Lastenverzwaring consument	Deze zijn relatief laag ten opzichte van de prijs van een auto.
Administratieve lasten voor bedrijven	Bij de registratie van een nieuwe of geïmporteerd voertuig moet je vaak BPM (Belasting van Personenauto's en motorrijwielen) betalen voordat het voertuig op kenteken wordt gezet. Na goedkeuring van RDW, moet de consument aangifte doen bij de Belastingdienst en deze betalen voordat het kenteken op naam wordt gezet. Het is wellicht mogelijk om de plasticbelasting via dit bestaande systeem van RDW-Belastingdienst op te tuigen om administratieve lasten te beperken.
Wegleffecten/uitwijkmogelijkheden van de belastingplichtige	Door de goede registratie van voertuigen en de al bestaande BPM zou het wegleffect klein moeten zijn. De belasting geldt voor alle automerken, en het kopen van een auto in het buitenland zou geen verschil moeten maken, aangezien er ook BPM moet worden afgerekend wanneer de auto in Nederland op kenteken wordt gezet.
Potentiële milieuwinst	Fabrikanten kunnen overstappen op kunststofproducten van recyclelaar. Dit gebeurt echter niet van de ene op de andere dag, indien een autofabrikant voor een bepaald model kiest voor een bepaalde bumper of koplamp, dan blijft deze er gedurende de productie van deze lijn in het ontwerp zitten door gemaakte kosten voor ontwerp, matrijzen, marketing etc.

	Beschouwing
	Er is geen reden om aan te nemen dat een plasticbelasting op productniveau leidt tot een toename van circulaire grondstoffen in automotive. Met name omdat buitenlandse producenten niet speciaal voor de Nederlandse markt meer circulaire grondstoffen in hun auto's zullen toepassen. Deze wijziging zal naar verwachting pas plaatsvinden bij de invoering van de End-of-Life Vehicles (ELV)-richtlijn op Europees niveau, vermoedelijk in 2033.
Overige milieueffecten	Het toevoegen van kunststoffen aan auto's heeft er in de afgelopen jaren ook toe geleid dat auto's lichter zijn geworden en zodoende minder brandstof uitstoten tijdens het rijden. Een negatief neveneffect van de belasting kan zijn dat er weer wordt overgestapt op alternatieve (zwaardere) materialen, welke zorgen voor meer CO ₂ -uitstoot in de gebruikersfase. Het is van belang om hierin een balans te zoeken.
Draagvlak bij consumenten	Consumenten zien kunststof in auto's niet als een belangrijk vraagstuk. Bij milieu gaat het bij de auto vooral om de brandstof en fijn stof. En toepassing van kunststof is vaak om de veiligheid te verhogen, wat voor consumenten belangrijk is.
Draagvlak bij bedrijven	Het zijn voornamelijk buitenlandse producenten, die een specifieke Nederlandse belasting moeten betalen. Daar zal een beperkt draagvlak voor zijn.
Uitvoerbaarheid	
Stabiliteit van de grondslag	De grondslag voor deze sector blijft naar verwachting stabiel tot de invoering van de Europese End-of-Life Vehicles (ELV)-richtlijn, vermoedelijk in 2033. Vanaf dat moment moet een nog nader te bepalen percentage van de kunststofonderdelen in een auto bestaan uit recycalaat. Afgezien van enkele uitzonderingen is het onwaarschijnlijk dat autofabrikanten (merkeigenaren) een hoger percentage recycalaat zullen toepassen dan wettelijk verplicht. Op de lange termijn zal dit wellicht wel mogelijk worden als chemisch recycalaat breder toepasbaar en betaalbaarder wordt. Zeker voor de technische kunststoffen in een auto of het exterieur. Mechanisch recycalaat kan niet voor elke toepassing in een auto ingezet worden doordat de kwaliteit lager, het niet voldoet aan de benodigde certificaten (o.a. herkomst recycalaat en eisen zoals constructieve sterkte/veiligheid/brandwerend) of niet mogelijk is voor bepaald polymeertype, zoals PUR.
Herkenbaarheid kunststof aandeel in product	Dit is een groot vraagstuk in de automotive sector, omdat de soorten kunststof en het gewicht ervan in het eindproduct vaak niet meer te herkennen zijn. Bij de deelproducten van de toeleveranciers in de automotive sector is de herkenbaarheid echter beter.
Harmonisatie met bestaand en aangekondigd beleid	Mogelijke koppeling met de ELV op Europees niveau. De exacte datum waarop de nieuwe verordening van kracht wordt is nog niet definitief vastgesteld. Op dit moment wordt uitgegaan van een inwerkingtreding in 2027, waarbij de verplichting tot een minimaal aandeel recycalaat zes jaar later van kracht wordt, vermoedelijk in 2033. ¹⁶ Dit staat echter nog niet vast.
Overige uitvoeringsaspecten	Zie hoofdstuk 5

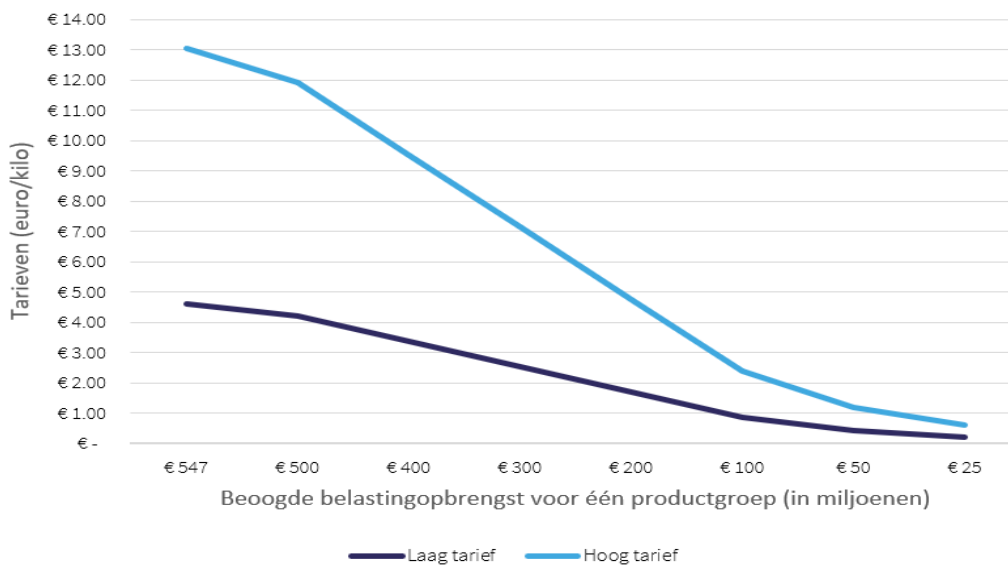
¹⁶ Website European Commission – voorstel ELV - [link](#)

4.3.1 *Tarieven en lastenverzwaring consument*

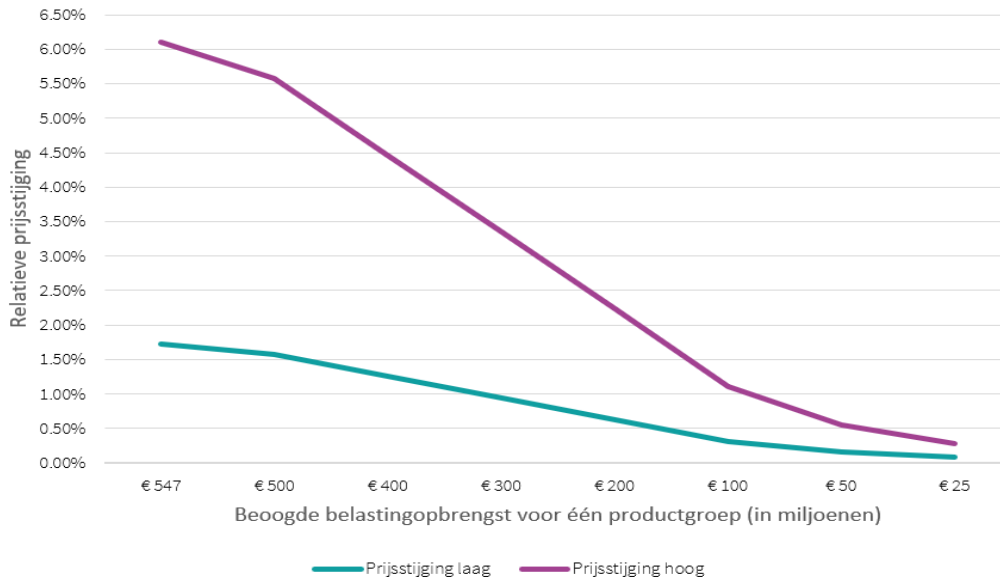
Indien het gehele bedrag van 547 miljoen op deze sector wordt toebedeeld is de hoogte van de tarieven en de kostprijsstijgingen van de eindproducten relatief hoog met tarieven per kilo van tussen de 4,60 en 13 euro. Onderstaande figuren geven een bandbreedte van de tarieven per kilo voor de bouw voor verschillende beoogde belastingopbrengsten.

Ter illustratie is aangegeven wat dit betekent voor de prijsstijgingen van een gemiddelde nieuwe auto van 48.118 euro, waarvan het aandeel gewicht van kunststof geschat wordt tussen 12-15% van het totale gewicht (paars = 225 kilogram kunststof en turquoise = 180 kilogram kunststof). Voor een beoogde belastingopbrengst van 200 miljoen euro betekent dit een relatieve kostprijsstijging tussen de ca. 0,6% en 2,2% en voor een belastingopbrengst van 100 miljoen euro tussen de ca. 0.3% en 1.1%. Dit is in het geval dat het totale bedrag aan de consumenten doorberekend kan worden. De gemiddelde kostprijsstijging voor een gehele auto is met deze prijsstijgingen te overzien voor de consument. Deze berekeningen van prijsstijgingen zijn echter alleen uitgevoerd voor een gehele auto. Voor losse auto-onderdelen kunnen tarieven per kilo relatief hoog uitvallen. In nader onderzoek kan in nader detail onderzocht worden wat de gemiddelde prijsstijgingen zijn voor verschillende productgroepen binnen de sector.

Automotive



Automotive



4.4 Landbouw

Deze sector betreft al het plastic dat wordt toegepast voor producten in de landbouw, tuinbouw en visserij. Hierin is een onderscheid gemaakt tussen twee productgroepen: **producten gericht op eenmalige gebruik en met weinig (veiligheid)eisen** (bijv. netten, folies en bloempotten), en **producten gericht op langer gebruik waarvoor meer (veiligheid)eisen tellen** (bijv. buizen, sproeiers en reservoirs).

	Beschouwing
Mogelijk aangrijpingspunt van de belasting	In de land- en tuinbouwsector in Nederland wordt plastic voornamelijk geproduceerd door een kleine groep grote producenten in het buitenland. Per producent verschilt het of deze partijen direct verkopen aan een agrarisch bedrijf of dat dit via importeurs of tussenhandelaren plaatsvindt. In de Nederlandse land- en tuinbouwsector leveren grote coöperaties plastic producten aan hun leden (68% van het marktaandeel in de sector) ¹⁷ of kunnen partijen producten inkopen bij handelaren ¹⁸ . Voor deze sector is het enkel mogelijk om de belasting te laten aangrijpen op deze coöperaties, groothandels en importeurs. Waarschijnlijk is er ook een stroom kunststofproducten die direct bij de producent wordt gekocht, maar de omvang hiervan is echter onduidelijk.
Marktomstandigheden	Met 42 tot 84 kton kunststoffen jaarlijks op de Nederlandse markt gebracht is deze sector de laagste qua volume. In Nederland wordt er 94 kton kunststof verwerkt in deze sector. Zoals hierboven vermeld wordt de in Nederland toegepaste plastic voor de land- en tuinbouw voor een groot deel geproduceerd door producenten in het buitenland (zie Bijlage B).
Circulaire grondstoffen	Er wordt gemiddeld reeds ca. 39% circulaire grondstoffen toegepast in deze sector (zie Bijlage B). Dit verschilt echter per toepassing/productgroep.
Prijselasticiteit van de sector	Kunststoffen voor de landbouw zijn essentieel voor de productie van voedingsmiddelen en de bedrijfsvoering van de sector. Deze producten zijn in de loop van tijd ook vaak geoptimaliseerd, waarin textiel is vervangen voor kunststof. Er zijn weinig substituten beschikbaar, dus een prijsstijging zal er niet voor zorgen dat het pro-

¹⁷ Website NCR (n.d.). *Het coöperatieve landschap*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹⁸ Rebel & TAUW (januari 2024). *Verkenning land- en tuinbouwplastics*.

	Beschouwing
	duct niet meer nodig is. Agrariërs hebben echter weinig mogelijkheden om de kostprijsstijgingen door te belasten in hun eindproducten, omdat concurrenten van buiten Nederland niet met dezelfde belasting te maken hebben. Aangezien zij zich in het midden van de keten bevinden, is het doorberekenen van de belasting complexer.
Effecten	
Mogelijk beoogde belastingopbrengst	Doordat er al relatief veel circulaire grondstoffen worden toegepast in deze sector is hier nagenoeg geen perspectief op een beoogde belastingopbrengst.
Lastenverzwaring consument	Voor een belastingopbrengst van 50 miljoen is de lastenverzwaring bij de agrariër (indien het gehele bedrag doorgerekend kan worden) circa 2 euro per kilo plastic. Op een hectare landbouwgrond resulteert dit in een kostenprijsstijging van 25%. Voor de agrarische sector, waar de marges al krap zijn, is dit een lastig te absorberen kostprijsstijging.
Administratieve lasten voor bedrijven	Het gaat om een beperkt aantal bedrijven en productgroepen, waardoor de totale administratieve lasten relatief laag zijn.
Wegleffecten/uitwijkmogelijkheden van de belastingplichtige	"De agrarische sector heeft geen mogelijkheid om hun productie naar het buitenland te verplaatsen, aangezien zij hier gevestigd zijn. Het is echter mogelijk dat zij onderzoeken of er opties zijn om kunststofproducten bij buitenlandse leveranciers te betrekken of rechtstreeks bij de producent (indien de belasting op groothandels en retail ligt). De wegleffecten zullen echter beperkt blijven.
Potentiële milieuwinst	Waar mogelijk past deze sector al veel circulaire grondstoffen, met name mechanisch recyclaat, toe. Er wordt zodoende een beperkte milieuwinst verwacht als een belasting wordt ingevoerd. De potentiële milieuwinst is in ieder geval een stuk lager dan voor andere sectoren, aangezien er al een hoog percentage (circa 39%) circulaire grondstoffen wordt toegepast en de totale omvang van de sector beperkt is.
Overige milieueffecten	In deze sector speelt ook andere ecologische problematiek, zoals zwerfafval van visnetten of microplastics die achterblijven in de grond wanneer kunststoffen niet goed worden opgeruimd. Een plasticbelasting heeft echter geen directe invloed op deze kwesties.
Draagvlak bij consumenten	De consument in de supermarkt merkt er weinig van, aangezien de prijzen niet doorberekend kunnen worden.
Draagvlak bij bedrijven	Het draagvlak bij de agrarische sector is naar verwachting zeer laag. De kortprijsstijgingen zijn disproportioneel voor slechts een lage beoogde belastingopbrengst en zij hebben geen mogelijkheid om de kostprijsstijgingen door te berekenen aan hun klanten. Daarnaast wordt de landbouwsector al sterkt geraakt door wet- en regelgeving uit andere beleidsdossiers, waaronder stikstof.
Uitvoerbaarheid	
Stabiliteit van de grondslag	De agrarische sector maakt al in grote mate gebruik van producten met een aandeel mechanisch recyclaat. In de loop der jaren is er een retourlogistiek opgezet voor dit soort producten (zoals bloempotjes). Waar mogelijk past de sector al circulaire alternatieven toe. De invoering van een belasting kan het aandeel mechanisch recyclaat verder vergroten, maar producten die chemisch recyclaat vereisen, zullen op korte termijn nog fossiele grondstoffen gebruiken. 100% circulaire grondstoffen zijn niet haalbaar. Het is daarom de vraag of het totale aandeel kunststoffen belast moet worden, of dat er een maximum moet worden gesteld, bijvoorbeeld 80-90%, vergelijkbaar met de 30% in het Verenigd Koninkrijk, om de sector gemotiveerd te houden.
Herkenbaarheid kunststof aandeel in product	De meeste producten zijn enkel gemaakt van kunststof. Er is wel een onderscheid tussen harde kunststoffen (bloempotjes, trays), landbouwfolies en/of visnetten in de mate waarop ze recyclebaar zijn. Het aandeel kunststof afkomstig van fossiele bronnen is moeilijk te bepalen. Er is hier nog geen werkend certificeringssysteem voor.
Harmonisatie met bestaand en aangekondigd beleid	Landbouwproducten zijn interessant op het gebied van de mogelijkheden voor milieuwinst. In die hoedanigheid is er een UPV Vistuing opgericht die daadwerkelijk leidt tot minder zwerfafval.
Overige uitvoeringsaspecten	Zie hoofdstuk 5

4.4.1 *Tarieven en lastenverzwaring consument*

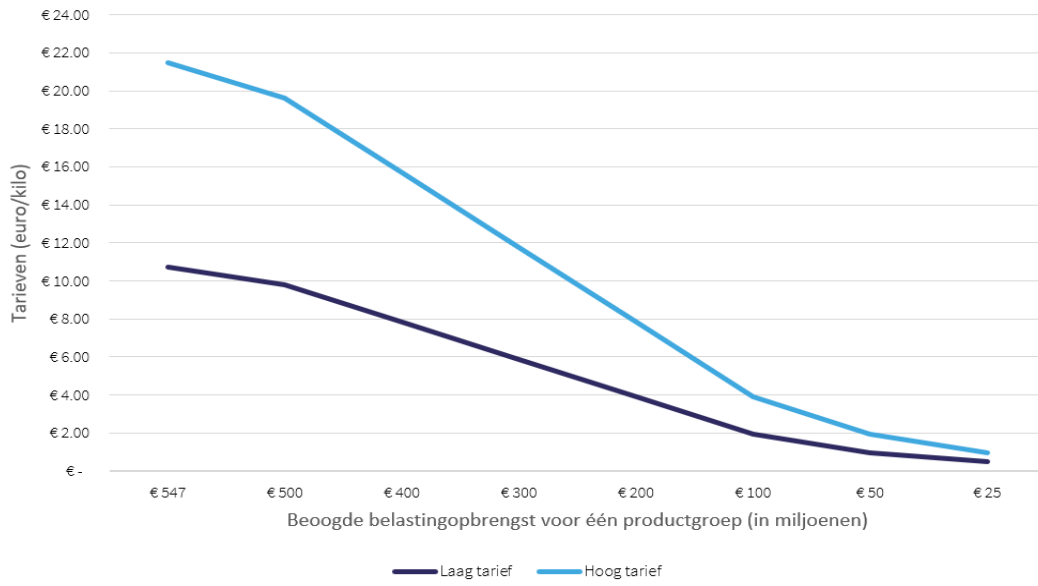
Indien het gehele bedrag van 547 miljoen op deze sector wordt toebedeeld is de hoogte van de tarieven en de kostprijsstijgingen van de eindproducten disproportioneel met tarieven per kilo van tussen de 10,7 en 21,5 euro. Onderstaande figuren geven een bandbreedte van de tarieven per kilo voor de bouw voor verschillende beoogde belastingopbrengsten.

Ter illustratie is aangegeven wat dit betekent voor de gewogen gemiddelde prijsstijgingen voor landbouwfolie. Hierbij zijn ter referentie de prijzen en kilogrammen per hectare landbouwfolie voor kuilen en landbouwfolie voor tunnels en kassen genomen, waarbij rekening is gehouden met de mate waarin de twee type landbouwfolies een hectare landbouwgrond bedekken (ca. 110 kilogram per hectare voor kuilen en 2.500 kilogram per hectare voor kassen en tunnels). Aangezien landbouwfolie voor kuilen op grasland wordt toegepast en landbouwfolie voor tunnels en kassen in de tuinbouw, is er bij de berekening van een gewogen gemiddelde prijs rekening gehouden met de landelijke verhouding van areaal voor grasland en tuinbouw in Nederland (ca. 92% van het areaal is grasland ten opzichte totale areaal voor grasland en tuinbouw)¹⁹. Hieruit kwam een gewogen gemiddelde prijs van 1.660 euro per hectare.

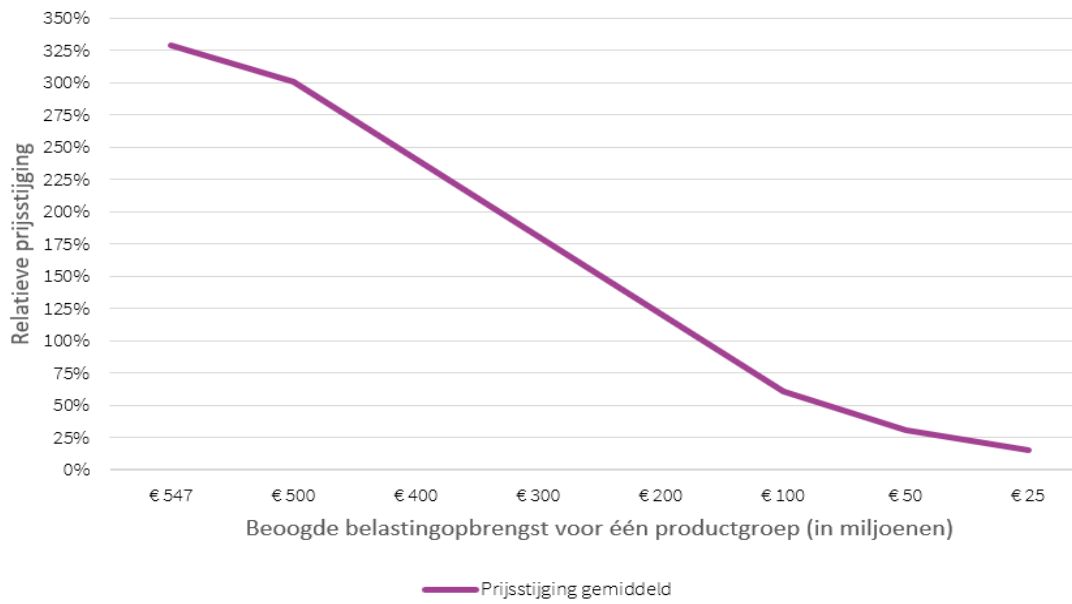
Een beoogde belastingopbrengst van 200 miljoen is berekend en komt uit op een relatieve gemiddelde kostprijsstijging van ca. 120% en een beoogde belastingopbrengst van 100 miljoen betekent een relatieve gemiddelde kostprijsstijging van ca. 60%. Dit is in het geval dat het totale bedrag aan de consument doorberekend kan worden. In nader onderzoek kan in nader detail onderzocht worden wat de gemiddelde prijsstijgingen zijn voor verschillende productgroepen binnen de sector.

¹⁹ Areaal cultuurgrond in 2023 praktisch ongewijzigd - [link](#)

Landbouw



Landbouw



4.5 Textiel

Deze sector bestaat uit alle textielproducten waarvoor plastic wordt toegepast en kan verdeeld worden in de productgroepen kleding, waaronder [consumentenkleding en bedrijfskleding](#), en [overige textiel](#), waaronder huishoudelijk textiel, tapijten, technisch textiel of beddinen. Deze producten kunnen synthetische vezels bevatten, zoals nylon of polyester.

	Beschouwing
Mogelijk aangrijpingspunt van de belasting	<p>Er is nagenoeg geen productie van textiel in Nederland. Voor kleding wordt dus nagenoeg alles geïmporteerd uit het buitenland, gedeeltelijk binnen de EU (bijvoorbeeld een modemerken uit Italië), maar ook voor een groot deel van buiten de EU (zoals fast fashion van Shein of Temu). Het is bekend dat ongeveer 70% van het in de EU verkochte textiel is buiten de EU geproduceerd.²⁰ Volgens het World Integrated Trade Solution (WITS) waren China, Duitsland, Turkije, Bangladesh en België de belangrijkste herkomstlanden van de Nederlandse textielimport in 2022.²¹</p> <p>Er is sprake van een aanzienlijke volumegroei in producten die online worden gekocht, waaronder ook kleding. Er zijn momenteel in Nederland 22.000 webwinkels actief. Doordat deze producten direct geleverd worden aan de consument wordt niet geregistreerd hoeveel kleding er daadwerkelijk in deze stroom rondgaat. De e-commerce diensten zelf zijn – als zij zich aan de wet- en regelgeving houden – wel geregistreerd bij de Belastingdienst²².</p> <p>De belasting dient voor deze sector aan te grijpen op de importeurs en verkooppunten van kleding en overig textiel.</p>
Marktomstandigheden	<p>Het aantal textielproducenten en -fabrikanten in Nederland is beperkt en betrouwbare cijfers hierover zijn niet bekend. Er wordt nagenoeg geen kleding geproduceerd in Nederland, behalve in aantal specialistische bedrijven met relatief lage oplages, en daarnaast zijn er nog producenten van andere textielproducten, zoals tapijten.²³ In totaal wordt er tussen de 208 en 433 kton kunststof in kleding in Nederland op de markt gebracht. Dit is berekend op basis van een gemiddeld aandeel van 67% synthetische vezels in kleding.²⁴</p>
Circulaire grondstoffen	<p>Het beleidsprogramma circulair textiel stelt duidelijke doelstellingen voor de substitutie van fossiele grondstoffen: op de Nederlandse markt verkocht textiel moet minimaal 50% duurzaam materiaal bevatten, waarvan minimaal 15% post-consumer recycleklaar (PCR). De mate waarin circulaire grondstoffen al worden toegepast in deze sector is onbekend, echter wordt op basis van beschikbare informatie geschat dat de huidige toepassing van circulaire grondstoffen laag is (zie Bijlage B).²⁵</p>
Prijselasticiteit van de sector	<p>Met name fast fashion concurreert op prijs, hierdoor kunnen beperkte prijsveranderingen leiden tot enige daling van de vraag. Kleding van alternatieve materialen blijft naar verwachting duurder dan kleding met kunststof vezels, inclusief de belasting. Naar verwachting kan een aanzienlijk gedeelte van de belasting doorberekend worden naar de consument.</p>
Effecten	
Mogelijk beoogde belastingopbrengst	<p>De sector is relatief interessant voor het ophalen van een structurele belastingopbrengst. De belasting wordt echter niet uitvoerbaar geschat door grote complexiteit binnen deze sector (zie hieronder en hoofdstuk 5 voor meer informatie).</p>

²⁰ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2024). [Beleidsprogramma circulair textiel 2025–2030](#).

²¹ Website World Integrated Trade Solution (WITS). *Netherlands Textiles and Clothing Imports by country in US\$ Thousand 2022*. Beschikbaar via: [Link](#)

²² E-commerce en diensten aan niet btw-plichtigen: btw-melding doen en betalen voor ondernemers van buiten de EU - [link](#)

²³ HaskoningDHV Nederland B.V. (mei 2024). Rapport Monitoring beleidsprogramma circulair textiel: peiljaar 2022.

²⁴ Changing Markets foundation (2024). Fashion's Plastic Paralysis

²⁵ FFact (2024) 'Massabalans textiel 2022' - [link](#)

	Beschouwing
Lastenverzwaring consument	Afhankelijk van de beoogde belastingopbrengst. Voor een beoogde belastingopbrengst van 200 miljoen betekent dit een relatieve kostprijsstijging tussen de ca. 1,3% (winterjas) en 3,1% (T-shirt) en voor een beoogde belastingopbrengst van 100 miljoen betekent dit een relatieve kostprijsstijging van het eindproduct tussen de ca. 0,6% en 1,5%. Voor goedkope kleding in de fast en ultra-fast fashion is de prijsstijging relatief groter.
Administratieve lasten voor bedrijven	De UPV Textiel wordt uitgevoerd door drie producentenorganisaties. Uit het gesprek met UPV Textiel komt voort dat deze drie organisaties circa 80 procent van de markt vertegenwoordigen, maar dat een deel van de markt nog niet georganiseerd is onder de UPV. De markt is echter al wel (gedeeltelijk) georganiseerd, waardoor het makkelijker is om een gezamenlijk systeem op te tuigen waarmee administratieve lasten voor bedrijven tot een minimum beperkt kunnen worden.
Wegleffecten/uitwijkmogelijkheden van de belastingplichtige	Er zijn uitwijkmogelijkheden te verzinnen voor bedrijven door kleding via een omweg van e-commerce weer Nederland in te importeren, bijvoorbeeld door een distributiecentra te gebruiken in Duitsland of België – waar geen belasting geldt – en het vervolgens via pakketten over de grens naar de consument te versturen. Ook kan de consument gemakkelijk uitwijken naar webwinkels van buitenlandse aanbieders. Naar verwachting zijn de grenseffecten minimaal, consumenten zullen niet in grote getalen naar het buitenland gaan om hun textiel/kleding te kopen (hiervoor is de lastenverzwaring niet hoog genoeg).
Potentiële milieuwinst	<p>Het is een illusie dat de textielindustrie kan bestaan zonder kunststof (polyester). Het gebruik van kunststoffen heeft ertoe geleid dat textiel andere kwaliteiten heeft gekregen, zoals waterbestendigheid, elasticiteit of minder afbraak. De grootste milieu-impact ligt bij de productie van textiel (ca. 70%) – zowel qua CO₂-uitstoot als watergebruik, grondstoffengebruik en ruimte, de rest is met name een gevolg van transport, gebruik (wassen) en de afvalfase. Ook natuurlijke materialen (o.a. wol, katoen en viscose) zijn er voor de productie aanzienlijke milieueffecten, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtegebruik, watergebruik, bestrijdingsmiddelen en chemicaliën. Substitutie van kunststof kan zodoende zelfs leiden tot een negatieve milieu-impact. Daarnaast neemt de wereldwijde kwaliteit van textiel af, waardoor het steeds minder lang mee gaat en meer consumptie (en productie) wordt gestimuleerd.</p> <p>De plasticbelasting heeft het grootste effect op de aankoop van producten van lage kwaliteit (met veel kunststof) en lage kosten. Hier leidt het tot een aanzienlijke kostprijsstijging van het eindproduct en kan het mogelijk leiden tot minder aankopen. Dit is met name in de fast fashion industrie (H&M, Primark, Inditex, Shein, Temu). Hier speelt echter wel het probleem dat de e-commerce stroom niet meegenomen kan worden in de uitvoering, waardoor er een ongelijk speelveld ontstaat tussen fysieke winkels en e-commerce (zie hoofdstuk 5).</p>
Overige milieueffecten	Geen overige milieueffecten verwacht.
Draagvlak bij consumenten	Naar verwachting zal het draagvlak voor de belasting variëren tussen verschillende consumentengroepen. Als goedkope fast fashion door de belasting duurder wordt, kan dit bij consumenten met een lager budget leiden tot minder aankopen. Consumenten die al duurdere kleding kopen, waarbij de belasting relatief lager is, zullen hun aankoopgedrag waarschijnlijk niet veranderen.
Draagvlak bij bedrijven	Het is te complex om ook de stroom textiel die via e-commerce op de Nederlandse markt wordt gebracht mee te nemen in de belasting (zie voor meer uitleg <i>handhaafbaarheid</i>). Zo ontstaat een ongelijk speelveld tussen fysieke winkels en e-commerce. Het wordt voordeliger om textiel te kopen via webwinkels, waardoor het aandeel textiel dat via fysieke winkels wordt gekocht nog verder afneemt.
Uitvoerbaarheid	
Stabiliteit van de grondslag	De komende jaren wordt er geen aanzienlijke vermindering van het aandeel kunststoffen in textiel verwacht, omdat de productie

	Beschouwing
	<p>wereldwijd plaatsvindt, kunststoffen een essentiële functie in textiel hebben en de fast fashion-industrie naar verwachting blijft groeien.</p> <p>"Momenteel bevindt de recycling van textiel zich nog in een pril stadium, waardoor er op korte termijn geen gerecycled materiaal op grote schaal beschikbaar zal zijn. Op de lange termijn kan de belasting, vooral als er meer internationaal beleid wordt geïmplementeerd, bijdragen aan een grotere inzet van gerecyclede kunststoffen in textiel. Voor milieuwinst is het echter cruciaal dat deze materialen bijdragen aan de circulaire transitie. De trend om bijvoorbeeld PET als vervanger van polyester in textiel te gebruiken, kan echter de recyclebaarheid van deze producten verlagen. Bovendien kan deze schone mono-stroom niet worden hergebruikt als recycalaat in producten die oorspronkelijk van PET zijn gemaakt.</p>
Herkenbaarheid kunststof aandeel in product	<p>Het ene textiel bevat meer kunststoffen dan het ander (bijvoorbeeld een synthetische elastische doek versus een wollen trui). De EU-verordening betreffende etikettering en vezelsamenstelling zorgt ervoor dat het aandeel kunststof op een textielproducten in ieder geval afleesbaar is op het etiket. Dit zou de handhaafbaarheid moeten bevorderen: het aandeel kunststof is af te lezen in steekproef. Er zitten echter wel wettelijke toleranties in het label, dus het is geen exact aantal. Ook blijkt uit onderzoek dat de vermelding van de samenstelling op het etiket niet altijd juist is.²⁶ En daarnaast is er geen wetgeving die aangeeft dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen gerecyclede content, biogebaseerd, organic etc. In Frankrijk zijn ze bezig met het refashion systeem (eco-certificering) om dit te stimuleren, maar nog geen 1% van de bedrijven doet mee omdat het te ingewikkeld is en de financiële prikkel te laag is.</p>
Handhaafbaarheid	<p>Eén van de taken van de Douane is controle op bij invoer verschuldigde belastingen. Momenteel zijn er veel HS-codes in deze sector. De douane is aan het onderzoeken of deze aangepast kunnen worden om meer duurzame materialen te stimuleren. Nederland heeft hier echter maar beperkt invloed op.</p> <p>Deze controle geldt ook voor producten die via e-commerce op de markt worden gebracht. Sinds 1 juli 2021 is de vrijstelling van BTW voor goederen onder €22 afgeschaft in de EU. Dit betekent dat alle commerciële goederen die in de EU worden geïmporteerd, ongeacht hun waarde, aan BTW onderworpen zijn. Voor sommige producten kunnen invoerrechten van toepassing zijn, afhankelijk van de specifieke HS-code en de waarde van de goederen. Het kan lopen via de grote platforms, zoals Amazon, Shein etc. of het kan lopen via post- en koeriersdiensten zoals PostNL, DHL, UPS, FedEx. Het opzetten van een systeem is zeer complex en tijdrovend.</p>
Harmonisatie met bestaand en aangekondigd beleid	<p>Nederland en Europa zetten al belangrijke stappen om de textielsector te verduurzamen. Binnen de UPV-textiel wordt gewerkt aan betere inzameling en recycling van textiel aan de achterkant. Sinds 1 juli 2023 zijn producenten van consumentenkleding, bedrijfskleding en huishoudtextiel verplicht zich bij Rijkswaterstaat te registreren en jaarlijks verslag uit te brengen over de hoeveelheid textiel die zij op de Nederlandse markt hebben gebracht. Vanaf augustus 2026 moeten ze ook informatie verstrekken over de inzameling, het hergebruik en de recycling van afgedankte textielproducten. Bovendien is de producent verantwoordelijk voor het garanderen dat 50% van het in 2024 verkochte textiel in 2025 gereed is voor hergebruik of recycling, met een jaarlijkse stijging tot 75% in 2030. Daarnaast wordt er gewerkt aan duurzamer en circulair ontwerp van kleding binnen de kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten (ESPR). Ook is er een verbod op de vernietiging van ongebruikt textiel en schoeisel, hoewel de verwachting is dat dit verbod niet voor 2027 ingaat. Een plasticbelasting ondersteunt deze initiatieven niet, omdat de transitie in de textielsector nog in de beginfase zit en de belasting de</p>

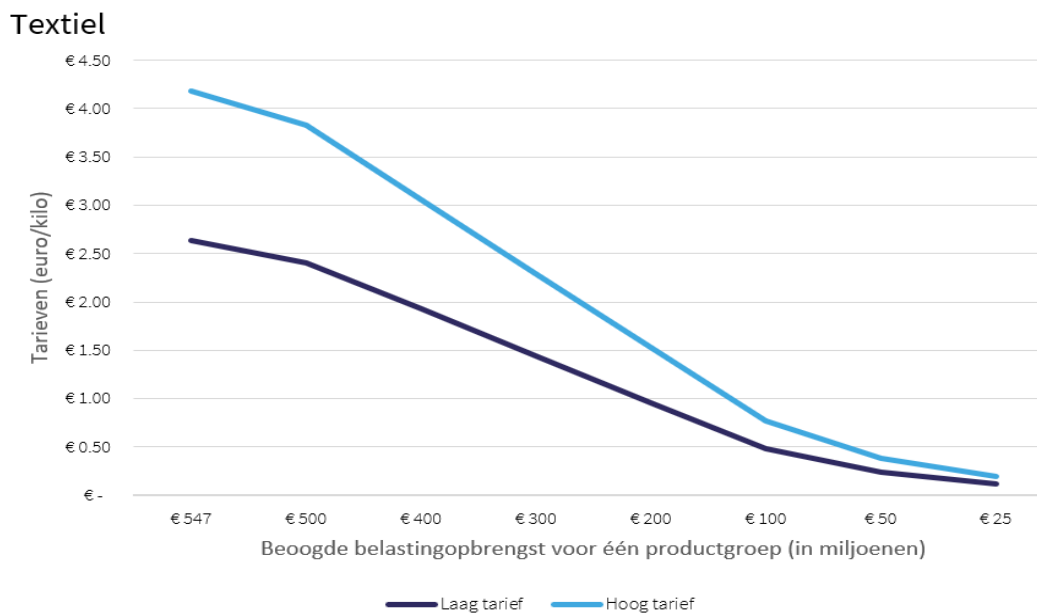
²⁶ Uit onderzoek blijkt dat ca. 54% van een steekproef van kledingstukken de samenstelling klopt en de overige 46% niet. Kledinglabels, nauwkeurig of niet, CircleEconomy, 2019

	Beschouwing
	benodigde middelen onttrekt die anders gebruikt kunnen worden voor recyclinginspanningen.
Overige uitvoeringsaspecten	Zie hoofdstuk 5.

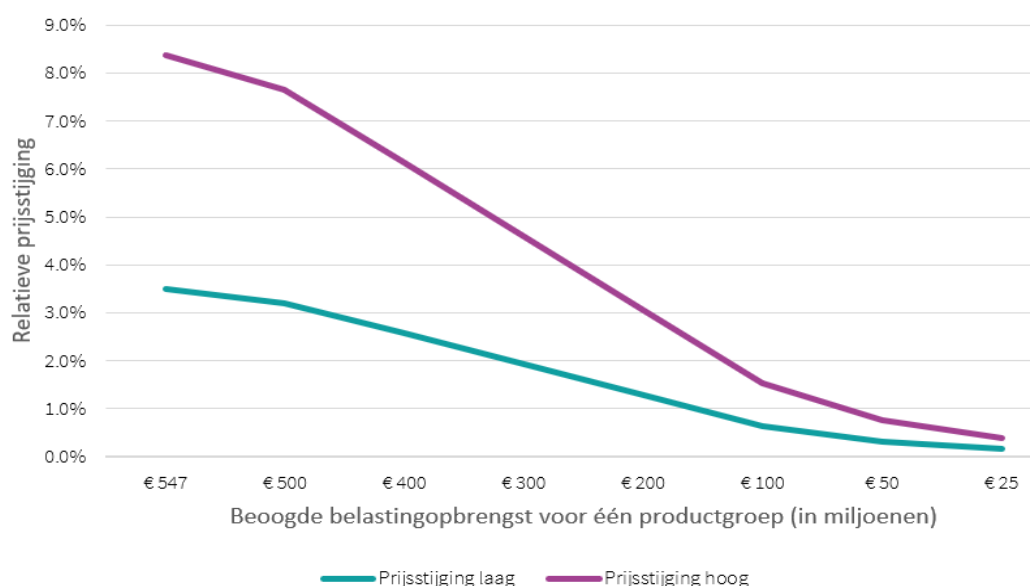
4.5.1 *Tarieven en lastenverzwaring consument*

Indien het gehele bedrag van 547 miljoen op deze sector wordt toebedeeld is de hoogte van de tarieven en de kostprijsstijgingen van de eindproducten relatief hoog met tarieven per kilo van tussen de 2,6 en 4,2 euro. Onderstaande figuren geven een bandbreedte van de tarieven per kilo voor de bouw voor verschillende beoogde belastingopbrengsten.

Ter illustratie is aangegeven wat dit betekent voor de prijsstijgingen voor bepaalde producten (paars = T-shirt van ca. 200 gram polyester en turquoise = winterjas van ca. 1 kilogram polyester). Voor een beoogde belastingopbrengst van 200 miljoen betekent dit een relatieve kostprijsstijging tussen de ca. 1,3% en 3,1% en voor een beoogde belastingopbrengst van 100 miljoen betekent dit een relatieve kostprijsstijging van het eindproduct tussen de ca. 0,6% en 1,5%. Dit is in het geval dat het totale bedrag aan de consument doorberekend kan worden. Voor kleding van hogere economische waarde (bijvoorbeeld merkkleding of kledingstukken zoals jassen) zal de belasting minder merkbaar zijn voor consumenten, terwijl consumenten van kleding met lagere economische waarde zoals fast-fashion de belasting sterker zullen voelen. In nader onderzoek kan in nader detail onderzocht worden wat de gemiddelde prijsstijgingen zijn voor verschillende productgroepen binnen de sector.



Textiel



4.6 Elektrische en elektronische apparaten

Deze sector kan verdeeld worden in 10 productgroepen: (kleine en grote) huishoudelijke apparaten, IT- en telecommunicatietemperatuur, verlichtingsapparatuur, elektrisch/ elektronisch gereedschap, consumentenapparatuur, speelgoed/ontspannings- en sportapparatuur, meet- en controle-instrumenten en medische hulpmiddelen elektronica.

	Beschouwing
Mogelijk aangrijpingspunt van de belasting	Er vindt relatief weinig productie plaats in Nederland. Er is wel een grote markt voor de verkoop van apparaten uit buitenland: 3.110 bedrijven voor vervaardiging van computers, elektrische, optische en elektrische apparatuur en elektronische apparatuur, 7.215 bedrijven in groothandel, 2.285 winkels en 4.560 webwinkels consumentenelektronica. Het aangrijpingspunt ligt dan ook voornamelijk bij importeurs en in mindere mate bij producten van EEA-producten.
Marktomstandigheden	In Nederland wordt ca. 112 kton kunststof verwerkt in deze sector en tussen de 53 en 113 kton op de markt gebracht.
Circulaire grondstoffen	Er wordt gemiddeld reeds ca. 12% circulaire grondstoffen toegepast in producten binnen deze sector (zie Bijlage B)
Prijselasticiteit van de sector	De prijselasticiteit verschilt per product. Koelkasten, wasmachines, smartphones en medische apparaten worden bijvoorbeeld vaak aangeschaft, ongeacht de plasticbelasting, omdat ze als noodzakelijk worden beschouwd. In de meeste gevallen kan de belasting worden doorberekend aan de consument. Echter, als de prijsstijging door de belasting te groot is, kan de consument besluiten over te stappen op alternatieven of de aankoop af te zien. Dit risico geldt vooral voor niet-essentiële producten die goedkoop zijn, een korte levensduur hebben en een groot aandeel kunststof bevatten.
Effecten	
Mogelijk beoogde belastingopbrengst	De belemmeringen om een belasting in te voeren voor elektr(on)ische apparaten zijn zo groot dat een plasticbelasting moeilijk is in te voeren.
Lastenverzwaring consument	Een uniform tarief per kilo leidt tot een relatief aanvaardbare prijsstijging voor duurdere producten met een hoge meerwaarde (zoals lange levensduur, hoge kwaliteit, of merkwaarde), terwijl de prijsstijging voor goedkopere producten met weinig waarde onevenredig groot is. Het tarief is dus disproportioneel voor het ene

	Beschouwing
	type product en aanvaardbaar voor het andere, wat het invoeren van een belasting complex maakt.
Administratieve lasten voor bedrijven	Stichting OPEN berekent momenteel de tarieven op basis van het totale gewicht van het product, zonder onderscheid te maken tussen kunststof en andere materialen. Voor een plasticbelasting is echter een preciezere hoeveelheid van het aandeel kunststof nodig. Er zou gewerkt kunnen worden met kengetallen, maar waarschijnlijk is het nodig om een gedetailleerd systeem op te zetten om discussie te voorkomen (zie hoofdstuk 5). Dit kan leiden tot aanzienlijke administratieve lasten voor bedrijven.
Wegleffecten/uitwijkmogelijkheden van de belastingplichtige	E-commerce speelt een grote rol in deze sector. Omdat consumenten de mogelijkheid hebben om via online winkels producten aan te schaffen kunnen zij mogelijk de plasticbelasting vermijden.
Potentiële milieuwinst	Er zit geen directe relatie tussen het invoeren van een plasticbelasting en het verlagen van de milieudruk. Dit komt omdat het grootste gedeelte van de EEA die in Nederland op de markt wordt gebracht wordt geïmporteerd uit het buitenland. Een belasting in Nederland zal niet leiden tot meer circulaire grondstoffen of een betere recyclebaarheid van het eindproduct.
Overige milieueffecten	Het handelingsperspectief om producten langer te gebruiken of te repareren, wordt groter bij de consument, want kan leiden tot minder consumptie. Het is echter niet van tevoren aan te tonen welk tarief nodig is om dit te bewerkstelligen.
Draagvlak bij consumenten	Het draagvlak van de consument verschilt erg per product (zie kostprijsstijgingen).
Draagvlak bij bedrijven	Het zijn voornamelijk buitenlandse producenten, die een specifieke Nederlandse belasting moeten betalen. Daar zal een beperkt draagvlak voor zijn.
Uitvoerbaarheid	
Stabiliteit van de grondslag	Naar verwachting is de grondslag van deze sector relatief stabiel. De inzameling van e-waste is in de afgelopen jaren al toegenomen door de invoering van de UPV. Deze inzameling is echter gericht op de recycling van waardevolle grondstoffen en kunststof is meer een bijproduct.
Herkenbaarheid kunststof aandeel in product	Er bestaat een enorme diversiteit aan producten. Op het oog is het wel zichtbaar welk deel van een product uit kunststof bestaat en producenten hebben hier ook zeker informatie over, het is echter de vraag of deze informatie bij de douane/belastingdienst bekend is. Het aandeel kunststof afkomstig van fossiele bronnen is moeilijk te bepalen. Er is hier nog geen werkend certificatiemechanisme voor.
Harmonisatie met bestaand en aangekondigd beleid	Afstemming met de UPV
Overige uitvoeringsaspecten	Zie hoofdstuk 5

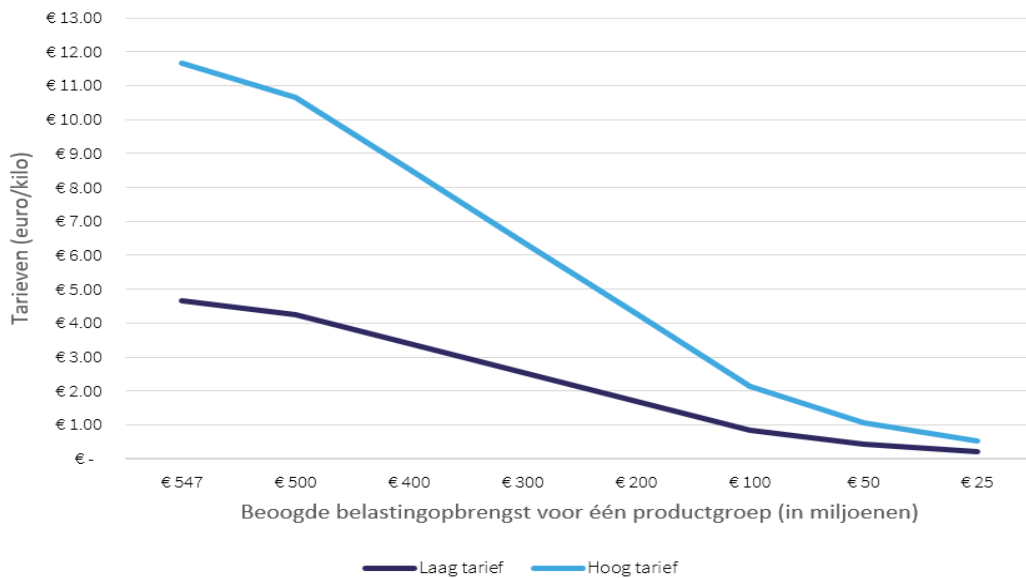
4.6.1 Tarieven en lastenverzwaring consument

Indien het gehele bedrag van 547 miljoen op deze sector wordt toebedeeld is de hoogte van de tarieven en de kostprijsstijgingen van de eindproducten relatief hoog. Bovendien is er grote variatie in de tarieven en mogelijke kostprijsstijging met tarieven per kilo van tussen de 4,7 en 11,7 euro. Onderstaande figuren geven een bandbreedte van de tarieven per kilo voor de bouw voor verschillende beoogde belastingopbrengsten.

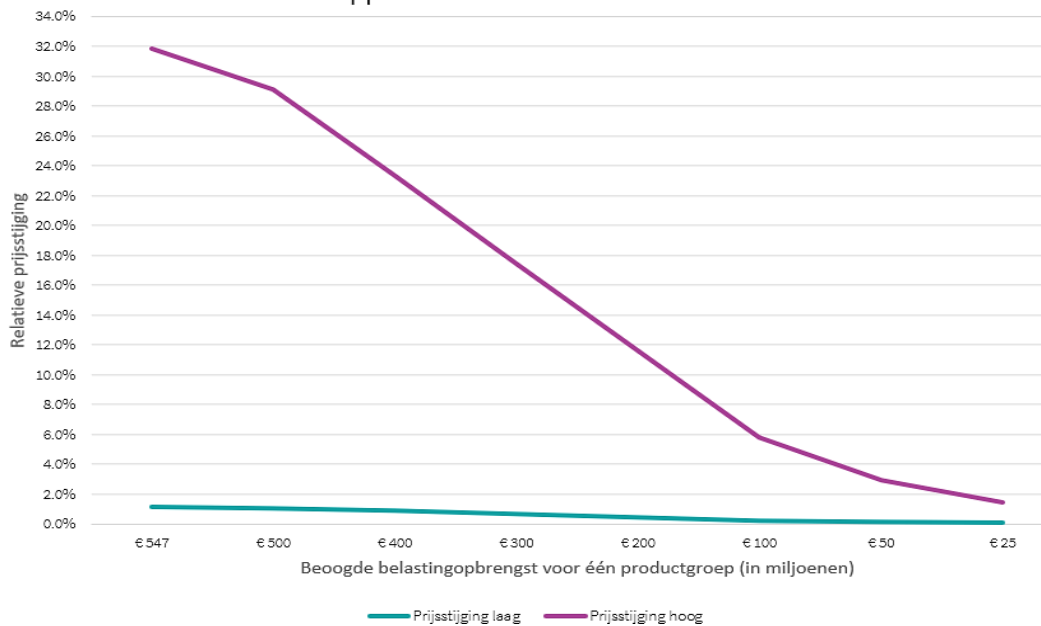
Ter illustratie is aangegeven wat dit betekent voor de prijsstijgingen voor bepaalde producten (paars = koelkast bestaande uit ca. 30 kilogram kunststof en turquoise = tandenborstel bestaande uit 112 gram kunststof). Voor een beoogde belastingopbrengst van 200 miljoen betekent dit een relatieve kostprijsstijging tussen de ca. 0,4% en 11,6% en voor een beoogde belastingopbrengst van 100 miljoen betekent dit een relatieve kostprijsstijging van het eindproduct tussen de ca. 0,2% en 5,8%. Dit is in het geval dat het totale bedrag aan de consu-

ment doorberekend kan worden. Uit de grootte van de bandbreedte is terug te zien dat er grote variatie is in type producten en het kunststofgewicht dat deze bevatten. Zo kan de prijsstijging relatief hoog zijn voor producten met een hoger aandeel kunststof en lagere economische waarde, zoals een simpele rekenmachine, en voor producten met een hoog gewicht aan kunststof zoals koelkasten. Voor producten met een relatief laag gewicht in kunststoffen en hogere economische waarde zoals mobiele telefoons, kan de prijsstijging relatief meevallen. In nader onderzoek kan in nader detail onderzocht worden wat de gemiddelde prijsstijgingen zijn voor verschillende productgroepen binnen de sector.

Elektrische en elektronische apparaten



Elektrische en elektronische apparaten



5 Uitvoeringsaspecten

De totstandkoming van nieuw beleid – waaronder een nieuwe verbruiksbelasting – vindt plaats aan de hand van het zogenoemde Beleidskompas²⁷ (voorheen: integraal afwegingskader voor de totstandkoming van beleidsmaatregelen). Hierin is het belangrijk om – voor de beleidskeuze – inzicht te krijgen in de werkbaarheid van het voorstel en de effecten op het uitvoeringsapparaat. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een eventuele plasticbelasting.

Voor de totstandkoming van dit hoofdstuk zijn inzichten van een juridisch expert, de Douane, Belastingdienst, UPV Textiel, Stichting Verpact en Stichting OPEN meegenomen. Dit betreft een eerste orde analyse en een verkenning van de mogelijkheden en onmogelijkheden van een plasticbelasting. Daarbij komen er nieuwe (nog deels onbekende) EU-regels²⁸ aan, die de uitvoerbaarheid van een nationale verpakkingenbelasting kunnen beïnvloeden.

Aangezien de precieze aard en omvang van de belasting nog niet is vormgegeven, is het niet mogelijk om de uitvoeringsaspecten volledig te analyseren. Er kan dan ook nog geen definitief oordeel worden gegeven over de uitvoerbaarheid van een plasticbelasting of eventuele plasticbelasting. Deze analyse dient enkel om inzichten te bieden in de kansrijkheid van een plasticbelasting.

Om daadwerkelijk een oordeel te vellen over of een dergelijke belasting uitvoerbaar is, dient de formele weg afgelegd te worden: er moet een wetsvoorstel zijn waar de uitvoerende organisaties een officiële uitvoeringstoets voor maken.

5.1 Analyse rechtmatigheid van belasting

Wettelijke basis en bevoegdheden

Nederland mag als Europese lidstaat vanwege de regels op vrij verkeer van personen en goederen binnen de Europese interne markt aan de landsgrens geen belasting opleggen aan Europese bedrijven. Wel mogen op goederen van buiten de Europese Unie importtarieven worden gevraagd. Om toch een belasting te heffen op goederen die in Europese landen zijn geproduceerd, hebben lidstaten de mogelijkheid om zelf [verbruiksbelastingen](#) in te voeren op andere producten dan accijnsgoederen.²⁹ Krachtens de wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken wordt een verbruiksbelasting geheven ter zake van de uitslag en de invoer van alcoholvrije dranken. Uitslag is hier de term voor het brengen van alcoholvrije dranken buiten een plaats die voor dat soort goederen als inrichting is aangewezen. Anders gezegd, het leveren van een producent of een groothandel naar de detailhandel. Voor de invoering van een verbruiksbelasting op goederen die van plastic zijn gemaakt of plastic bevatten, moet de overheid voldoen aan zowel nationale wetgeving als internationale wetgeving. Belangrijke aandachtspunten zijn gelijke behandeling (non-discriminatie), de EU-regels inzake het vrije verkeer van goederen.

²⁷ [Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving](#)

²⁸ Packaging and Packaging Waste Regulation en daarbij horende lagere regelgeving.

²⁹ Zie artikel 1, tweede en derde lid, aanhef en onderdeel a, van Richtlijn 2008/118/EG.

Gelijke behandeling en non-discriminatie

De belasting mag geen discriminatie veroorzaken tussen producten of consumenten. De belasting moet zo worden ontworpen dat er geen oneerlijk voordeel wordt verleend aan sommige bedrijven in vergelijking met andere die in een concurrentieverhouding staan. Dat wil zeggen dat zij producten produceren die met elkaar concurreren. Oneerlijk voordeel betekent een economisch voordeel dat niet zou hebben bestaan zonder de belasting. In het voorbeeld van de verbruiksbelasting op niet-alcoholische dranken mocht een dergelijke belasting niet alleen op frisdranken worden geheven, terwijl fruitsappen onbelast blijven. Dit kan leiden tot juridische problemen omdat er geen consistente logica achter de maatregel zit, tenzij dit objectief te rechtvaardigen is. Dit betekent dat de belasting:

- een legitiem maatschappelijk doel moet dienen, zoals volksgezondheid of milieu;
- proportioneel is, dus niet strenger dan nodig om het doel te bereiken;
- niet leidt tot het bevoordelen of benadelen van bepaalde producten of bedrijven.

Het is bijvoorbeeld niet gerechtvaardigd om de belasting enkel toe te passen op in Nederland geproduceerde producten, maar niet op geïmporteerde plasticproducten. Dit is in strijd zijn met EU-wetgeving.³⁰ Een belasting op fossiele polymeren in kunststofproducten zorgt er wel degelijk voor dat sommige bedrijven meer belast worden dan andere. Bedrijven die bijvoorbeeld meer worden belast zijn bedrijven die meer afhankelijk van fossiele polymeren. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als er nog geen circulaire alternatieven beschikbaar zijn of als deze simpelweg (nog) niet toegepast kunnen worden door strenge (veiligheid)eisen aan het eindproduct. Anderzijds hebben MKB-bedrijven veel minder investeringsruimte om circulaire alternatieven toe te passen, die met de huidige lage prijzen voor fossiele grondstoffen ook nog eens 1,2 tot 3,5 keer zo duur zijn (afhankelijk van het type polymeer en het type circulaire, zoals mechanisch, fysisch of chemisch recycleaat of biogebaseerde polymeren).³¹ Dit kan leiden tot marktverstoring.

Het is mogelijk om belastingen alleen te heffen op productgroepen uit een bepaalde sector, aangezien de producten uit de verpakkingindustrie niet in concurrentie zijn met producten uit de bouwsector. Om te voorkomen dat sommige sectoren of bedrijven onterecht worden benadeeld kan de belasting slim worden vormgegeven. Er kan bijvoorbeeld gewerkt worden met tariefdifferentiatie – zie [Tariefdifferentiatie Plastic 2.0 | Verpact](#) als voorbeeld – of compensatie voor sectoren of productgroepen met weinig alternatieven, in de vorm van subsidies of vrijstellingen aan productgroepen waar circulaire kunststoffen nog niet haalbaar zijn.

Het is dus niet mogelijk om de belasting enkel in te zetten als een instrument om opbrengsten te genereren, zoals in het Hoofdlijnenakkoord is gesuggereerd. De enige haalbare optie is om de belasting te koppelen aan de opbrengsten voor milieu- of klimaatdoelstellingen, in de vorm van gereduceerde CO₂-uitstoot, een betere recyclebaarheid van producten³², het stimuleren van circulaire alternatieven of minder zwerfafval of microplastics. Dit moet echter wel aantoonbaar aan de belasting gekoppeld kunnen worden. In voorgaand hoofdstuk is beschreven dat de belasting niet voor alle sectoren leidt tot een positief milieueffect. Voor sectoren waar de productie met name in het buitenland plaatsvindt, zoals textiel en automotive, zal de belasting

³⁰ Artikel 110 VWEU: Dit artikel verbiedt belastingmaatregelen die discriminerend zijn tussen nationale en geïmporteerde goederen.

³¹ Ecorys (2025) Kennisopbouw over doelgroep en effecten met betrekking tot de circulaire plasticnorm

³² Europese Richtlijn 2008/98/EG (Afval Framework Richtlijn): Deze richtlijn legt de basis voor de Europese aanpak van afvalbeheer en het bevorderen van recycling en hergebruik, wat als basis dient voor de rechtvaardiging van een belasting op niet-gerecycled plastic.

er niet toe leiden dat er minder fossiele polymeren worden toegepast in het eindproduct. Voor de andere sectoren zou de belasting eventueel tot positieve milieueffecten kunnen leiden, zeker als de belasting ertoe leidt dat een merkeigenaar andere ontwerp- en materiaalkeuzes maakt. De milieueffecten lijken op dit moment echter beperkt, maar dit is uiteraard ook afhankelijk van de mogelijkheden voor het toepassen van circulaire grondstoffen voor de verschillende productgroepen binnen een sector en de hoogte van de tarieven. Dit dient in een volgend stadium nader onderzocht te worden, bij voorkeur met kwantitatieve onderbouwingen. Daarnaast kan het 'de vervuiler betaalt'-principe ook een gegronde basis zijn voor milieuhellingen. Voor de meeste sectoren is het echter niet zo dat de belasting ertoe zal leiden dat producten aan het einde van hun levensduur beter te recyclen zijn of niet in het zwerfafval terecht komen. Enkel voor de verpakkingsector is het mogelijk om het te koppelen aan zwerfafval. In Spanje is dit één van de onderbouwingen geweest voor het invoeren van een plasticbelasting op verpakkingen (zie Bijlage A – Buitenlandse ervaring).

Het ministerie moet in een verdere vormgeving van een belasting heel helder zijn in wat ze belasten. Het doel van de belasting moet scherp gedefinieerd zijn, consistent zijn met het belastingontwerp en met de logica van het Nederlandse belastingstelsel. De definitie van het product waarop de belasting aangrijpt moet heel duidelijk zijn. Bijvoorbeeld, als men denkt aan verpakkingen, kan de vraag opkomen of plastic verpakkingen en papieren verpakkingen in een concurrentieverhouding staan. Als ze inderdaad concurrenten zijn, zou een belasting betekenen dat papieren verpakkingen een economisch voordeel zouden kunnen krijgen in vergelijking met plastic verpakkingen (omdat plastic verpakkingen onderworpen zijn aan belasting, terwijl papieren verpakkingen dat niet zijn). Hierin moet ook goed gekeken worden over het belasten van fossiele polymeren een voordeel oplevert voor biogebaseerde polymeren en gerecyclede polymeren en of deze grondstoffen worden gedefinieerd als concurrent of niet. Op dit moment is dat nog niet helder.

Verbruiksbelasting voor plastic producten

Bij de verbruiksbelasting op niet-alcoholische dranken wordt onderscheid gemaakt tussen bedrijven, die op kleine schaal handelen/produceren of op grotere schaal. De grens ligt bij 12.000 liter vruchten- of groentesap in twee achtereenvolgende kalenderjaren. Kleinere bedrijven moeten direct de verbruiksbelasting betalen en grotere bedrijven moeten een vergunning aanvragen. Een voordeel van een vergunning is dat een opschortende werking van de verbruiksbelasting optreedt. De verbruiksbelasting hoeft pas betaald te worden als de goederen uit de inrichting voor verbruiksbelastinggoederen worden uitgeslagen (dat is levering aan de detailhandel). Bij de verbruiksbelasting op non-alcoholische dranken gaat het om enkele honderden bedrijven, die een vergunning hebben. Bij plastic verpakkingen gaat het om veel meer bedrijven. Bij de Verpact zijn 7.800 bedrijven aangesloten. Het is de vraag of met die aantallen het mogelijk en efficiënt is om met een soortgelijk systeem als de verbruiksbelasting voor non-alcoholische dranken te werken.

5.2 Uitvoerbaarheid

5.2.1 *Wie zijn de uitvoerende partijen?*

Een plasticbelasting zou door verschillende organisaties kunnen worden uitgevoerd. Een keuze welke uitvoeringsorganisatie of een combinatie van twee organisaties het meest geschikt is, hangt samen met de uitwerking van de plasticbelasting en de mate waarin die aansluit op werkzaamheden, die onderstaande organisaties uitvoeren:

- De Belastingdienst valt onder het ministerie van Financiën en is verantwoordelijk voor het heffen en innen van belastingen (en premie volksverzekeringen). Hier is ervaring met het innen van belastingen bij bedrijven.
- De Douane valt onder het ministerie van Financiën en is verantwoordelijk voor het innen van accijnzen op bijvoorbeeld tabak, alcohol en brandstoffen (minerale oliën), en het innen van verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken (vruchtensappen, groentesappen en limonade). Ook heeft de Douane een toezichhoudende rol en voert controles uit om accijnsfraude tegen te gaan.
- De Rijksdienst voor ondernemend (RVO) valt onder het ministerie van Economische Zaken en richt zich op ondernemers. RVO werkt onder meer aan de klimaat- en energietransitie en transitie naar een toekomstbestendige en digitale economie (circulaire economie). Er is bij RVO veel ervaring met subsidie instrumenten en regelingen, die tot aftrek van belasting leiden (bijv. EIA, MIA of VAMIL).
- De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) valt onder het ministerie van Klimaat en Groene Groei en is de onafhankelijke nationale autoriteit voor uitvoering van en toezicht op marktinstrumenten die bijdragen aan een klimaatneutrale samenleving. De NEa ondersteunt de uitvoering van emissiehandel en de inzet van hernieuwbare energie (veelal biobrandstoffen) in het vervoer en transport en toetst als onafhankelijk toezichthouder de naleving van de regels op deze terreinen.
- De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) valt onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en is de toezichthouder. De ziet erop toe dat burgers en bedrijven zich houden aan wetten en regels. De ILT geeft vergunningen en certificaten af. De ILT
- De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) werkt als toezichthouder in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Als naar de plasticbelasting wordt gekeken, dan verschillen de bovenstaande organisaties in kennis en ervaring met:

- de kunststofsector
- het innen van belasting of een heffing
- controle op fraude
- uitvoering van milieubeleid

Aanvullend kunnen er verschillen zijn in de juridische kaders waarbinnen deze organisaties werken en hoe een plasticbelasting daarop kan aansluiten. Overwogen kan worden om de uitvoering van de belasting bij één of bij twee organisaties te leggen door een splitsing te maken tussen het innen van de belasting en de (fysieke) controle bij bedrijven.

5.2.2 *Is het voor de uitvoerende instanties helder wat de aanleiding, het probleem en de opgedragen taak is?*

Op dit moment is er nog geen duidelijkheid over de omvang en de aard van de taak voor de uitvoerende partij. Er wordt nu uitgegaan van een verbruiksbelasting – vergelijkbaar met de verbruiksbelasting op niet-alcoholische dranken – die geheven wordt over het aandeel fossiele polymeren in een product dat kunststof bevat. Op ambtelijk niveau dient besloten te worden over het doel van de belasting, de doelgroep, de reikwijdte, de uitzonderingen, de hoogte van de tarieven etc. Dit dient in een volgens stadium verder vormgegeven te worden.

5.2.3 *Met welke aspecten dient in de uitvoering rekening gehouden te worden?*

Hieronder staat een aantal aspecten waar rekening mee gehouden dient te worden in de uitvoering.

Afbakening met HS- en GN-codes om belasting op import of export te heffen

De Douane is verantwoordelijk voor het handhaven van een belasting op import. Hiervoor is het belangrijk dat producten allereerst worden aangemerkt als product dat valt onder de belasting. Bij de indeling van goederen in groepen van belastbare producten kan gebruik worden gemaakt van de systematiek met douanecodes.³³ In de aangifte ter invoer moet de GN-code worden opgegeven van het in te voeren goed. De omschrijvingen van GN-codes zijn onder andere te vinden op de gebruikstarief website van de Douane.³⁴ Een eerste analyse van de douanecodes levert vier typen op:

1. **Productgroep die uit kunststof bestaat.** Een voorbeeld daarvan is code 39232990 Sacks and bags, incl. cones, of plastics (excl. those of polyvinyl chloride' and polymers of ethylene).
2. **Productgroep die gedeeltelijk uit kunststof bestaat.** Een voorbeeld daarvan is code 61033300: Men's or boys' jackets and blazers of synthetic fibres, knitted or crocheted (excl. windjackets and similar articles). Maar dan is onduidelijk of deze jassen volledig van kunststof vezels zijn of dat het een mengsel is van natuurlijke en kunststof vezels.
3. **Productgroep waar de samenstelling niet is uitgesplitst.** Een voorbeeld is in de productgroep automotive. Daar valt onder code 87089997: Parts and accessories for tractors, motor vehicles for the transport of ten or more persons, motor cars and other motor vehicles principally designed for the transport of persons, motor vehicles for the transport of goods and special purpose motor vehicles, n.e.s. (excl. of closed-die forged steel). Uit deze omschrijving valt niet te halen of er wel of niet kunststof in zit.
4. **Product waar in beschrijving niet duidelijk is dat er kunststof in zit:** Voor goederen die bijvoorbeeld in een verpakking zitten, wordt de GN-code aangehouden van het verpakte goed. In dit geval is het onmogelijk om te werken of er sprake is van een verpakking, wat voor verpakking dit is en welk gewicht dit heeft.

De GN-codes zijn op dit moment niet altijd hanteerbaar omdat sommige kunststofproducten onder meerdere GN-codes vallen, omdat de GN-codes dusdanig specifiek zijn dat er juist

³³ De zogenaamde GN-codes zijn 8-cijferige codes, die de Europese douane-instanties hanteren om goederen te classificeren. Dit is een uitbreiding van de HS-codes (6-cijferig) die wereldwijd gehanteerd worden. De GN-codes moeten gebruikt worden bij handel met derde landen (buiten de EU). GN-codes worden gebruikt om import- en exportgoederen correct te classificeren en de bijbehorende invoerrechten, belastingen en beperkingen te bepalen. Van grotere bedrijven mag daarom verwacht worden dat deze bekend zijn met GN-codes, en dat geldt ook voor inspecteurs van de Douane.

³⁴ Taric Consultation - [link](#)

maar weinig producten onder vallen, of het helemaal niet zichtbaar is in de GN-codes dat er kunststof toegepast is.

Om het werkbaar te maken, moet onderzocht worden of en hoe het aangiftesysteem kan worden gewijzigd. De GN-regels zijn echter internationaal geregeld. Enkel de Europese Commissie kan officiële nieuwe GN-codes invoeren of bestaande codes aanpassen. Ieder jaar wordt een nieuwe lijst gepubliceerd, die inmiddels uit meer dan 15.000 codes bestaat. Bedrijven en brancheorganisaties zouden echter verzoeken indienen bij de EU of nationale douanediensten als zij van mening zijn dat een nieuwe code nodig is voor een specifiek product. Dit gebeurt op het niveau van de tien cijfer TARIC-code, die in de Europese Unie wordt gebruikt om meer specifieke goederencodes te creëren. Hierdoor kunnen bedrijven goederen importeren onder speciale handelsmaatregelen, zoals het tariefschorsingsprogramma.³⁵ Het is echter een dusdanig tijdrovend en complex systeem dat het onhaalbaar zou zijn om dit op internationaal niveau te laten wijzigen, zeker voor een dusdanig lage belastingopbrengst als doel.

Controleerbaarheid van de verbruiksbelasting

Voor de [controle op een verbruiksbelasting](#) zijn relevante data nodig over de hoeveelheid belasting die een bedrijf verschuldigd is. Bij een belasting op kunststof gaat dit over het aandeel kunststof in het eindproduct met hierin onderscheid tussen de hoeveelheid kunststof uit fossiele polymeren en circulaire grondstoffen, zoals recycleat en biogebaseerde polymeren. Bij havens, luchthavens en grensovergangen controleert de Douane of goederen correct zijn aangegeven en of de juiste belasting wordt betaald. Containers, vrachtwagens en schepen worden gecontroleerd met scanners en steekproeven. Aangezien het niet met het blote oog te zien is hoeveel fossiele kunststoffen er in producten zitten en er nagenoeg geen gegevens beschikbaar zijn over het aandeel kunststoffen in producten is het nodig om hier een systematiek voor op te stellen. Producten in de sector textiel maken wel gebruik van etiketten of een lijst van materialen waarvan het is samengesteld, maar hiervan is bekend dat dit niet altijd klopt.

Binnen de UPV's worden momenteel producten opgegeven in kilogram per product, zonder volledige uitsplitsing van materialen. Bij verpakkingen kijken ze al wel naar mogelijkheden voor differentiatie. Als tarieven per kilo worden doorgevoerd is er een analyseslag nodig voor diverse producten. Om de administratieve lasten laag te houden heeft een certificeringssysteem met kengetallen van de gewichten van fossiele polymeren en circulaire grondstoffen in producten de voorkeur. Naar de haalbaarheid van een certificeringssysteem wordt momenteel onderzoek gedaan door Berenschot. Door de enorme diversiteit aan producten en sectoren is het lastig om draagvlak te creëren voor dit systeem binnen de sector, zeker als je als producent net hoger zit dan een kengetal. Om discussie over kengetallen te voorkomen, zou een gedetailleerd systeem uitkomst kunnen bieden. Dit kan echter leiden tot aanzienlijke extra administratieve lasten voor zowel producenten als uitvoerende partijen.

De stroom e-commerce is (nog) niet te handhaven op nationaal niveau

Het is moeilijk zo niet onmogelijk om belastingen te handhaven op alle producten die via e-commerce op de Nederlandse markt worden gebracht. E-commerce zendingen zijn pakketjes die door consumenten rechtstreeks bij een bedrijf online via een webshop zijn

³⁵ Autonome tariefschorsingen - [link](#)

besteld en een waarde hebben van niet meer dan € 150 per zending. Handhaving op e-commerce kent door het enorme volume heel veel uitdagingen.

De grootste stroom e-commerce bevindt zich in de textielsector, maar ook consumptiegoederen zoals meubels, elektrische en elektronische apparaten en de verpakkingen waarin producten geleverd worden. Hieronder staan factoren die de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een plasticbelasting complex maken:

- Veel e-commercebedrijven opereren grensoverschrijdend, waardoor het complex om een belasting op te leggen en te innen bij buitenlandse aanbieders. Zowel EU- als niet EU-webshops (zoals Shein en Temu) verzenden direct naar de consument zonder fysieke aanwezigheid in Nederland, wat het voor de Nederlandse belastingautoriteiten nagenoeg onmogelijk maakt om te handhaven op de producten die via deze stroom de Nederlandse markt opkomen. De Douane houdt alleen toezicht op e-commerce zendingen vanuit derde landen en niet vanuit andere EU-lidstaten. Ongeveer 80% van de e-commerce zendingen dat via Nederland binnenkomt, is bestemd voor consumenten in andere EU-lidstaten.
- Het aantal invoeraangiften is de afgelopen jaren vervijfvoudigd, met name door de explosieve stijging van het aantal e-commerce pakketjes, aldus de Douane. Het grootste gedeelte aangiften betreft dus e-commerce aangiften. In 2023 zijn 718 miljoen e-commerce aangiften ingediend wat meer dan twee keer zoveel is als in 2022. In 2024 is de e-commerce stroom gestegen tot 1,1 mld. De totale aangifte stroom in Nederland was in 2024 1,4 mld. Handhaving op e-commerce kent door het enorme volume heel veel uitdagingen.
- Het aantal aanbieders op de e-commerceplatforms is zeer groot, divers en versnipperd, met veel kleine verkopers en dropshipping bedrijven die vanuit het buitenland opereren. Het is lastig om te identificeren welke verkoper verantwoordelijk is voor de belastingplicht, vooral bij marktplaatsen zoals Bol.com en Amazon, waarop ook kleine verkopers en dropshipping bedrijven die vanuit het buitenland opereren actief zijn. Het is niet handhaafbaar om dit bij de handelaren achter een dusdanig marktplaats neer te leggen, dus de belasting moet dan liggen bij de webwinkels zoals Bol.com zelf. Dit brengt naar verwachting echter weinig verandering in de toepassing van circulaire grondstoffen in de producten van achterliggende handelaren en producenten omdat dit wereldwijde producenten zijn.

Voor sommige productgroepen leidt dit ook tot oneerlijke concurrentie omdat deze stromen niet meegenomen kunnen worden in de belasting, zie paragraaf 4.1.

Eén van de taken van de Douane is het beschermen van de samenleving door toezicht te houden op invoer van goederen in Nederland. Daarbij controleert de Douane op zowel inning van douanerechten als op naleving van regels op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu. Veel producten die via e-commerce Nederland de Europese markt betreden, voldoen niet aan de producteisen van de EU. De gigantische volumes maken het moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar. De Douane kan de problematiek omtrent e-commerce niet alleen oplossen. Daarom werkt de Douane samen met haar handhavingspartners, de verantwoordelijke ministeries, gelijkgestemde lidstaten in de Europese Unie en de Europese Commissie aan een integrale aanpak van deze problematiek. Op 5 februari heeft de Europese Commissie (CIE)³⁶ een mededeling gepubliceerd waarin een aanpak omtrent de e-commerce problematiek wordt voorgesteld. Dit wordt een eerste gezamenlijke actie om de problematiek in beeld te brengen.

³⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-announces-actions-safe-and-sustainable-e-commerce-imports>

Werkprocessen en benodigde ICT-systemen zijn niet gereed voor 2028

De implementatie van ICT-systemen van de uitvoerder in voorbereiding op een nieuwe belasting is tijdrovend. In het algemeen wordt van een voorbereidingsperiode van 24 maanden uitgegaan, gerekend vanaf het moment dat wetgeving is aangenomen door zowel de Tweede als Eerste Kamer. Aangezien dit een nieuwe heffing is – zonder nog een duidelijke opzet en structuur – en omdat er ook andere aankomende structuurwijzigingen zijn binnen het IV-portfolio van de Douane en de Belastingdienst, gelden die 24 maanden als ondergrens. In het Hoofdlijnenakkoord zijn de inkomsten van de plasticbelasting opgenomen vanaf het jaar 2028. Uitgaande van tenminste 24 maanden voor de invoering, betekent dit dat de wetgeving uiterlijk eind 2026 aangenomen dient te worden.

Mogelijkheden voor het heffen van belasting via de UPV

De kunststofsector is inmiddels gewend aan de geïmplementeerde UPV's. Zij bepleiten om bij de invoering van een plasticbelasting administratief zo goed mogelijk aan te sluiten op de systematiek van betalingen voor de UPV. Momenteel zijn er voor drie sectoren – Verpakkingen, Textiel en EEA – UPV's actief. Er is verkend of het mogelijk is om de uitvoeringsorganisaties van de UPV, dat zijn private organisaties, de plasticbelasting zouden kunnen innen. De gedachte daarachter is dat deze uitvoeringsorganisaties al geld bij de producenten en importeurs innen en zij ook de belasting voor de overheid kunnen innen. Daar is een aantal juridische argumenten tegen:

- Belastingen moeten worden geheven uit kracht van een formele wet. Dat staat in artikel 104 Grondwet. Dit betekent dat de kernelementen van de belasting, zoals belastingplichtige, de grondslag en het tarief, moeten zijn vastgesteld in de wet. Dit waarborgt democratische controle bij belastingen via de wetgevende macht.
- De UPV is een privaatrechtelijke overeenkomst binnen een bepaalde sector. De UPV verplicht producenten en importeurs om kosten te dragen voor het inzamelen, recyclen en verwerken van afval dat zij op de markt brengen. De minister kan de privaatrechtelijke overeenkomst tussen producenten en producentenorganisatie onder voorwaarden algemeen verbindend verklaren, waardoor de hele sector verplicht betaald aan deze specifieke producentenorganisatie.
- De juridische vorm van een producentenorganisatie voldoet niet aan de formele eisen die artikel 104 van de Grondwet stelt aan belastingen. Als een producentenorganisatie zou worden gebruikt om (feitelijk) een verpakkingenbelasting te heffen, zou dit juridisch zeer kwetsbaar zijn. Een belanghebbende kan met succes de algemeenverbindendverklaring van de UPV laten vernietigen omdat de belastingheffing niet voldoet aan de Grondwet.

Ook de douane stelt dat een heffingsstructuur waarbij verschillende instanties verantwoordelijk zijn voor een deel van een heffing wel erg goed moet zijn afgebakend om discussies te voorkomen. Daarnaast strijkt het innen van een plasticbelasting puur voor inkomsten van de staat tegen het bestaansrecht van de UPV's in en dat is het opzetten van een gedragen systematiek waarin het 'de vervuiler betaalt'-principe voor het verbeteren van het recyclingpercentage van reststromen. Het koppelen van deze belasting aan de UPV draagt niet bij aan deze doelstelling.

Het voordeel van een UPV voor verpakkingen, textiel en EEA kan wel helpen in het snel inzichtelijk maken van de lijst met belastingplichtigen. Hier zou samenwerking met de UPV's voordeel kunnen bieden.

5.2.4 *Wat zijn de geschatte kosten voor de overheid en bedrijven voor de uitvoering*

Het voorstel van de plasticbelasting op verpakkingen is op dit moment nog niet vastgesteld. Er moeten nog veel keuzes gemaakt worden, o.a. over de uitvoerende partij, de doelgroep van de belasting, de reikwijdte van de belasting, de uitzonderingen die gelden. Het is op dit moment dus onmogelijk om een uitgebreide analyse van de uitvoeringskosten voor de overheid uit te voeren. Het is wel duidelijk dat de uitvoerende organisaties op dit moment nog onvoldoende toegerust zijn om een dergelijke verbruiksbelasting uit te voeren en dat hier kosten voor moeten worden gemaakt.

Voor het opzetten van de belasting is een grove inschatting gemaakt van de te maken kosten voor de overheid. Hierbij zijn als referenties het aantal medewerkers genomen die werken bij Verpact (ca. 125) en bij de Douane (ca. 250 fte's bij de administratie en handhaving van accijnzen). Vervolgens is dit aantal aangepast omdat bij Verpact niet iedereen met inning van de middelen bezig is en bij de Douane worden meerdere accijnzen uitgevoerd. Aan de overheidszijde is personeel nodig voor het verlenen van vergunningen, het opzetten van systeem om de plasticbelasting te innen, het innen van de belasting, en controle en handhaving. Zeker in de eerste jaren is het een opgave om alle belastingplichtigen te identificeren en aan te schrijven.

Er zijn reeds werkprocessen voorhanden voor de verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken. Een heffing op plastic producten is totaal iets nieuws met hierin ook nog een ruime scope en diversiteit aan producten, zelfs voor verpakkingen. Het is duidelijk dat een dergelijke heffing alle processen binnen de nog te kiezen uitvoeringsorganisatie raakt met de nodige financiële gevolgen. Daarbij dient er ook rekening mee gehouden te worden dat een mogelijk noodzakelijke uitbreiding van de capaciteit resulteert in een verdringingseffect op andere taken die de verschillende uitvoeringsorganisaties reeds uitvoeren of moet gaan uitvoeren. De vraag is of een plasticbelasting hierin prioriteit heeft boven andere werkzaamheden. Het gaat enerzijds om incidentele kosten voor bijvoorbeeld aanpassing van systemen en opzetten van een nieuw klantenbestand. Anderzijds worden ook structurele kosten gemaakt voor bijvoorbeeld de uitbreiding van personeel voor administratie en controle.

Om een eerste indicatief beeld van de kosten te krijgen is een inschatting gemaakt van de omvang van de benodigde organisatie, op basis van de referentie van de omvang van Verpact en de Douane. Stel er is een organisatie van ca. 50 medewerkers nodig, waarvan 2/3 in overheidsschaal 11 valt en 1/3 in overheidsschaal 12. Om de kosten te berekenen, is uitgegaan van de volgende tarieven van het overheidspersoneel (bron: handleiding overheids-tarieven 2025):

- Schaal 11 totale kosten inclusief overhead € 127.000
- Schaal 12 totale kosten inclusief overhead € 143.000

Op basis van deze indicatieve berekening worden de jaarlijkse kosten voor de overheid ingeschat op ca. € 7 mln. Bij een opbrengst van € 150 - 200 mln. bedragen de kosten van de overheid om de belasting te innen ca. 4-5%. Maar deze kosten kunnen aanzienlijk hoger zijn als er meer menskracht nodig is voor controle en handhaving. Twee elementen zijn hierbij van grote invloed. Ten eerste of de uitvoeringsorganisatie in staat is om aan alle bedrijven een belastingplicht op te leggen. Het vrijwillig melden van verwerkers van kunststof kan onvoldoende zijn. Mogelijk kan hierbij gebruik worden gemaakt van de contactgegevens van Verpact. Ten tweede is cruciaal of het aandeel kunststof in een product van fossiele oor-

sprong te bepalen is. Zolang de producten niet gecertificeerd zijn, is controle vrijwel niet mogelijk en is een belasting niet uitvoerbaar. Mocht toch zonder certificering een belasting ingevoerd worden, dan is een aanzienlijk grotere organisatie nodig om het gehalte aan fossiele kunststof te bepalen en te controleren. Nader onderzoek op dit punt is gewenst.

Een nieuwe verbruiksbelasting levert, afhankelijk van de specifieke inrichting, grote tot significante administratieve lasten voor het bedrijfsleven op. Hierbij is ook de doenbaarheid van belang, wat betekent dat moet worden ingeschat of de belasting voor belastingplichtigen 'te doen' is. Dit aspect hangt samen met een eventuele toename van administratieve lasten.

De belasting grijpt aan bij producenten en importeurs van kunststofproducten. Aan de zijde van de bedrijven zullen de administratieve lasten toenemen. Deze zijn nu nog niet goed te ramen omdat het afhankelijk is van de precieze vormgeving van de plasticbelasting. In het Effectenonderzoek van de suikerbelasting zijn de administratieve lasten voor belastingplichtigen in Nederland ingeschat op € 50 miljoen per jaar.³⁷ De suikerbelasting zou van toepassing kunnen zijn op circa 7.000 bedrijven, vergelijkbaar met de 7.800 leden die zijn aangesloten bij Verpact.

In een volgend stadium dienen de kosten voor de overheid en de administratieve lasten nader onderzocht en gekwantificeerd worden op basis van een duidelijke beschrijving van de aard en omvang van de belasting.

De plasticbelasting als input voor de EU-afracht voor plastic afval

In de begroting van de Europese Commissie (het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027) is per 1 januari 2021 een nieuwe afdracht ingevoerd die gebaseerd is op de hoeveelheid niet-gerecycled plastic afval per lidstaat. Voor deze afdracht geldt een tarief van 0,80 eurocent per kilo. De totale Nederlandse afdracht over 2023 bedroeg 233 miljoen euro. De afdracht wordt betaald vanuit de algemene middelen van de Rijksoverheid en kan ook algemeen besteed worden door de Europese Commissie. Er is uit het onderzoek geen juridische grondslag naar voren gekomen om een plasticheffing te linken aan deze afdracht. Wel kan ervoor worden gekozen om een heffing in te voeren die een bedrag van gelijke hoogte poogt op te halen, maar de zou dan wel moeten gelden voor alle productgroepen en dit onderzoek laat zien dat daar veel belemmeringen voor zijn.

5.2.5 Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?

Heldere productafbakening nodig om

Bij een belasting op specifieke producten is het onvermijdelijk dat deze in productgroepen worden geduid. Er komen immers voortdurend nieuwe producten op de markt, en de formulering kan verschillen. Dit betekent ook dat bedrijven op basis van de productgroepen moeten beslissen welke producten van hun assortiment wel of niet belastbaar zijn. Een belangrijk aspect van productafbakening is dat de afbakening helder en precies moet zijn, dat er geen misverstand moet zijn over welke producten wel en niet belast worden, maar dat altijd uitzonderingen nodig zijn. Indien producten onvoldoende zijn afgebakend, bestaat het risico dat dit niet handhaafbaar is of dat producenten hun producten anders gaan formuleren om belasting te

³⁷ Suikerbelasting, Effectenonderzoek, Ecorys 2024.

ontwijken. Een goed voorbeeld is de vanaf 1 januari 2024 aangepaste verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken

De huidige formulering van de verbruiksbelasting op non-alcoholische dranken sluit zuiveldranken met toegevoegde suikers uit van de belasting. Dit betekent dat dranken, zoals gezoete melkproducten, niet onder de belasting vallen. Er zijn voorbeelden van frisdrank of vruchtendrankproducenten, bijvoorbeeld Appelsientje³⁸, die een nieuw product hebben geïntroduceerd waar een minimale hoeveelheid zuivel is toegevoegd zodat dit product buiten de reikwijdte van de belasting vallen. Het product wordt zoals zuiveldrank geïnclassificeerd en is zo niet belastingplichtig. Juridisch gezien overtreden de producenten momenteel geen wet, maar wel het doel van het beleidsinstrument.

Voor alle productgroepen en sectoren geldt dat het om een enorme diversiteit aan producten gaat. In sommige gevallen zijn de producten in hun geheel van plastic gemaakt, zoals landbouwfolies, pallets of lege verpakkingen, maar in veel gevallen in kunststof slechts een klein bestandsdeel van het eindproduct, zoals witgoed, een auto of textiel. Bij de verdere vormgeving dient rekening te worden gehouden met de specifieke afbakening, de uitzonderingen en of producenten dan loopholes kunnen vinden om niet aan de belasting te voldoen.

Vatbaarheid voor beroep en bezwaar

Als men niet voldoet aan de regels bij invoer, dan kan dat o.a. leiden tot: Stilstaande zendingen (oponthoud), Fysieke en administratieve controles bij douane agenten, vervoerders en/of aangevers, monsternamen zodat het LAB kan bekijken om wat voor producten het precies gaat, naheffingsprocedures, administratief bezwaar en beroep bij de rechtbanken. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt de procedurele basis voor bezwaar en beroep tegen besluiten van bestuursorganen. Op dit moment is er geen analyse gedaan naar de vatbaarheid voor bezwaren of beroepen, maar de onduidelijkheid over de hoeveelheid kunststof in producten maakt de belasting wel vatbaar discussie over het belastbare feit en de hoogte van de tarieven. Een heldere afbakening en wijze waarop het aandeel fossiele polymeren en circulaire grondstoffen wordt bepaald moet heel helder en simpel gedefinieerd zijn, zodat hier geen discussie over kan ontstaan.

Grenseffecten en ontwijking

De belasting leidt ook tot lastenverzwaringen bij de consument. Bij te hoge lasten kan die leiden tot grenseffecten of ontwijking. In hoofdstuk 3 is er per sector gekeken naar deze aspecten.

5.2.6 Is er draagvlak bij de uitvoerende partijen voor de belasting?

Zowel de Belastingdienst als de Douane heeft aangegeven dat een plasticbelasting of een belasting op plasticverpakkingen veel belemmeringen kent. De voornaamste redenen zijn hierboven genoemd:

- Gebrek aan capaciteit en de korte doorlooptijd om het hele systeem op te tuigen, waaronder IV-ondersteuning;
- De onmogelijkheid om het percentage fossiele polymeren te onderscheiden van circulaire grondstoffen;

³⁸ Appelsientje ontwijkt suikertaks met truc: vleugje zuivel maakt sap belastingvrij - [link](#)

- Het feit dat veel GN-codes geen betrekking hebben op het kunststofgedeelte in het product, maar op het product zelf;
- De afhankelijkheid van belastingplichtigen om zichzelf te melden. Dit geldt niet voor iedere productgroep.

De Belastingdienst heeft aangegeven dat de handhaafbaarheid en daarmee uitvoerbaarheid van een plasticverpakkingenbelasting negatief wordt beoordeeld. Zelfs met forse extra personele inzet blijven er zorgen over de handhaafbaarheid. Er zijn onder meer zorgen over de juistheid van aangiften van de hoeveelheden en samenstelling van verpakkingen, en afbakening van definities, zoals '(plastic) verpakkingen', 'in de handel brengen' en 'producent respectievelijk importeur'.

De kunststofsector wordt daarnaast met de invoering van verschillende UPV's en andere wet- en regelgeving in sterke mate gereguleerd. De sector verpakkingen heeft momenteel het meeste bestaand en aangekondigd beleid. Naast de al sterke wet- en regelgeving zijn er zorgen in de sector dat een dergelijke belasting, middelen onttrekt aan de sector die ook nodig zijn voor investeringen in de verdere ontwikkeling en toepassingen van circulaire grondstoffen, en het opzetten van een recyclinginfrastructuur

6 Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet is een plasticbelasting opgenomen als nieuwe maatregel om belastinginkomsten te genereren en het gebruik van circulaire grondstoffen in kunststofproducten te stimuleren. Deze belasting, die ingaat in 2028, heeft een beoogde netto-opbrengst van € 547 miljoen per jaar. Dit kabinet heeft aangekondigd om effecten van de maatregel en alternatieve beprijzing maatregelen in kaart te brengen, waarna besluitvorming zal plaatsvinden bij de Voorjaarsnota 2025.³⁹ Dit onderzoek richt zich op [een belasting op productniveau bij merkeigenaren of verkoop van producten](#). Het onderzoek is [een verkenning naar de modaliteiten voor een belasting en de voor- en nadelen die bij verschillende keuzes horen](#), zoals het aangrijpingspunt, de hoogte van de belasting en het meenemen van import en export. De inzichten en conclusies staan in dit hoofdstuk weer-geven.

Welke vormen van een belasting zijn er mogelijk?

In de milieueconomie worden belastingen, ook wel heffingen genoemd, ingedeeld in twee categorieën: [Regulerende milieuheffingen](#): bedoeld om via een economische prikkel het gedrag van producenten en/of consumenten te veranderen; en [inkomsten-genererende \(milieu\)belastingen](#): bedoeld om de overheidsinkomsten te vergroten.

Nederland mag als Europese lidstaat vanwege de regels op vrij verkeer van personen en goederen binnen de Europese interne markt aan de landsgrens geen belasting opleggen aan Europese bedrijven. Wel mogen op goederen van buiten de Europese Unie importtarieven worden gevraagd. Om toch een belasting te heffen op goederen die in Europese landen zijn geproduceerd, hebben lidstaten de mogelijkheid om zelf [verbruiksbelastingen](#) in te voeren op andere producten dan accijnsgoederen.⁴⁰ Een plasticbelasting voor producenten en importeurs binnen en buiten de EU kan mogelijk op dezelfde wijze als de systematiek van verbruiksbelasting op niet-alcoholische dranken worden vormgegeven, waarbij de grotere bedrijven vergunningsplichtig zijn. Belangrijke aandachtspunten zijn gelijke behandeling (non-discriminatie) en de EU-regels inzake het vrije verkeer van goederen. Aangezien de belasting leidt tot ongelijke belasting van bedrijven in een sector kan deze niet enkel worden gebruikt als inkomstenbron; zij moet aantoonbaar bijdragen aan milieu- of klimaatdoelen zoals CO₂-reductie, recyclebaarheid⁴¹ of circulaire alternatieven of minder zwerfafval of microplastics.

Welke aangrijpingspunten zijn mogelijk en verschilt dit per productgroep?

Om de verbruiksbelasting uitvoerbaar en handhaafbaar te maken is het belangrijk dat het aantal belastingplichtige bedrijven niet te hoog ligt. Het aangrijpingspunt van een dergelijke belasting komt dan te liggen bij producenten, importeurs of groothandelaren, en niet bij detailhandel. Bij de meeste productgroepen is het mogelijk om de producenten en importeurs te definiëren, dit is met name lastig voor de bouw- en landbouwsector. Bij de bouw zal de belasting moeten aangrijpen op producenten en importeurs van deelproducten voor renovatie of

³⁹ Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, 32 813 en 31 239, nr. 1462, Tweede Kamerbrief 20 december 2024

⁴⁰ Zie artikel 1, tweede en derde lid, aanhef en onderdeel a, van Richtlijn 2008/118/EG.

⁴¹ Europese Richtlijn 2008/98/EG (Afval Framework Richtlijn): Deze richtlijn legt de basis voor de Europese aanpak van afvalbeheer en het bevorderen van recycling en hergebruik, wat als basis dient voor de rechtvaardiging van een belasting op niet-gerecycled plastic.

nieuwbouw van woningen of GWW-projecten. Deze worden zowel direct bij de leveranciers of producent ingekocht door aannemers of door aannemers en consument gekocht bij detailhandel. Er zijn mogelijkheden, maar het opzetten is complex.

Nadere keuze te maken welke organisatie(s) gaan uitvoeren en controleren

Een plasticbelasting zou door verschillende organisaties kunnen worden uitgevoerd (Belastingdienst, Douane, RVO, Nederlandse Emissieautoriteit, Inspectie Leefomgeving en Transport, en de NVWA). Een keuze welke uitvoeringsorganisatie of een combinatie van twee organisaties het meest geschikt is, hangt samen met de uitwerking van de plasticbelasting en de mate waarin die aansluit op werkzaamheden van de organisaties.

Welke fiscale en juridische aspecten zijn essentieel in de vormgeving van de belasting?

Een plasticbelasting moet voldoen aan EU-staatssteunregels, het vrije verkeer van goederen en non-discriminatie, en werkbaar zijn voor bedrijven en uitvoerende organisaties., zoals de Belastingdienst en Douane.

EU-regels voor non-discriminatie voorkomen dat bedrijven ongelijk belast worden

Het is niet gerechtvaardigd om de belasting enkel toe te passen op in Nederland geproduceerde producten, maar niet op geïmporteerde plasticproducten. Dit is in strijd zijn met EU-wetgeving.⁴² Een belasting op fossiele polymeren in kunststofproducten zorgt er wel degelijk voor dat sommige bedrijven meer belast worden dan andere. Het is wel mogelijk om belastingen alleen te heffen op productgroepen uit een bepaalde sector, aangezien de producten uit de verpakkingindustrie niet in concurrentie zijn met producten uit de bouwsector. De belasting kan niet enkel worden gebruikt als inkomstenbron; zij moet aantoonbaar bijdragen aan milieu- of klimaatdoelen zoals CO₂-reductie, recyclebaarheid⁴³ of circulaire alternatieven of minder zwerfafval of microplastics. Voor sectoren met veel buitenlandse productie, zoals textiel en automotive, leidt de belasting niet tot minder kunststof in producten. In andere sectoren kan de belasting mogelijk milieuwinst opleveren, mits ontwerp- en materiaalkeuzes veranderen, maar de effecten lijken voorsnog beperkt, maar dit is uiteraard ook afhankelijk van de mogelijkheden voor het toepassen van circulaire grondstoffen voor de verschillende productgroepen binnen een sector en de hoogte van de tarieven. Dit dient in een volgend stadium nader onderzocht te worden, bij voorkeur met kwantitatieve onderbouwingen.

Wat zijn de effecten van een plasticbelasting op voor de verschillende sectoren?

De conclusie is dat een plasticbelasting op één productgroep relatief grote financiële en economische impact heeft en kan leiden tot een keuze voor andere materialen of import uit het buitenland. Voor een maximale opbrengst is het nodig om de belastingopbrengst te verdelen over verschillende sectoren of de belastingopbrengst te verlagen. Voor de landbouwsector leidt de belasting – met welke beoogde opbrengst dan ook – tot te hoge kostprijsstijgingen. Voor de sector verpakkingen is een beoogde belastingopbrengst van €150-200 miljoen eventueel mogelijk. Dit leidt tot tarieven van 30 tot 40 eurocent per kilo (vergelijkbaar met Spanje en Verenigd Koninkrijk).

⁴² Artikel 110 VWEU: Dit artikel verbiedt belastingmaatregelen die discriminerend zijn tussen nationale en geïmporteerde goederen.

⁴³ Europese Richtlijn 2008/98/EG (Afval Framework Richtlijn): Deze richtlijn legt de basis voor de Europese aanpak van afvalbeheer en het bevorderen van recycling en hergebruik, wat als basis dient voor de rechtvaardiging van een belasting op niet-gerecycled plastic.

Er is echter een grote diversiteit aan producten in deze sector aanwezig. Voor consumentenverpakkingen betekent een belastingopbrengst van 150 tot 200 miljoen een kostprijsstijging tussen de 1,5% en 3,8%. Voor B2B-verpakkingen kan dit percentage een stuk hoger liggen. Dit is namelijk sterk afhankelijk van de hoeveelheid fossiele polymeren in het eindproduct en de oorspronkelijke prijs van een product. Producten met hoge plastic content en lage prijs zullen door deze belasting de grootste kostenprijsstijging krijgen. Om te voorkomen dat sommige sectoren of bedrijven onterecht worden benadeeld kan de belasting slimmer worden vormgegeven.

Er kan bijvoorbeeld een gedifferentieerd tarief op basis van het type kunststof (bijvoorbeeld hoger voor moeilijk recyclebare kunststoffen) of een progressief tarief dat stijgt naarmate het verbruik stijgt – zie [Tariefdifferentiatie Plastic 2.0 | Verpact](#) als voorbeeld – of compensatie voor sectoren of productgroepen met weinig alternatieven, in de vorm van subsidies of vrijstellingen aan productgroepen waar circulaire kunststoffen nog niet haalbaar zijn. De tariefstructuur moet enerzijds bijdragen aan de effectiviteit van de belasting (meer circulaire grondstoffen) en anderzijds zorgen voor een voorspelbaar belastinginkomen. In een mogelijke volgende fase moet een gedetailleerdere berekening worden gemaakt van de impact van de belastinginvoering op de verschillende productgroepen binnen de sector(en). Het gebrek aan data over de stromen van productgroepen is hierin een uitdaging.

Een onstabiele grondslag leidt ertoe dat de tarieven verhoogd moeten worden in de tijd

Door het belasten van fossiele (of virgin) polymeren in kunststofproducten worden de milieukosten van deze grondstoffen verdisconteerd in de prijs, waardoor duurzame alternatieven aantrekkelijker (kunnen) worden. Om een stabiele belastingopbrengst te behouden zullen de belastingtarieven mee moeten groeien. In de komende 5 tot 10 jaar wordt er voor een aantal sectoren verwacht dat het aandeel fossiele polymeren in de kunststofproducten zal afnemen. Dit is met name afhankelijk van aangekondigd beleid, zoals de PPWR voor verpakkingen en ELV van automotive, wat vanaf vermoedelijk 2033 tot meer circulaire grondstoffen zal leiden. Of door een doorzetting van de circulaire transitie in sectoren, zoals landbouw en bouw. Voor alle producten geldt dat de bij een gelijkblijvende beoogde belastingopbrengst de tarieven geleidelijk toenemen voor een minimaal aandeel van circulaire grondstoffen van minder dan 35-45%. De tarieven zullen vervolgens exponentieel stijgen met grote verhogingen vanaf een aandeel van 50-60%. Met deze reden leiden de tarieven in de landbouwsector momenteel al tot te grote kostprijsstijgingen (het aandeel circulaire grondstoffen is hier gemiddeld 39%).

De invoering van de PPWR zorgt ervoor dat richting 2030 betekent de tarieven zullen moeten stijgen van circa 35 cent per kilo naar 50 cent per kilo voor een beoogde belastingopbrengst van 150 miljoen. Richting 2040 kan het voor sommige producten zelfs betekenen dat de tarieven meer dan verdubbeld moeten worden om dezelfde beoogde belastingopbrengst te kunnen garanderen.

Kosten voor overheid en bedrijven zijn significant ten opzichte van opbrengst

Het voorstel van de plasticbelasting op verpakkingen is op dit moment nog niet vastgesteld. Er moeten nog veel keuzes gemaakt worden, o.a. over de uitvoerende partij, de doelgroep van de belasting, de reikwijdte van de belasting, de uitzonderingen die gelden. Het is op dit moment dus onmogelijk om een uitgebreide analyse van de uitvoeringskosten voor de overheid uit te voeren.

Op basis van een indicatieve berekening worden de jaarlijkse kosten voor de overheid van een plasticbelasting voor verpakkingen ingeschat op ca. € 7 mln. Bij een opbrengst van € 150 - 200 mln. bedragen de kosten van de overheid om de belasting te innen ca. 4-5%. Deze kosten kunnen aanzienlijk hoger zijn als er meer menskracht nodig is voor controle en handhaving. Voor producenten en importeurs zullen de administratieve lasten toenemen. Deze zijn nu nog niet goed te ramen omdat het afhankelijk is van de precieze vormgeving van de plasticbelasting.

Wat zijn de bepalende factoren – of showstoppers – van verschillende productgroepen voor de invoering van een plasticbelasting?

Er zijn aanzienlijke uitdagingen bij de uitvoering van de belasting zoals het identificeren van de hoeveelheid fossiele kunststof in producten, de aantallen bedrijven waarop de belasting aangrijpt en de afhankelijkheid van het zelf melden van belastingplichtigen of beperkte mogelijkheden voor een belastingopbrengst. De belasting is moeilijk te onderbouwen als het aangrijpingspunt niet eenduidig is, als de stroom producten die via e-commerce (zonder tussenkomst van een importeur) ons land binnenkomt te groot is, als de belasting geen aantoonbare milieuwinst oplevert of als deze leidt tot onaanvaardbare kostprijsstijgingen van het eindproduct. Voor alle sectoren geldt dat het invoeren van een plasticbelasting complex is. De productgroepen uit de sectoren bouw, landbouw, textiel, automotive en elektronische en elektrische apparaten zijn echter niet uitvoerbaar (moeilijk te definiëren aangrijpingspunt, grote stromen e-commerce) of niet juridisch te onderbouwen (geen milieuwinst, te hoge kostprijsstijgingen). De sector verpakkingen kent deze complexiteit ook, bijvoorbeeld de stroom 'verpakte goederen' – zoals verf in een kunststof emmer – waar de GN-codes zich richten op het verpakte goed en niet de kunststofverpakking, of het feit dat het aandeel kunststof in mixed-materialen producten – zoals chipszakken, drinkpakken of cosmeticaverpakkingen – lastig herkenbaar is. Dit maakt een verpakkingenbelasting ook complex, er zijn echter mogelijkheden om gebruik te maken van een certificeringssysteem of om de belasting te richten op enkel 'lege' verpakkingen. De wijze van uitvoering en verdere vormgeving dient in een volgende fase nader onderzocht te worden. Hierbij dient ook rekening gehouden met de aantoonbare milieuwinst. Zo heeft Spanje om die reden hun verpakkingenbelasting dusdanig ingericht dat deze met name gericht is op minder zwerfafval.

Tabel 6.1 Samenvattende tabel sectoren en afwegingscriteria (onderbouwing in hoofdstuk 3)

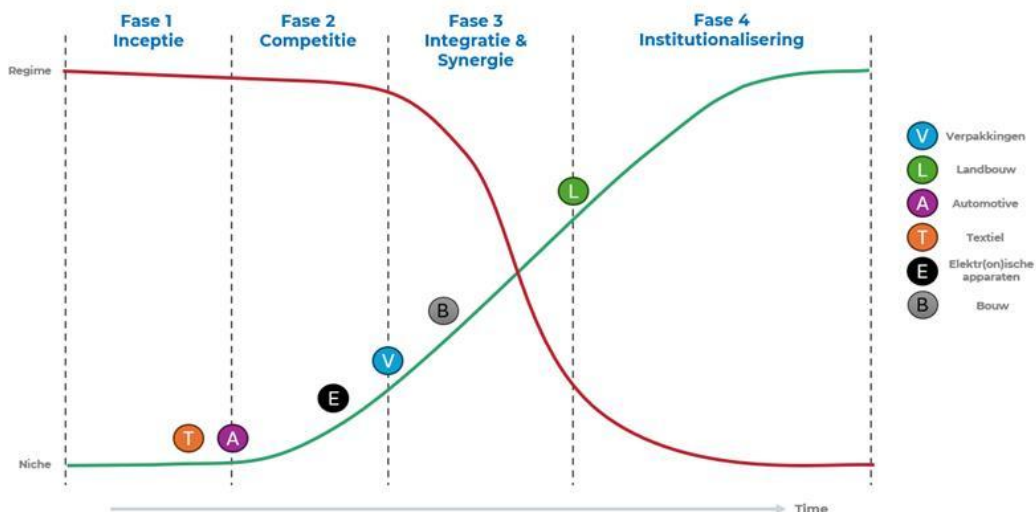
Sector	Verpakkingen	Bouw-(producten)	Automotive	Landbouw	Textiel	EEA
Afwegingscriteria						
Aangrijpingspunt	+	--	+	+	+	+
E-commerce	-	0	0	0	--	--
Herkenbaarheid aandeel kunststof	+	++	-	++	0	-
Herkenbaarheid circulaire grondstoffen	-	-	-	-	-	-
Aantoonbare milieuwinst	+	+	-	-	-	+
Aanvaardbaarheid prijsstijgingen eindproduct	0	+	+	--	+	-

Rol van de overheid bij transities⁴⁴

Het beleid voor de circulaire economie en het klimaatbeleid kunnen elkaar versterken. Hergebruik van plastic, zoals bij recycling van kunststofafval zorgt voor een reductie van grondstof voor kunststof uit fossiele bronnen. De emissies van broeikasgassen dalen en het materiaal komt terug in de kringloop. Voor diverse productgroepen en materialen wordt [ingezet op een transitie naar een volledig circulaire en klimaatneutrale toekomst](#). Daarvoor heeft de overheid samen met het bedrijfsleven transitiepaden ontwikkeld. In het management van transities worden verschillende fasen onderscheiden.

De rol van de overheid verschilt per fase in de transitie. In de derde fase van integratie en synergie kan de overheid [duurzame opties met subsidie](#) goedkoper maken. Een [belasting met teruggave aan de sector](#) voor bekostiging van transitie vult dat in. Een dergelijke aanpak gebeurt bij de vrachtwagenheffing. In de vierde fase van institutionalisering kan door [belasting te heffen op vervuilend gedrag een permanente prikkel](#) worden gegeven, zoals bijvoorbeeld bij de vliegbelasting. In deze eindfase van een transitie kan een milieubelasting een rol spelen om de groep achterblijvers (freeriders) te belasten.

De zes productgroepen zijn op basis van hun voortgang van de transitie geplott in de fasen van de transitiecurve. De techniek van mechanische recycling is vrij ver ontwikkeld en krijgt marktvolume. Chemische recycling en biogebaseerde polymeren zijn nog in een vroeg stadium van ontwikkeling, waarin er met name toepassingen bekend zijn voor (voedsel)verpakkingen en bouw (leidingen en buizen). Voor textiel, automotive en elektr(oni)sche apparaten geldt dat zij in de vroege fasen van de transitie zitten. Voor bouw en landbouw geldt dat er al redelijk wat aan mechanische recycling plaatsvindt. Verpakkingen zitten daar tussenin omdat mechanische niet voldoet aan de (voedsel)veiligheidseisen en meer inzet van chemische recycling en biobased nodig is.



De plasticbelasting aanvullend op aangekondigde wet- en regelgeving is niet doelmatig

De kunststofsector wordt met de invoering van verschillende UPV's en andere wet- en regelgeving in sterke mate gereguleerd. De sector verpakkingen is momenteel de meest geregelde sector, waarbij in 2026 de nieuwe verpakkingsverordening in werking treedt

⁴⁴ TransMissie; een missiegedragen transitieaanpak voor het managen van complexe veranderprocessen, Lucas Simons, André Nijhof, Matthijs Janssen, 2023

(PPWR), met hierin een minimum aandeel circulaire grondstoffen in kunststofproducten vanaf 2030. De sector maakt zich zorgen dat de plasticbelasting, naast de al strenge wet- en regelgeving, investeringsruimte wegneemt voor circulaire innovatie en recyclinginfrastructuur.

Om de circulaire transitie te versnellen, is het belangrijk om een combinatie van beprijzende, normerende en stimulerende maatregelen te hanteren die elkaar aanvullen en zo onnodige uitvoeringskosten voorkomen. Momenteel wordt er gewerkt aan een voorstel voor een circulaireplasticnorm, waarbij Nederlandse verwerkers van polymeren vanaf 2027 verplicht zijn om stapsgewijs een minimum aandeel circulaire grondstoffen in hun producten toe te passen tot een percentage van circa 25% tot 30% in 2030. Het handelingsperspectief van de meeste kunststofverwerkers is beperkt. De merkeigenaren zijn namelijk de bepalende partij voor de samenstelling van een product. Een plasticbelasting kan dit stimuleren door circulaire materialen goedkoper te maken ten opzichte van fossiele kunststoffen, maar het effect verschilt per sector. In verpakkingen, bouwmaterialen en elektronica, voor producten waar mechanisch recyclelaaat een haalbaar alternatief is, kan dit beleid de recyclegraad verhogen. In sectoren met strenge veiligheidseisen, zoals voedselverpakkingen en automotive, of bij complexe producten, blijft de impact beperkt doordat geschikte circulaire grondstoffen schaars en duur zijn. Bovendien kunnen de kosten voor CPE's en de belasting doorberekend worden naar consumenten, wat een prikkel kan vormen voor merkeigenaren om productie te verplaatsen naar niet-Nederlandse verwerkers die niet aan de norm hoeven te voldoen. Het stapelen van norm en belasting verhoogt daarnaast de kosten voor bedrijven en overheid en kan de concurrentiepositie van Nederlandse verwerkers verslechteren. Voor een succesvolle transitie naar circulaire plastics is het daarom essentieel dat het beleid sectorspecifieke verschillen en economische haalbaarheid meeneemt.

Wat is een mogelijk wijze waarop de belasting uitgevoerd kan worden?

Zowel de Belastingdienst als de Douane heeft aangegeven dat een plasticbelasting of een belasting op plasticverpakkingen veel belemmeringen kent. De voornaamste redenen zijn hierboven genoemd:

- Gebrek aan capaciteit en de korte doorlooptijd om het hele systeem voor 2028 op te tuigen, waaronder IV-ondersteuning;
- De onmogelijkheid om het percentage fossiele polymeren te onderscheiden van circulaire grondstoffen;
- Het feit dat veel GN-codes geen betrekking hebben op het kunststofgedeelte in het product, maar op het product zelf;
- De afhankelijkheid van belastingplichtigen om zichzelf te melden. Dit geldt niet voor iedere productgroep, voor Verpakkingen, Textiel en EEA zijn de belastingplichtigen door de invoering van UPV al goed tot redelijk in zicht;

De Belastingdienst heeft aangegeven dat ondanks aanknopingspunten voor een heffingsinfrastructuur via de afvalbeheerbijdrage van Verpact de handhaafbaarheid en daarmee uitvoerbaarheid van een plasticverpakkingenbelasting negatief wordt beoordeeld. Zelfs met forse extra personele inzet blijven er zorgen over de handhaafbaarheid. Er zijn onder meer zorgen over de juistheid van aangiften van de hoeveelheden en samenstelling van verpakkingen, en afbakening van definities, zoals '(plastic) verpakkingen', 'in de handel brengen' en 'producent respectievelijk importeur'.

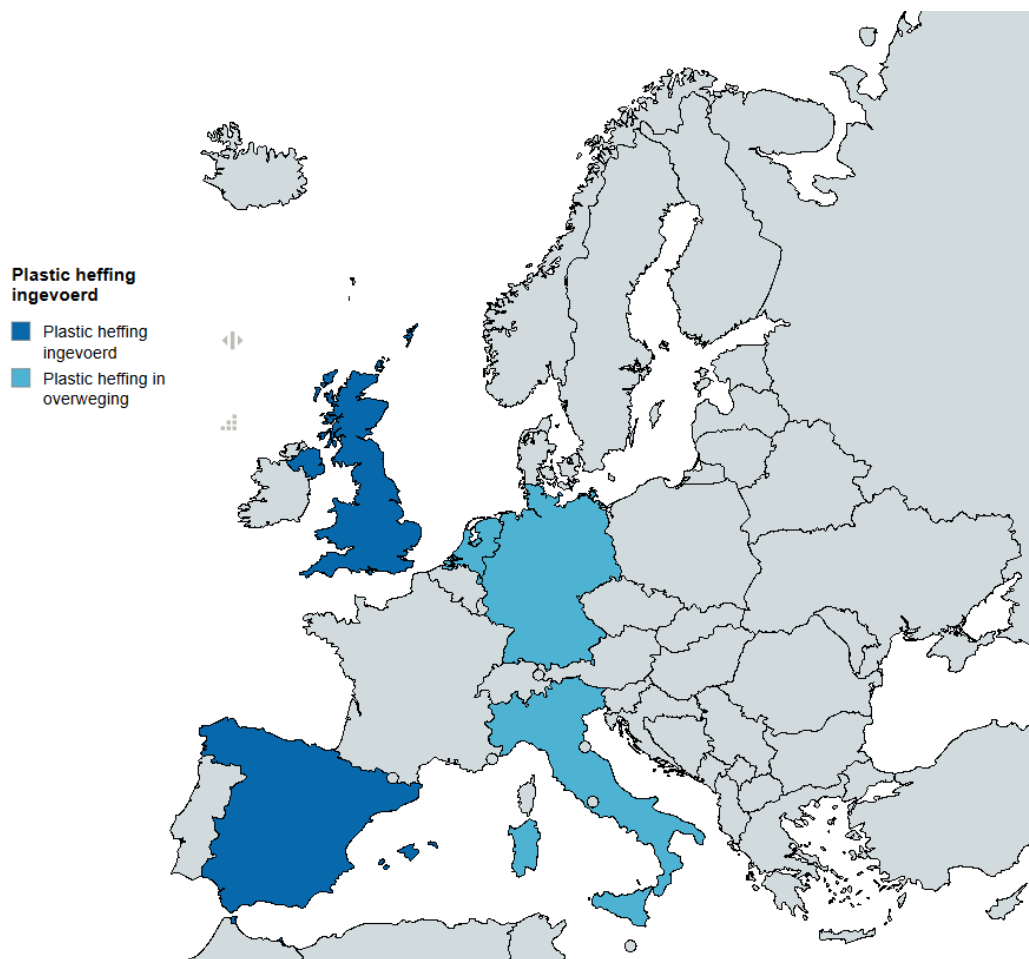
Bijlage A – Buitenlandse ervaring

Naast het bepalen van de effecten van de invoering en de uitvoering van een heffing in Nederland is het relevant om te leren van ervaringen in het buitenland. Immers hebben zij te maken met dezelfde onderliggende Europese wetgeving en lijkt nationale wetgeving vaak op de Nederlandse. Dit hoofdstuk gaat in op relevante voorbeelden in Europa waar mogelijk lessen uit getrokken kunnen worden.

Implementatie van een heffing in Europese lidstaten

Spanje heeft als enig lidstaat van de Europese Unie een heffing ingevoerd op fossiele plastics in productverpakkingen. Daarnaast heeft het Verenigd Koninkrijk een heffing ingevoerd voor verpakkingen met fossiele plastics die niet tenminste 30% recyclaat bevatten. Nederland, Duitsland en Italië overwegen de invoering van een heffing. Frankrijk en Zweden hebben een Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) ingevoerd voor verschillende producten, waaronder plastic verpakkingen. Figuur 0.1 toont overzichtelijk aan welke Europese landen een heffing op plastic in producten hebben ingevoerd of overwegen in te voeren.

Figuur 0.1 **Overzicht van Europese lidstaten die een heffing op plastic in producten hebben ingevoerd en overwegen**



6.1.1 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk heeft vanaf april 2022 een heffing ingevoerd op plastic verpakkingen. Dit is een belasting op de productie of import van plasticverpakkingen of plastic verpakkingcomponenten die in de Verenigd Koninkrijk op de markt gebracht worden. Het tarief begon met £200 per ton plastic en wordt jaarlijks geïndexeerd naar de inflatie.⁴⁵ Een plastic verpakkingcomponent is belastbaar als het aandeel gerecycled plastic in de afgewerkte component, gemeten naar gewicht, minder is dan 30 procent van de totale hoeveelheid plastic. Deze plastic taks zou het gebruik van gerecycled plastic, in plaats van virgin plastic, moeten aanmoedigen.⁴⁶

Factoren	Beschrijving
Wetgeving	2022 No. 117 PLASTIC PACKAGING TAX
Productgroep(en)	<ul style="list-style-type: none"> • Plastic verpakkingen. Er zijn vier groepen vrijgesteld: • Plastic verpakkingen die worden gebruikt bij transport om meerdere goederen veilig in het Verenigd Koninkrijk te importeren • Plastic verpakkingen die worden gebruikt in opslagplaatsen voor goederen in vliegtuigen, schepen en treinen • Plastic verpakkingen die worden gebruikt voor de onmiddellijke verpakking van geneesmiddelen voor menselijk gebruik waarvoor een vergunning is verleend • Componenten die permanent opzij worden gelegd voor niet-verpakkingsdoeleinden • In totaal 42% van de geproduceerde/ geïmporteerde hoeveelheid plastic was belastbaar. Van de overige 58% had 46% meer dan 30% gerecyclede inhoud, 11% was geëxporteerd en minder dan 1% uitgezonderd.
Uitvoerend orgaan	HM Revenue and Customs
Status	Gestart op 1 april 2022
Doelgroep	<p>Producenten of importeurs die >10 ton plastic verpakkingen per jaar op de markt brengen of importeren. Op 25 juli 2024 waren 4.669 bedrijven geregistreerd.</p> <p>Partijen moeten iedere drie maanden registreren hoeveel plastic verpakkingen zij op de markt hebben gebracht.</p>
Circulaire grondstoffen	Een plastic verpakkingsonderdeel is belastbaar als het aandeel gerecycled plastic in het afgewerkte onderdeel/product, gemeten naar gewicht, minder is dan 30 procent van de totale hoeveelheid plastic in het onderdeel/product
Tarief	Het tarief begon met £200 per ton belastbare kunststofverpakkingcomponent en is per 1 april 2024 voor het laatste verhoogd naar £217.85 (£0,22 per kilo)
Voorgenomen en gerealiseerde bedrag om op te halen	<ul style="list-style-type: none"> • Voorgenomen: onbekend • Gerealiseerd • In 2022 £285 miljoen • In 2023 £268 miljoen opgebracht, een reductie van 6% ten opzichte van 2022.

⁴⁵ Plastic Packaging Tax: steps to take - GOV.UK (www.gov.uk)

⁴⁶ [Plastic Tax - KPMG Global](#)

Factoren	Beschrijving
Boeteclausule	Onder omstandigheden kan het niet rapporteren leiden tot een celstraf tot 12 maanden of het betalen van: <ul style="list-style-type: none"> Een boete tot £20,000 Driemaal de waarde van de potentiële niet gederfde belasting.
Voorgenomen en gerealiseerde milieueffecten	Het is onbekend welke milieueffecten beoogd of gerealiseerd zijn.
Effect op de kunststofketen	Er zijn signalen dat het recycalaat op productniveau lager is geworden. Producten die eerder mogelijk al 80% recycalaat bevatten, bevatten nu nog maar 30% omdat ze daarmee al aan de belasting voldoen. Het wordt dus niet gestimuleerd om meer dan 30% in te zetten. Enkel bestraft om minder dan 30% in te zetten
Effect op de producten die op de markt worden gebracht	<ul style="list-style-type: none"> Ten opzichte van 2022 is in 2023 minder belastbare plastic verpakkingen op de markt gebracht. De oorzaak hiervan is echter onduidelijk. Het kan zijn dat de heffing effect heeft en meer gerecycled materiaal wordt toegepast, of het totale volume plastic verpakkingen daalt. In 2023 is er 1.317 ton plastic met tenminste 30% recycalaat de markt gebracht. Dit is een toename van 6% t.o.v. 2022 (1.293 ton). In 2022 bestond 37,5% van het plastic dat op de markt is gebracht voor tenminste 30% uit recycalaat. In 2023 was dat 46,2%. Het verschil in dit aandeel komt echter grotendeels doordat er in totaal 484 ton minder plastic op de markt is gebracht, voornamelijk door een lagere import.
Knelpunten in de implementatie of uitvoering	Onbekend
Aanvullend informatie	Er wordt jaarlijks een overzicht van de basisstatistieken gerapporteerd.

Het effect van de plasticheffing in het VK lijkt zoals beoogd: de hoeveelheid plastic verpakkingen die op de markt gebracht worden, neemt af en het aandeel recycalaat in de plastic verpakkingen is licht toegenomen twee jaar na implementatie van de heffing. Het is echter wel van belang een aantal kanttekeningen te geven: er is (nog) geen uitgebreide analyse gedaan naar de effecten van de heffing, de achterliggende oorzaken van deze veranderingen kunnen dus niet met zekerheid bepaald worden. Er zijn daarnaast signalen van onbedoelde negatieve effecten: bedrijven die een hoger percentage recycalaat zouden kunnen toepassen laten dit na. Daarnaast zou het kunnen zijn dat bedrijven minder dan 10 ton produceren om onder de drempel uit te komen.

6.1.2 Duitsland

De Duitse federale overheid heeft overwogen om een heffing op plastics in te voeren per 1 januari 2025. Het Umweltbundesamt heeft een onderzoek uitgevoerd naar mogelijke economische instrumenten om niet gerecyclede plastic verpakkingen te belasten.⁴⁷ Een volledige rapportage van de verschillende instrumenten wordt verwacht in het tweede kwartaal van 2025. Een van de opties was ook een heffing op de grondstoffen voor plastics (polymeren), maar een dergelijke belasting is volgende de Duitse grondwet niet toegestaan. Een andere optie, een heffing op plastic verpakkingen is ook niet ingevoerd, maar het onduidelijk wat de exacte reden hierachter is.

Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat een verbruiksbelasting op alle verpakkingen die onderhevig zijn aan de UPV voor inzameling en recycling van verpakkingen de grootste voordelen oplevert. Het is toegestaan onder Europese wetgeving, de classificatie van producten is al vastgelegd in wetgeving en er is al een systeem voor monitoring en rapportage. Volgens de EU-wetgeving moet een dergelijke belasting worden geclassificeerd als een 'niet-geharmoniseerde' verbruiksbelasting in de zin van de richtlijn betreffende het accijnsstelsel⁴⁸. Met 'niet-geharmoniseerd' worden alle verbruiksbelastingen bedoeld waarin de EU-wetgeving niet algemeen voorziet en die als zodanig aan bepaalde ontwerpvereisten moeten voldoen. In Nederland kennen we bijvoorbeeld de belasting op niet alcoholische dranken die op dezelfde manier is ingestoken.

Het onderzoek meldt tevens dat dergelijke verbruiksbelastingen over het algemeen leiden tot een relatief lage handhavingsinspanning. Ze worden geïnd en gecontroleerd door de douane-autoriteiten die zijn aangewezen. Belastingplichtige bedrijven dienen (net als bij btw) belastingaangiften in en moeten de in de aangifte vermelde belastingen onmiddellijk daarna betalen. De douane voert steekproefsgewijze controles uit en vergelijkt de informatie met de informatie in de jaarlijkse belastingaangiften voor de winstbelasting van het betreffende bedrijf.

De doorberekening aan eindgebruikers wordt niet gecontroleerd. Dit is niet nodig omdat bedrijven meestal niet wettelijk verplicht zijn om 1:1 door te berekenen.

De heffing van verbruiksbelastingen wordt beheersbaar gemaakt door het feit dat de transactie die de belasting teweegbrengt (de levering aan derden) in principe alleen is toegestaan vanuit vooraf aangegeven en goedgekeurde 'belastingentrepots'. Belastingplichtig zijn de exploitanten van de belastingentrepots. Bij wijze van uitzondering is, met name in het geval van ingevoerde goederen, de ontvangst in Duitsland in plaats daarvan belastbaar, op voorwaarde dat dit een ontvangst voor commerciële doeleinden is (met name voor wederverkoop aan derden).

Aangenomen wordt dat bedrijven onderhevig aan de belasting in Duitsland 1,5 fte per jaar nodig hebben (inclusief verlof, ziekte, algemene werkzaamheden e.d.):

- Identificatie en actualisering van belastingvereisten
- Bepaling en controle van de belastingplichtige populatie
- Boeking, documentatie en betalingstransacties

⁴⁷ Umweltbundesamt, 2023. Untersuchung ökonomischer Instrumente auf Basis des EU-Eigenmittels Für nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle ([link](#))

⁴⁸ Council Directive (EU) 2020/262 of 19.12.2019 laying down the general arrangements for excise duty (recast), OJ L 58, 27.2.2020, p. 4.

In een scenariostudie⁴⁹ rekt het Öko-instituut door dat een specifieke belasting op drankverpakkingen tot 2,8 miljoen ton CO₂-eq per jaar besparen. Dit zou meer dan 15 miljard euro aan belastinginkomsten opleveren.

6.1.3 Spanje

Spanje heeft vanaf januari 2023 een heffing ingevoerd op plastic verpakkingen. Dit is een verbruiksbelasting⁵⁰ op de productie of import van plasticverpakkingen of plasticverpakkingscomponenten die in Spanje op de markt gebracht worden. Het tarief is vastgesteld op €0,45 per kilo plastic. Een belastingreductie is mogelijk naar rato van het aandeel gerecycled plastic in de afgewerkte component, gemeten naar gewicht. Deze plastic taks zou het gebruik van gerecycled plastic, in plaats van virgin plastic, moeten aanmoedigen.

Factoren	Beschrijving
Wetgeving	Wet 7/2022, van April 8, over afval en vervuilde grond voor een circulaire economie ⁵¹
Productgroep(en)	<ul style="list-style-type: none"> • Wegwerp plastic verpakkingen, gedefinieerd als drie groepen: • Niet-herbruikbare verpakkingen die kunststof bevatten. • Halffabricaten van kunststof die bestemd zijn voor de vervaardiging van verpakkingen (preforms, thermoplastische folies). • Kunststofproducten waarmee verpakkingen kunnen worden gesloten, op de markt gebracht of gepresenteerd.
Uitvoerend orgaan	<p>Agencia Estatal de Administración Tributaria (belastingdienst)</p> <p>Belastingplichtigen die fabrikanten of intracommunautaire aankopers zijn, moeten een maandelijks of driemaandelijks zelfaangifte indienen, afhankelijk van het boekjaar.</p> <p>In het geval van invoer wordt de belasting verrekend via de douaneaangifte zelf, die het gewicht van de ingevoerde niet-gerecycleerde kunststof van het product in kwestie moet vermelden om de inkleding achteraf te vergemakkelijken.</p>
Status	Ingevoerd per 1 januari 2023
Doelgroep	<p>Producenten of importeurs die meer dan 5 kilo plastic verpakkingen per maand produceren/importeren.</p> <p>Fabrikanten en intra-EU-kopers moesten zich tegen 30 januari 2023 registreren bij het territoriale register van de Plastic belasting dat overeenstemt met hun fiscale woonplaats of plaats van vestiging (nieuwe ondernemers moeten zich registreren voordat ze een activiteit starten waarop de Plastic Belasting wordt geheven), tenzij ze minder dan vijf kilogram wegwerpvpakkingen van kunststof per maand verwerken. Vertegenwoordigers van niet-ingezeten belastingbetalers moeten zich registreren bij het register van de Plastic Tax voordat ze transacties uitvoeren waarop de Plastic Tax wordt geheven.</p> <p>Een koper die bijvoorbeeld een verpakking van wegwerpplastic die meer dan vijf kilogram niet-gerecycleerd plastic bevat Spanje binnenbrengt,</p>

⁴⁹ Gsell et al. (2022): Ökologische Verbrauchsteuer zur umweltfreundlichen Lenkung des Getränkeverpackungsmarktes. ([link](#))

⁵⁰ Europese Commissie, DG TRADE. Access2Markets. List of Excise duties in EU countries ([link](#))

⁵¹ [BOE-A-2022-5809 Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.](#)

Factoren	Beschrijving
	moet de Plastic Belasting betalen. Als hij de verpakking van binnen de EU koopt, moet hij zich registreren bij het territoriale register van de Plastic Belasting, zelf de Plastic Belasting berekenen en betalen (door formulier 592 in te dienen) en een inventaris bijhouden van de verpakkingen, die hij moet indienen via de officiële website van de belastingdienst. Importeurs daarentegen hoeven zich niet te registreren en de Plastic Belasting wordt betaald bij de douane (dus er is geen zelfevaluatie nodig). ⁵²
Moment van belastingheffing	<ul style="list-style-type: none"> • Moment van belastingheffing • Productie: het belastbare feit vindt plaats op het tijdstip waarop de belasting voor het eerst aan de verkrijger wordt geleverd of ter beschikking gesteld. • Invoer: het belastbare feit vindt plaats op het tijdstip waarop het belastbare feit voor de invoerrechten zich voordoet, overeenkomstig de douanewetgeving • Intracommunautaire verwerving: het belastbare feit voor btw-doeleinden vindt plaats
Circulaire grondstoffen	Er hoeft geen belasting te worden betaald wanneer kan worden aangetoond dat de verpakking is gemaakt van recyclelaat
Tarief	0,45 euro per kilogram plastic.
Voorgenomen en gerealiseerde bedrag om op te halen	Voorgenomen: 724 miljoen euro Gerealiseerd: onbekend
Boeteclausule	Naast de algemene boetes voor laattijdige betaling en het indienen van belastingaangiften, zijn er specifieke boetes voor het overtreden van specifieke belastingverplichtingen, zoals: Zich niet registreren bij het territoriaal register van de belasting: forfaitaire boete van 1.000 euro. Certificerende entiteiten die een valse of onjuiste certificering afleveren van de hoeveelheid gerecycleerd plastic in verpakkingen: een boete van 50-75% van de belasting die betaald had moeten worden, met een minimumboete van 1.000 euro. Onterechte toepassing van de vrijstellingen: een boete gelijk aan 150% van het belastingvoordeel, met een minimumboete van 1.000 euro.
Voorgenomen en gerealiseerde milieueffecten	Onbekend
Effect op de kunststofketen	Tussen 2021 en 2023 is het percentage van gerecycleerd plastic in verpakkingen gestegen van 30,4% naar 34,3% ⁵³
Effect op de producten die op de markt worden gebracht	Sectororganisaties claimen dat de kosten voor groenten en fruit zullen toenemen met 690 miljoen euro en vroegen in 2022 om uitstel ⁵⁴
Knelpunten in de implementatie of uitvoering	Onbekend

⁵² [New Spanish tax on non-reusable plastic packaging. Álvaro García Ferriz, María González Cuervo](#)

⁵³ AECOC, 2023, 3rd sustainability report. Consumer Companies and Other Sectors.

⁵⁴ [Concern about the plastic tax that will negatively impact the marketing of fruits and vegetables](#)

Factoren	Beschrijving
Aanvullend informatie	<p>Per koninklijk decreet (1055/2022)⁵⁵ zijn daarnaast nog twee regelingen ingesteld (Artikel 7):</p> <ul style="list-style-type: none">• Groente en fruit die in porties van minder dan 1.5 kilogram verkocht worden mogen geen verpakking meer bevatten, m.u.v. beschermde of geregistreerde variëteiten van groenten en fruit, die een etiket dragen dat wijst op een gedifferentieerde kwaliteit of die aangeven dat ze geproduceerd zijn volgens ecologische landbouwmethoden, of die bederf kunnen lijden als ze los worden verkocht.• Retail (die voedsel verkopen) met een oppervlakte van tenminste 400 m² moet tenminste 20% van de oppervlakte gericht aan het verkopen van voedsel aanbieden zonder verpakkingen.• Het decreet stelt ook een nieuw UPV⁵⁶ voor alle verpakkingen (huishoudens, commercieel en industrieel) in lijn met Directive 2018/852.

⁵⁵ [BOE-A-2022-22690 Royal Decree 1055/2022, of 27 December, on packaging and packaging waste.](#)

⁵⁶ Zie KPMG, 2023. Legal Alert on Royal Decree 1055/2022 of 27 December 2022, on Packaging and Packaging Waste ([link](#))

Bijlage B - Onderliggende gegevens productgroep analyse

Marktanalyse

Aantal bedrijven en structuur van de markt

In de tabel hieronder (Tabel 0.1) wordt een uitgebreide beschrijving gegeven, inclusief bronvermelding, van het aantal bedrijven en structuur van de markt.

Tabel 0.1 Achtergrondinformatie van aantal bedrijven en structuur van de markt per productgroep

Productgroep	Aantal bedrijven	Structuur van de markt
Verpakkingen	In 2024 vielen 160 bedrijven binnen de SBI-categorie voor de vervaardiging van verpakkingsmiddelen van kunststof. ⁵⁷ Het exacte aantal merkeigenaren en retailers die plastic verpakkingen gebruiken in Nederland is niet direct beschikbaar. Echter is wel bekend dat er in Nederland in 2024 120 bedrijven in de frisdrankindustrie en 7.985 bedrijven in de voedingsmiddelenindustrie waren. In Nederland zijn ook een aantal grote merkeigenaren gevestigd zoals Unilever en Coca-Cola Nederland. Naar verwachting bevat Nederland meer dan 100.000 verkooppunten zoals supermarkten, horeca en retail. Zo bevatte Nederland in 2024 bijvoorbeeld 3.865 bedrijven die actief zijn als supermarkten en warenhuizen. ⁵⁸	De verpakkingen plasticproductgroep omvat alle verpakkingen die volledige of gedeeltelijk uit plastic bestaan. De sector verpakkingen bestaat uit twee productgroepen: kunststof consumentenverpakking (en drankkartons) en verpakkingen voor het bedrijfsleven, bijvoorbeeld groothandels (o.a. logistieke hulpmiddelen, zoals kunststof pallets en kratjes, en grootverpakkingen voor groothandels). In Nederland zijn een aantal grote merkeigenaren gevestigd. Er zijn vooral veel bedrijven voor deze productgroep in de retail fase. Export surplus: Voor de plastic verpakkingen was er in 2022 een netto export surplus berekend van 34%. ⁵⁹
Bouw	In 2024 waren er 365 bedrijven actief in Nederland in vervaardiging kunststofproducten voor de bouw. ⁶⁰ Daarbij kent Nederland zo'n ruim 280.000 bedrijven in de bouwsector (gemeten in juli 2023). Hiermee zijn het aantal bedrijven over de afgelopen tien jaar met 120.000 gestegen, wat voornamelijk toegewezen kan worden aan een significante toename van het aantal	De Nederlandse bouwsector wordt ingedeeld in drie delen: (1) burgerlijke- en utiliteitsbouw, (2) grond-, weg-, en waterbouw, en (3) gespecialiseerde bouw. ⁶³ In Nederland zijn er relatief weinig bedrijven die kunststofproducten voor de bouw maken, en relatief veel bedrijven in de gehele bouwsector. Bouwmaterialen worden voornamelijk ingekocht via groothandels of direct van de fabrikant.

⁵⁷ Website Firm Focus (n.d.). *Branchecijfers Vervaardiging van verpakkingsmiddelen van kunststof (22.22)*. Beschikbaar via: [Link](#)

⁵⁸ CBS Statline (2024). *Bedrijven; bedrijfstak SBI 2008*.

⁵⁹ Conversio (April 2024). Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands.

⁶⁰ Website Firm Focus (n.d.). *Branchecijfers Vervaardiging van producten van kunststofproducten voor de bouw (22.23)*. Beschikbaar via: [Link](#)

⁶³ Website CBS (september 2023). *De Nederlandse bouwnijverheid in onzekere tijden 2019-2023*. Beschikbaar via: [Link](#)

Productgroep	Aantal bedrijven	Structuur van de markt
	ZZP'ers in de sector. ⁶¹ Verder waren er in 2024 5.745 bedrijven in de groothandel van bouwmaterialen en 2.050 bedrijven in de groothandel van overige bouwmaterialen. ⁶²	Export surplus: Voor de plasticstromen in de bouw was er in 2022 een netto export surplus berekend van 10%. ⁶⁴
Automotive	Nederland speelt een bescheiden rol in de wereldwijde auto-industrie met 170 bedrijven in de auto-industrie en 200 bedrijven in de auto-onderdelen-industrie (in 2024). ⁶⁵ Er zijn wel enkele belangrijke producenten, zoals DAF Trucks in Eindhoven en Scania in Zwolle, actief in de vrachtwagenproductie. De productie van personenauto's is beperkt. In Nederland zijn er wel 39.620 bedrijven in autohandel en -reparatie (o.a. dealers van brandwoningen en garages). ⁶⁶	De automotive plasticproductgroep verwijst naar het plastic dat wordt ingezet voor de productie en reparatie van auto's en andere motoren zoals o.a. bestelwagens, motoren en vrachtwagens. Merkeigenaren zijn enkele grote merken (voornamelijk uit het buitenland) en daarnaast wel relatief veel bedrijven in Nederland actief in handel en reparatie. Import surplus: Nederland importeerde in 2022 ongeveer 249.000 personenauto's, terwijl de export van personen- en bedrijfsauto's gemiddeld 300 duizend voertuigen per jaar bedraagt (2018-2023). ⁶⁷ Slowakije is een belangrijke exportpartner (30% van de invoer naar Nederland voor directe consumptie, voornamelijk auto's). ⁶⁸ Specifiek voor plasticstromen in de automotive sector was er in 2022 een netto import surplus berekend van 4%. ⁶⁹
Land- en tuinbouw	In 2024 waren er in totaal 50.181 bedrijven in de landbouw actief. ⁷⁰ Het merendeel van de land- en tuinbouwplastics die in Nederland op de markt komen is geproduceerd door een groepje grote producenten, voornamelijk buiten Nederland. Per producent verschilt het of deze direct verkopen aan de boer of de verkoop via importeurs of tussenhandelaren plaatsvindt. In de Nederlandse land- en tuinbouwsector leveren coöperaties aan hun grote aantal leden plastic producten (68% van het marktaandeel in de sector) ⁷¹	De landbouwsector kan ingedeeld worden in twee hoofdsectoren, namelijk gewasteelt (akkerbouw en tuinbouw) en veeteelt (intensief en extensief). In de land- en tuinbouwsector in Nederland wordt plastic voornamelijk geproduceerd door een groepje grote producenten in het buitenland. De relatief grote aantallen bedrijven in deze sector kunnen direct van de producent inkopen, of via handelaren of grote coöperaties plastic producten kopen. Export surplus: Voor de plasticstromen in de land- en tuinbouw was er in 2022 een netto export surplus berekend van 11%. ⁷⁴

⁶¹ Kamer van koophandel website (aug. 2023). *KVK Signaleert: Toename aantal stoppers, afnemende groei aantal starters in de bouwsector – installatiebranche laat wel een stijging zien*. Beschikbaar via: [Link](#)

⁶² CBS Statline (2024). *Bedrijven; bedrijfstak SBI 2008*.

⁶⁴ Conversio (April 2024). *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands*.

⁶⁵ CBS Statline (2024). *Bedrijven; bedrijfstak SBI 2008*.

⁶⁶ CBS Statline (2024). *Bedrijven; bedrijfstak SBI 2008*.

⁶⁷ Website CLO (juli 2024). *Sloop en export van motorvoertuigen actief, 2018-2023*. Beschikbaar via: [Link](#)

Website CBS (juli 2023). *Import elektrische en hybride personenauto's laatste jaren gestegen*. Beschikbaar via:

[Link](#)

⁶⁸ Website CBS (juli 2024). *Wegvoertuigen meest geïmporteerde product voor direct gebruik*. Beschikbaar via: [Link](#)

⁶⁹ Conversio (April 2024). *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands*.

⁷⁰ Website ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (december 2024). *Aantal land- en tuinbouwbedrijven*. Beschikbaar via: [Link](#)

⁷¹ Website NCR (n.d.). *Het coöperatieve landschap*. Beschikbaar via: [Link](#)

⁷⁴ Conversio (April 2024). *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands*.

Productgroep	Aantal bedrijven	Structuur van de markt
	of kunnen partijen producten inkopen bij handelaren ⁷² . In Nederland zijn er in totaal 3.300 actieve (coöperaties), waarvan een deel in de land- en tuinbouwsector zit. Zo zijn de meeste coöperaties in de 100 grootste coöperaties actief in de agrarische sector (in 2023). ⁷³	
Textiel	Het aantal textielproducenten en -fabrikanten in Nederland is beperkt en betrouwbare cijfers hierover zijn niet bekend. Er wordt nagenoeg geen kleding geproduceerd in Nederland, behalve in aantal specialistische bedrijven met relatief lage oplages, en daarnaast zijn er nog producenten van andere textielproducten. ⁷⁵ In 2024 waren er in Nederland 3.490 bedrijven in de groothandel van kledingstoffen of kleding en schoenen. Daarnaast zijn er 7.640 bedrijven aangemerkt als winkels in kledingstoffen of kleding, 525 als winkels in tweedehandskleding, 1.865 als markthandel in textiel en kleding en 22.986 als webwinkels voor kleding. ⁷⁶	De textielsector kan opgedeeld worden in textielproductie en textiel retail. In Nederland wordt relatief weinig textiel geproduceerd. Er zijn wel veel spelers betrokken in de Retail fase waaronder voornamelijk veel webwinkels. Import surplus: Er is geen data over de netto import surplus van synthetische textiel in Nederland. Wel is bekend dat ongeveer 70% van het in de EU verkochte textiel is buiten de EU geproduceerd. ⁷⁷ Volgens het World Integrated Trade Solution (WITS) waren China, Duitsland, Turkije, Bangladesh en België de belangrijkste herkomstlanden van de Nederlandse textielimport in 2022. ⁷⁸
Elektrische en elektronische apparaten	In 2024 waren 3.110 bedrijven actief in Nederland in de vervaardiging van computers, elektronische, optische en elektrische apparatuur en elektronische apparatuur. ⁷⁹ Volgens het (W)EEE-register rapportage van 2023 waren er in 2023 157 organisaties geregistreerd (waaronder 1 collectieven – Stichting OPEN-namens alle producenten en importeurs, 94 verwerkers en 62 exporteurs voor hergebruik). ⁸⁰ Volgens de website van Stichting OPEN zijn er 4.695 producenten en importeurs bij hen aangesloten. ⁸¹	In Nederland wordt relatief weinig elektrische en elektronische apparatuur geproduceerd, maar er is wel een grote markt voor de verkoop en consumptie van in het buitenland geproduceerde apparaten. ⁸⁴ Import surplus: Voor plastic in elektrische en elektronische apparaten was er in 2022 een netto import surplus berekend van 19%. ⁸⁵

⁷² Rebel & TAUW (januari 2024). *Verkenning land- en tuinbouwplastics*.

⁷³ Website NCR (n.d.). *Het coöperatieve landschap*. Beschikbaar via: [Link](#)

⁷⁵ HaskoningDHV Nederland B.V. (mei 2024). *Rapport Monitoring beleidsprogramma circulair textiel: peiljaar 2022*.

⁷⁶ CBS Statline (2024). Beschikbaar via: [Link](#)

⁷⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2024). *Beleidsprogramma circulair textiel 2025–2030*.

⁷⁸ Website World Integrated Trade Solution (WITS). *Netherlands Textiles and Clothing Imports by country in US\$ Thousand 2022*. Beschikbaar via: [Link](#)

⁷⁹ CBS Statline (2024). Beschikbaar via: [Link](#)

⁸⁰ Nationaal (W)EEE Register: Rapportage 2023 (juni 2023).

⁸¹ Website Stichting OPEN (n.d.) *Overzicht producenten*. Beschikbaar via: [Link](#).

⁸⁴ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 – 2030*.

⁸⁵ Conversio (April 2024). Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands.

Productgroep	Aantal bedrijven	Structuur van de markt
	Daarnaast waren er in 2024 7.215 bedrijven actief in Nederland als groothandel in consumenten-, huishoud- en ICT-apparatuur, 2.285 bedrijven als winkels in consumentenelektronica en 4.560 webwinkels in elektronica. ⁸² In Nederland waren er in 2024 verder 975 bedrijven actief in de reparatie van consumentenelektronica of elektrische huishoudapparaten en 655 bedrijven in de reparatie van elektronica en elektronische apparaten. ⁸³	

Volume van plasticproducten die jaarlijks op de Nederlandse markt worden gebracht

In Tabel 0.2 wordt de omvang van de volume kunststof op de markt gebracht in Nederland omschreven. Hierbij zijn de grotere stromen kansrijker omdat de prijs van belasting over een groter aandeel verdeeld kan worden. Wat leidt tot lagere tarieven per kilo en ook minder prijsstijging bij de consument.

Tabel 0.2 Volume plastic op de Nederlandse markt gebracht per productgroep

Productgroep	Volume plastic op de markt gebracht (kton)	Toelichting
Verpakkingen	533 – 627	Deze getallen omvatten de gehele productgroep (verpakkingen en logistieke hulpmiddelen) en zijn afkomstig uit 2023 (533 kton) en 2022 (627 kton). ⁸⁶ Voor getal uit 2022 is aangegeven dat deze is berekend op basis van lege verpakkingen.
Bouw	290 – 539	Het lagere getal (290 kton) is afkomstig uit 2014 en verwijst naar plastic in 'bouwmaterialen'. Het hogere getal (539 kton) is afkomstig uit 2022 en verwijst naar plastic in 'building and construction'. ⁸⁷
Automotive	48 – 136	Het lagere getal (48 kton) is uit 2017 en omvat alleen auto's, terwijl het hogere getal de hele automotive productgroep bevat en uit 2022 is. ⁸⁸

⁸² CBS Statline (2024). Bedrijven in bedrijfstak 47912, 47544, 465, 46432 en 4643

⁸³ CBS Statline (2024). Bedrijven in bedrijfstak 9522, 9521, 3313 en 3314

⁸⁶ Geraadpleegde bronnen:

1. Conversio (April 2024). *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands*.
2. Verpact (juli 2024). *Toelichting op het Verslagleggingsformulier Verpakkingen: Resultaten verpakkingen 2023*

⁸⁷ Geraadpleegde bronnen:

1. CE Delft (mei 2019). *Plasticgebruik en verwerking van plastic afval in Nederland*
2. Conversio (April 2024). *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands*.

⁸⁸ Geraadpleegde bronnen:

1. Conversio (April 2024). *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands*.
2. CE Delft (mei 2019). *Plasticgebruik en verwerking van plastic afval in Nederland*

Productgroep	Volume plastic op de markt gebracht (kton)	Toelichting
Land- en tuinbouw	42 - 84	Deze getallen omvatten de gehele productgroep (land- en tuinbouw). Het lagere getal (41 kton) is afkomstig uit 2024 en het hogere getal (84 kton) uit 2022. ⁸⁹
Textiel	130,7 – 208	Deze getallen omvatten alleen kleding. Het hogere getal (208 kt) is afkomstig uit een eerder onderzoek van CE-Delft en voor 2015. Het lagere getal is voor het jaar 2020 en is berekend aan de hand van gemiddeld aandeel plastic in kleding (67%, afkomstig van Changing Markets Foundation, 2024) x hoeveelheid in Nederland op de markt gebracht nieuwe consumentenkleding en bedrijfskleding (195 kton, Monitoring beleidsprogramma circulair textiel, peiljaar 2020). ⁹⁰
Elektrische en elektronische apparaten	53 – 133	Deze getallen omvatten de gehele productgroep en zijn afkomstig uit 2017 (53 kton) en 2022 (133 kton). ⁹¹

Productie van plastic producten in Nederland

In Tabel 0. wordt de omvang van de volume kunststof verwerkt in Nederland omschreven. Dit geeft met name aan of de hoeveelheid op de Nederlandse markt gebrachte plastic producten zowel in het buitenland als in Nederland geproduceerd worden. Zo zien we dat textielproducten met name geïmporteerd worden. Om omzeiling van een belasting te voorkomen is het vervolgens belangrijk dat de importeurs in beeld zijn. Bij de productgroep textiel en EEA is dit bijvoorbeeld lastig omdat een groot deel via e-commerce het land binnen komt.

Tabel 0.3 Volume plastic in Nederland verwerkt per productgroep

Tabel 0.3	944	Dit getal verwijst naar gehele productgroep (verpakkingen en logistieke hulpmiddelen) en is berekend op basis van lege verpakkingen.
Verpakkingen		
Bouw	600	Dit getal verwijst naar plastic in 'building and construction'.
Automotive	130	Dit getal verwijst naar gehele productgroep (automotive).
Land- en tuinbouw	94	Dit getal verwijst naar de hele productgroep (land- en tuinbouw)
Textiel	0	Het aantal textielproducenten en -fabrikanten in Nederland is beperkt en betrouwbare cijfers hierover zijn niet bekend. Er wordt nagenoeg geen kleding geproduceerd in Nederland, behalve in aantal specialistische bedrijven met

⁸⁹ Geraadpleegde bronnen:

1. Conversio (April 2024). *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands*.
2. Rebel & TAUW (januari 2024). *Verkenning land- en tuinbouwplastics*.

⁹⁰ Geraadpleegde bronnen:

1. CE Delft (mei 2019). *Plasticgebruik en verwerking van plastic afval in Nederland*
2. Changing Markets foundation (2024). *Fashion's Plastic Paralysis*
3. HaskoningDHV Nederland B.V. (mei 2024). *Rapport Monitoring beleidsprogramma circulair textiel: peiljaar 2022*

⁹¹ Geraadpleegde bronnen:

1. CE Delft (mei 2019). *Plasticgebruik en verwerking van plastic afval in Nederland*
2. Conversio (April 2024). *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands*.

Tabel 0.3 Verpakkingen	944	Dit getal verwijst naar gehele productgroep (verpakkingen en logistieke hulpmiddelen) en is berekend op basis van lege verpakkingen.
		relatief lage oplages, en daarnaast zijn er nog producenten van andere textielproducten
Elektrische en elektronische apparaten	112	Dit getal verwijst naar hele productgroep (EEA).

Productanalyse en circulaire grondstoffen

Samenstelling eindproduct en gehalte aan kunststof

In de tabel hieronder (Tabel 0.) wordt een inschatting gegeven van de hoeveelheid plastic dat gemiddeld in een product in de productgroep zit. Er zijn geen exacte data te vinden per productgroep over de gemiddelde hoeveelheid plastic en daarnaast kunnen producten in een productgroep uiteenlopen. Er is daarom op basis van twee voorbeeldproducten een gemiddelde inschatting gegeven en naast elke inschatting een toelichting gegeven met beredenering, gebruikte bronnen en eventuele berekeningen. Deze twee voorbeeldproducten geven een indicatie en een bandbreedte. Bij andere keuzes van voorbeeldproducten kunnen mogelijk andere bedragen worden berekend.

Deze informatie toont of de producten uit deze productgroep voornamelijk enkel uit plastic bestaan (homogeen) of dat plastic slechts een onderdeel is van het eindproduct (heterogeen) en geeft een indruk van de omvang van het gedeelte dat uit plastic bestaat.

Tabel 0.4 Inschatting van hoeveelheid plastic dat gemiddeld in een product van elke productgroep zit

Tabel 0.4 Inschatting van hoeveelheid plastic dat gemiddeld in een product van elke productgroep zit Productgroep	Hoeveelheid plastic (in kilo's) dat gemiddeld in een product in de productgroep zit	Toelichting
Verpakkingen	0.001 – 0.050 kilo (per food-grade verpakking). Dit is niet representatief voor de gehele groep, dus er is in de hoofdttekst nog een B2B-voorbeeld meegenomen.	Van deze productgroep is de consumentenverpakkingen subgroep de grootste met in 2023 450 kton (van de 533 kton) op de markt gebrachte plastic. ⁹² Volgens een eerdere productgroep analyse van kunststofverpakkingen en drankenkartons kan deze subgroep nog verder verdeeld worden in vier groepen, inclusief verdeling van op de markt gebrachte kunststof verpakkingsmateriaal: vormvast/food (35%), vormvast/non-food (17%), flex/food (24%) en flex/non-food (24%). De percentages tonen aan dat food-grade verpakkingen (vormvast en flex) dus iets meer dan de helft (59%) van de op de markt gebrachte plastics bevat. ⁹³

⁹² Verpact (juli 2024). Toelichting op het Verstagleggingsformulier Verpakkingen: Resultaten verpakkingen 2023

⁹³ RIVM (2024). *Productgroepanalyse kunststofverpakkingen en drankenkartons*

Tabel 0.4 Inschatting van hoeveelheid plastic dat gemiddeld in een product van elke productgroep zit Productgroep	Hoeveelheid plastic (in kilo's) dat gemiddeld in een product in de productgroep zit	Toelichting
		<p>Deze type verpakking is daarom gekozen als focus voor een inschatting van gemiddelde hoeveelheid plastic in deze productgroep. Hierbij is ongeveer de bandbreedte genomen van een plastic boterham zakje (ongeveer 1 gram) en een 1-liter frisdrank PET-fles (ongeveer rond de 50 gram) die allebei volledig uit plastic bestaan.</p>
Bouw	50 – 200 kilo (per nieuwbouwhuis)	<p>Voor bouwmaterialen en infrastructuur is in een eerdere verkenning van FFact voor plastic in de bouw onderscheid gemaakt tussen nog specifiekere productgroepen (met daarbij percentages van plastic toepassing).⁹⁴ Deze verkenning heeft het grootste deel van het plastic in de woning- en utiliteitsbouw (B&U) en het leidingendeel van de grond-, weg- en waterbouw (GWW) meegenomen. Hieruit blijkt dat leidingen en isolatie verantwoordelijk zijn voor bijna de helft van het toegepaste plastic in de bouw. In dit onderzoek wordt het marktgewicht van plastics in de GWW, exclusief leidingen, geraamd op 20% van het totale aandeel plastic in de bouw. Voor een inschatting van gemiddeld aandeel plastic is er gekeken naar nieuwbouwwoningen. In een nieuw huis betreft kunststof circa 1-5% van het gewicht. Ook in de GWW-sector is kunstwerken slechts een klein onderdeel van het gehele project. De belasting kan ook berekend worden op deelproduct, maar dit is niet de scope van het onderzoek. In een volgende fase zou het voor verschillende productgroepen binnen de sector in detail uitgerekend kunnen worden.</p>
Automotive	180 – 225 kilo (per auto)	<p>Deze inschatting is gemaakt op basis van auto's. Een gemiddelde auto bevat ongeveer tussen de 180-225 kg plastic (ongeveer 12-15% van het totale gewicht van een auto).⁹⁵</p>

⁹⁴ FFact (oktober 2024). Plastics in de bouw: Verkenning naar de mogelijkheden om het instrument UPV in te zetten voor plastics in de (woning)bouw.

⁹⁵ Plastics Europe (2024). *Sector-specific Approaches to Plastic Pollution and Product Design: A Focus on the Automotive Sector*. Beschikbaar via: [Link](#)

Tabel 0.4 Inschatting van hoeveelheid plastic dat gemiddeld in een product van elke productgroep zit Productgroep	Hoeveelheid plastic (in kilo's) dat gemiddeld in een product in de productgroep zit	Toelichting
Land- en tuinbouw	110 – 2.500 kilo (per hectare)	<p>Folies die gebruik worden voor de land- en tuinbouw zijn verantwoordelijk voor de grootste plasticstroom in de land- en tuinbouw.⁹⁶ We hebben daarom plasticfolies gebruikt om een inschatting te maken van hoeveelheid plastic gebruikt per hectare in de landbouw.</p> <p>Voor deze bandbreedte zijn landbouwfolie voor kuilen (relatief lage hoeveelheid/gewicht plastic per hectare) en landbouwfolie voor tunnels en kassen (relatief hoge hoeveelheid/gewicht plastic per hectare) onderzocht. Deze berekeningen staan voor allebei hieronder verder toegelicht.</p> <p>Uitleg berekeningen gewicht per hectare voor landbouwfolie voor kuil</p> <p>Percentage plastic dekking per hectare landbouwgrond: 10% (inschatting)⁹⁷</p> <p>Gewicht voor een folie van 14mx300m: 460 kg⁹⁸</p> <p>Aantal rollen nodig voor 1 hectare: $10000 / (300 \times 14) = 2.38$ rollen</p> <p>Aantal kg per hectare voor kuil: 460kg x 2.38 rollen x 10% = 109.5 kg per hectare</p> <p>Uitleg berekeningen gewicht per hectare voor landbouwfolie voor tunnels en kassen</p> <p>Percentage plastic dekking per hectare landbouwgrond: 100% (inschatting)⁹⁹</p> <p>Gewicht voor folie per vierkante meter: 0.25 kg¹⁰⁰</p> <p>Aantal kg per hectare (als hectare volledig bedekt met folie): 0.25 kg x 10.000m² x 100% = 2.500 kg per hectare</p>
Textiel	0.2 - 1 kilo (per kledingstuk)	Aangezien er voornamelijk data beschikbaar is over kleding, is de focus op deze subgroep gericht. In een eerder onderzoek waarin meer dan 4.000 kleding items zijn onderzocht is een gemiddeld aandeel synthetische stoffen/plastic

⁹⁶ Rebel & TAUW (januari 2024). *Verkenning land- en tuinbouwplastics*.

⁹⁷ Inschatting Ecorys op basis van afbeelding: Website Groen kennisnet (april 2017). *Alternatieven voor kuilafdekking*. Beschikbaar via: [Link](#)

⁹⁸ Website FVR (2025). *Agrifol landbouwfolie 14x300m (150my)*. Beschikbaar via: [Link](#)

⁹⁹ Inschatting Ecorys op basis van afbeelding: Website Vecteezy (n.d.). Beschikbaar via: [Link](#)

¹⁰⁰ Website Vreeken's Zaden (2025). *FOLIE: 845010 Gewapend, 2 of 4 m breed*. Beschikbaar via: [Link](#)

Tabel 0.4 Inschatting van hoeveelheid plastic dat gemiddeld in een product van elke productgroep zit Productgroep	Hoeveelheid plastic (in kilo's) dat gemiddeld in een product in de productgroep zit	Toelichting
		in kleding van 67% naar voren gekomen. ¹⁰¹ Het gewicht van een T-shirt wordt ongeveer geschat op 250 gram en een winterjas op 1,6 kilogram. ¹⁰² Als dit met het percentage wordt vermenigvuldigd komen we tot een (ongeveer) bandbreedte zoals links vermeld. ¹⁰³
Elektrische en elektronische apparaten	0.05 tot 30 kilo per EEA-product	<p>Uit een eerder onderzoek waarin 57 kton aan totale plastic op de markt gebracht werd berekend voor 2017, was een onderverdeling gemaakt tussen verschillende sub-productgroepen van plastic elektrische en elektronische apparaten. Hiervan zijn de grootste vier (in kton) grote huishoudelijke apparaten (19,7 kton), consumentenapparatuur (11,7 kton), kleine huishoudelijke apparaten (7,6 kton) en IT- en telecommunicatie (7,1 kton).¹⁰⁴</p> <p>Elektronische en elektrische apparaten bestaan voor ongeveer 20-25% van hun gewicht uit kunststoffen.¹⁰⁵ Aangezien veel verschillende type producten hieronder vallen hebben we voor een bandbreedte voorbeelden genomen uit relatief kleine en grote EEA-producten. Het gewicht van kunststof in witgoed bestaat uit ongeveer 5-50% van het totale gewicht (bijv. volgens een onderzoek uit 2014 bevat een vaatwasser ongeveer 12,6% plastic van totale gewicht, een wasmachine 6,8% en een koelkast 40%)¹⁰⁶. Een moderne koelkast kan ongeveer tussen de 50-100kg wegen, dus dit vertaalt naar ongeveer 30 kg kunststof.</p> <p>Voor de onderkant van de bandbreedte kijken we naar kleine apparaten. Hier kan het totale gewicht van plastic in het productgewicht ver uiteenlopen. Een eerdere studie uit 2014 toont</p>

¹⁰¹ Changing Markets foundation (2024). Fashion's Plastic Paralysis

¹⁰² HemdVoorHem.nl (n.d.). *Hoeveel weegt een overhemd?* Beschikbaar via: [Link](#).

¹⁰³ HemdVoorHem.nl (n.d.). *Hoeveel weegt een overhemd?* Beschikbaar via: [Link](#).

¹⁰⁴ CE Delft (mei 2019). Plasticgebruik en verwerking van plastic afval in Nederland

¹⁰⁵ Dss+ & The International Bromine Council (September 2023). *Brominated Flame Retardants and the Circular Economy of WEEE Plastics*.

Butturi, M.A., Marinelli, S., Gamberini, R. et al. (november 2020). *Ecotoxicity of Plastics from Informal Waste Electric and Eletronic Treatment and Recycling*. *Toxics*, 8(4), p. 1- 19.

¹⁰⁶ Wang, F. (2014). *E-Wast : Collect more, treat better*. Delft University of Technology

Tabel 0.4 Inschatting van hoeveelheid plastic dat gemiddeld in een product van elke productgroep zit	Hoeveelheid plastic (in kilo's) dat gemiddeld in een product in de productgroep zit	Toelichting
Productgroep		aan dat een toetsenbord bijvoorbeeld ongeveer 87% plastic, een rekenmachine 59% en een mobiele telefoon ong. 38% kunststof bevat. In deze studie weegt een mobiele telefoon 100 gram en een rekenmachine 100 gram. ¹⁰⁷ Hieruit komt een onderste getal in de bandbreedte uit, die naar inschatting representatief voelt voor kleine apparaten, van ongeveer 40-60 gram uit.

Gemiddeld percentage huidig gebruik van circulaire grondstoffen

Voor elke productgroep is opgezocht wat het gemiddelde huidige gebruik van circulaire grondstoffen is, deze staan in de tabel hieronder (Tabel 0.). Het gemiddelde huidige gebruik van circulaire grondstoffen geeft een indruk van mate waarin circulaire grondstoffen momenteel al worden toegepast in de verwerking van kunststoffen in de productgroepen in Nederland. De percentages zijn dus van toepassing op de verwerking van plastic eind- en deelproducten in Nederland.

Voor de kennisopbouw voor de belasting, verteld deze informatie ons iets over waar de productgroep zich momenteel bevindt in circulaire grondstoftransitie. Alhoewel de percentages betrekking hebben op de verwerkte plasticstromen in Nederland, geeft het wel een indruk van de mate waarin een productgroep al circulaire grondstoffen toepast en welk aandeel van de huidige op de markt gebrachte plasticstromen (combinatie van import en Nederlandse productie) (ongeveer), naar verwachting, toegekend kan worden aan fossiele polymeren en circulaire polymeren. In de verdere analyse is de aanname dus gemaakt dat het percentage van gebruik van circulaire grondstoffen in de verwerking van plasticproducten in Nederland gelijk is aan het percentage van circulaire grondstoffen aanwezig in de op de Nederlandse markt gebrachte plasticproducten in de productgroepen

Tabel 0.4 Huidig percentage gebruik van circulaire grondstoffen (incl. pre-consumer recycalaat) in verwerking van plastic in Nederland per productgroep

Productgroep	Huidig gebruik van circulaire grondstoffen in volume verwerkte plastic (%) ¹⁰⁸	Toelichting
Verpakkingen	15,9%	Dit getal verwijst naar gehele productgroep (verpakkingen en logistieke hulpmiddelen). In de verwerking van plastic in verpakkingen wordt ongeveer 15,9% circulaire plastics toegepast (in 2022). Deze is als volgt verdeeld: 10% post-consumer mechanisch recycalaat, 5,1% pre-consumer mechanisch recycalaat en 0,8%

¹⁰⁷ Wang, F. (2014). *E-Wast : Collect more, treat better*. Delft University of Technology

¹⁰⁸ Geraadpleegde bron voor alle cijfers: Conversio (April 2024). *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands*.

Productgroep	Huidig gebruik van circulaire grondstoffen in volume verwerkte plastic (%) ¹⁰⁸	Toelichting
		biogebaseerde plastics. In het getal van Conversio wordt geen onderscheid gemaakt tussen voedselcontact-verpakkingen en overige verpakkingen, echter is het bekend (gezien wettelijke veiligheidseisen) dat hier een verschil in zit met lagere toepassing van circulaire grondstoffen voor voedselcontactmaterialen en een hoger aantal voor verpakkingen die gebruik kunnen maken van mechanisch recyclaat, zoals pallets.
Bouw	32,8%	Dit getal verwijst naar plastic in 'building and construction'. In de verwerking van plastic wordt al relatief veel circulaire grondstoffen gebruikt, 32,8% van het plastic is van circulaire grondstoffen (in 2022). Deze is als volgt verdeeld: 22,3% post-consumer mechanisch recyclaat en 10,5% pre-consumer mechanisch recyclaat.
Automotive	12,6%	12,6% van het verwerkte plastic voor de automotive productgroep komt van circulaire grondstoffen (in 2022). Deze is als volgt verdeeld 5,4% post-consumer mechanisch recyclaat, 5,4% pre-consumer mechanisch recyclaat en 1,8% biogebaseerde plastics.
Land- en tuinbouw	39,3%	In de verwerking van plastic in de land- en tuinbouw wordt 39,3% van het plastic van circulaire grondstoffen gemaakt (in 2022). ¹⁰⁹ Deze is als volgt verdeeld: 28,7% post-consumer mechanisch recyclaat, 9,6% pre-consumer mechanisch recyclaat en 1% biogebaseerde plastics.
Textiel	Onbekend, inschatting dat deze laag is	Er is geen data bekend over de huidige toepassing van circulaire grondstoffen voor synthetisch textiel. De monitoring van beleidsprogramma Circulair Textiel heeft op basis van SER-data en Textiel Exchange data een indicatief getal gegeven van 9kton voor de productie van in Nederland op de markt gebrachte consumenten en bedrijfskleding dat uit gerecyclede (mechanisch en chemisch) textiel bestaat (ongeveer 5% van de totale hoeveelheid op de markt gebracht in 2020,

¹⁰⁹ Conversio (April 2024). *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands.*

Productgroep	Huidig gebruik van circulaire grondstoffen in volume verwerkte plastic (%) ¹⁰⁸	Toelichting
		<p>195kton).¹¹⁰ Echter is hiervan niet bekend wat het aandeel plastic hiervan was.</p> <p>De recycling van polyester is nog in technologische ontwikkeling, met veelbelovende initiatieven zoals het Recyclebedrijf CuRE Technology uit Emmen die een recyclemethode voor polyester test en verbeterd. Aangezien kleding uit een mix van materialen bestaat zal er echter tijdens de recycling van het textielafval altijd een deel verloren gaan.¹¹¹ Daarnaast wordt gerecyclede PET-flessen ook gebruikt voor toepassing in textiel.</p>
Elektrische en elektronische apparaten	11,5%	<p>In de verwerking van plastic in elektrische en elektronische apparaten wordt 11,5% van het plastic van circulaire grondstoffen gemaakt (in 2022). Deze is als volgt verdeeld: 5,4% post-consumer mechanisch recycylaats, 5,4% pre-consumer mechanisch recycylaats en 0,8% biogebaseerde plastics.</p>

¹¹⁰ HaskoningDHV Nederland B.V. (april 2021). *Rapport Monitoring beleidsprogramma circulair textiel: peiljaar 2020*.

¹¹¹ Website Rijkswaterstaat ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (n.d.). *Circulair polyester: Een CuRe voor het wereldwijde polyesterprobleem*. Beschikbaar via: [Link](#)

Bijlage C – Huidig en aangekondigd beleid

In deze bijlage is het bestaande en aangekondigd beleid (Nederland en EU) voor elke productgroep opgenomen.

Overkoepelend beleid

Hieronder staat een lijst met relevant beleid voor meerdere of alle productgroepen.

- **Eco-design voor duurzamere producten (ESPR):** In juli 2024 is EU Verordening (2024/1781) in werking getreden waarin een kader met vereisten op het gebied van ecologisch ontwerp voor duurzame producten is vastgesteld. Deze verordening maakt het stellen van ontwerpisen met betrekking tot prestatie en informatievoorziening voor bijna alle fysieke productcategorieën mogelijk. Deze verordening wordt in de toekomst geleidelijk ingevuld door concrete maatregelen en eisen voor verschillende productgroepen.¹¹²
Aangrijpingspunt: nog onbekend
- **Hervorming van de douane-unie:** In 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel tot hervorming van het EU-douanewetboek ingediend. Hierbij wordt bijvoorbeeld voorgesteld om onlineplatforms in te zetten om te waarborgen dat online verkochte goederen die de EU binnenkomen aan alle douaneverplichtingen voldoen. Ook wordt voorgesteld om de huidige drempel van 150 euro voor vrijstelling van douanerechten af te schaffen (goederen met een waarde van minder dan 150 euro worden nu nog vrijgesteld van douanerechten).¹¹³ *Aangrijpingspunt: producenten en merkeigenaren*
- **Herziene Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA).** De verordening over de overbrenging van afvalstoffen is in mei 2024 herzien en zal stapsgewijs de eerdere EVOA uit 2006 vervangen.¹¹⁴ Hierbij zijn nieuwe regels toegevoegd met als doel dat afvalstoffen alleen voorwaardelijk naar buiten de EU kunnen worden exporteert en op milieu hygiënische verantwoorde wijze worden verwerkt. Hieronder valt een verbod op de export van ongevaarlijk kunststofafval naar niet-OESO-landen die vanaf mei 2027 zal ingaan. De niet-OESE-landen kunnen wel aangeven bereid te zijn om plastic afval uit Europa te importeren waarbij de Commissie kan besluiten het verbod op dat land op te heffen.¹¹⁵
Aangrijpingspunt: afvalbeheer
- **Verwachte einde-afval criteria:** De Europese Unie werkt momenteel aan specifieke criteria voor de einde-afvalfase.¹¹⁶ Er wordt begin 2026 een voorstel voor de criteria verwacht.¹¹⁷
Aangrijpingspunt: afvalbeheer

¹¹² Website Europese Commissie. *Ecodesign for Sustainable Products Regulations*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹¹³ ministerie van Buitenlandse Zaken (mei 2023). *Europese Commissie doet voorstellen voor een hervormde douane-unie*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹¹⁴ Website Inspectie Leefomgeving en Transport (mei 2024). *Herziene EVOA*. Beschikbaar via: [Link](#).

¹¹⁵ Website Raad van de Europese Unie (maart 2024). *Overbrenging van afvalstoffen: Raad keurt nieuwe regels goed*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹¹⁶ Website Rijkswaterstaat ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (n.d.). *De Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹¹⁷ Beleidsprogramma circulaire textiel 2025-2030 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (p.15).

Productgroep Verpakkingen

Er is relatief veel bestaande en aangekondigd beleid met betrekking tot plasticverpakking en recycling (UPV-verpakkingen, UPV-wegwerpplastic, overige regelgeving wegwerpplastic, SUP-richtlijn, Plastic Own Resource bijdrage en PPWR).

- **Besluit beheer verpakkingen 2014:** Hierin staan o.a. doelstelling voor het minimale gewichtspercentage van de kunststof in verpakkingen dat moet worden hergebruikt of gerecycled. Vanaf 2025 is dit 50% en vanaf 2030 is dit 55%.
- **UPV-verpakkingen:** Producenten die verpakkingen op de markt brengen (hieronder valt alles dat een product verpakt en daarmee wordt ingezet om het product te beschermen, verladen, af te leveren, of aan te bieden) zijn sinds 2016 verantwoordelijk voor de inzameling en recycling van het afval afkomstig uit hun in handel gebrachte verpakkingen, inclusief het statiegeldsysteem.¹¹⁸ Deze UPV-verplichting betekent dus dat de producenten aan een meldingsplicht moeten voldoen en het afvalbeheer van hun verpakkingen moeten organiseren en betalen.¹¹⁹ **Aangrijpingspunt:** producenten.
- **Single-Use Plastic (SUP) richtlijn:** deze richtlijn, die vanaf 2019 is geïmplementeerd, is gericht op vermindering van de milieueffecten van bepaalde wegwerpplastics in de EU. Hierbij ligt de focus op tien plastic producten waaronder plastic bekertjes, bakjes en flesjes. De richtlijnen betreffen verschillende maatregelen waaronder productvereisten, markeringsvoorschriften en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor wegwerpplastic.¹²⁰ **Aangrijpingspunten:** producenten, retailers
- **Plastic Own Resource bijdrage:** sinds 1 januari 2021 betalen EU-lidstaten een bijdrage aan de EU-begroting voor 2021-2027 van 0,80 euro per kilogram niet gerecycled plastic verpakkingsafval. De aantal kilogrammen wordt bepaald aan de hand van Eurostat gegevens die de lidstaten verplicht zijn te verzamelen en in te dienen volgens de Verordening voor Verpakkingen en Verpakkingsafval. Lidstaten hebben de vrijheid om zelf te bepalen hoe ze deze bijdrage in hun land innen.¹²¹ **Aangrijpingspunt:** na de gebruiksfase door de consument (overheid).
- **UPV-wegwerpplastic:** Producenten van kunststofproducten voor eenmalig gebruik (single-use plastic- SUP- of wegwerpplastic) zijn sinds 1 januari 2023 via deze regelgeving stapsgewijs verantwoordelijk voor het afval afkomstig uit hun in handel gebrachte wegwerpplastic in Nederland. Deze UPV-verplichting betekent dat de producenten aan een meldingsplicht moeten voldoen en het afvalbeheer van hun wegwerpplastic moeten organiseren en betalen.¹²² **Aangrijpingspunt:** producenten.
- **Maatregelvoorstellen Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) voor (plastic) verpakkingen:** Het NPCE beschrijft de kabinetsaanpak voor de realisatie van een circulaire economie in 2050 via een scala aan beprijzende, normerende en sturende maatregelen. Zo staan er ook maatregelen in specifiek voor de productgroep (plastic) verpakkingen. **Meerdere aangrijpingspunt (afhankelijk van maatregel).**
- **(Herziening) Verpakkingen en Verpakkingsafval Richtlijn (PPWR):** De EU-richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval (PPWD) wordt vervangen door een nieuwe Verordening voor Verpakking en Verpakkingsafval (PPWR), die vanaf augustus 2026 van toepassing is.¹²³ De verordening is in december 2024 formeel goedgekeurd en introduceert nieuwe normerende en stimulerende verplichtingen voor de vermindering van verpakkingsafval en

¹¹⁸ Website Inspectie Leefomgeving en Transport (n.d.). *Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) verpakkingen*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹¹⁹ Website Rijkswaterstaat: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (n.d.). *UPV-verpakkingen*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹²⁰ Website Rijksoverheid (n.d.). *Regels over wegwerpplastic*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹²¹ European Commission website (n.d.). *Plastics own resource*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹²² Website Rijkswaterstaat: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (n.d.). *UPV-wegwerpplastic*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹²³ Website European Commission (n.d.). *Packaging waste*. Beschikbaar via: [Link](#)

bevordering van een circulaire economie. Zo bevat het een verbod vanaf 2030 op bepaalde plastic wegwerpproducten en voorstel om vanaf 2030 minimumtaakstellingen te hanteren voor de hoeveelheid post-consumer recycalaat dat verwerkt moet worden voor verschillende type plasticverpakkingen, die vanaf 2040 verder verhoogd worden. Een voorbeeld hiervan is dat vanaf 2030 contactgevoelige PET-verpakkingen en plastic drinkflessen voor eenmalig gebruik voor minimaal 30% uit post-consumer recycalaat bestaan.¹²⁴ **Aangrijpingspunt:** producenten, merkeigenaren en retailers

- **Overige regelgeving wegwerpplastic:** Europese landen moeten voldoen aan de maatregelen zoals gesteld in de EU-richtlijn om de milieueffecten van bepaalde wegwerpplastics te verminderen (SUP-richtlijn). De eerdergenoemde UPV-wegwerpplastic is afkomstig uit deze EU SUP-richtlijn. Daarnaast zijn er sinds 2021-2024 andere maatregelen in Nederland ingevoerd: een doelstelling voor de inzameling van kunststofflesjes voor recycling, een meerprijs die klanten betalen voor plasticwegwerpbekers en -bakjes bij consumptie onderweg en de doppen van plasticflessen en drankverpakkingen moeten vastzitten.¹²⁵ Daarbij moet vanaf 2025 25% van PET-flessen uit recycalaat bestaan en vanaf 2030 30% van alle plastic flessen uit recycalaat bestaan.¹²⁶ **Aangrijpingspunten:** producenten, retailers, consumenten.

De bouw

Voor de bouw is er op EU-niveau en NL-niveau wel een aantal (aangekondigd) beleidsstukken, echter zijn deze nog niet concreet ingevuld of in werking.

- **Maatregelvoorstellen Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) voor (plastic in) de bouw:** Het NPCE beschrijft de kabinetsaanpak voor de realisatie van een circulaire economie in 2050 via een scala aan beprijzende, normerende en sturende maatregelen. Voor plastic in de bouw zijn er twee maatregelen: (1) een verkenning van de mogelijkheden voor ketenoptimalisatie voor bouw- en sloopafval en (2) een haalbaarheidsstudie naar een UPV voor plastic in de bouw per 2025. **Meerdere aangrijpingspunt (afhankelijk van maatregel).**
- **Milieuprestatie-eis gebouwen in de Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL):** In de BBL zijn eisen vastgelegd over de berekeningen en grenswaarde van de milieuprestaties van gebouwen met een hoofdfunctie wonen of kantoor. De milieubelasting van een bouwwerk wordt berekend volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken, gebaseerd op de LCA-systematiek.¹²⁷ Via deze methode wordt de milieu-impact berekend van bepaald materiaalgebruik van een bouwwerk.¹²⁸ Er worden in de toekomst nieuwe regels verwacht waaronder de aanscherping van de grenswaarden. **Aangrijpingspunt:** partijen die bouwen en verbouwen
- **Verkenning UPV voor plastics in de (woning)bouw:** Momenteel wordt de haalbaarheid en vormgeving van een UPV voor plastics in de (woning)bouw verkend.¹²⁹ **Aangrijpingspunt:** producenten

¹²⁴ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC

¹²⁵ Website Rijksoverheid (n.d.). *Regels over wegwerpplastic*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹²⁶ Website Ondernemingsplein (n.d.). *Wegwerpplastic: een overzicht van de regels*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹²⁷ Besluit Bouwwerken en leefomgeving

¹²⁸ Rijksoverheid (n.d.). *Milieuprestaties van bouwwerken bereken*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹²⁹ FFact (oktober 2024). *Plastics in de bouw: Verkenning naar de mogelijkheden om het instrument UPV in te zetten voor plastics in de (woning)bouw*.

- **Herziening Construction Product Regulation (CPR):** Sinds januari 2025 is de herziene versie van de Verordening CPR (2024/3110) in werking getreden en vanaf januari 2026 is de herziene verordening van toepassing. In de herziene versie zijn de volgende circulaire elementen opgenomen: een geharmoniseerd EU-standaardisatiesysteem (met het CRP-Acquis Proces), een digitaal productpaspoort, aandacht voor hergebruik en her fabricage van bouwproducten, een toetsingslijst met prestatieverklaring en verklaringen van conformiteit die de producent moet opnemen, inclusief voorschriften op het gebied van duurzaamheid en milieu.¹³⁰ **Aangrijpingspunt:** producenten

Automotive

Op EU-niveau ligt er een voorstel voor een nieuwe verordening ter bevordering van circulariteit, hergebruik en efficiënt gebruik van grondstoffen in de automotive sector (de ELV). In Nederland geldt er momenteel een UPV voor auto's en autobanden waarbij producenten die deze producten in handel brengen in Nederland zich moeten melden bij de juiste producentenorganisatie.

- **UPV-auto's:** Sinds 2002 zijn importeurs, fabrikanten en buitenlandse aanbieders van personenauto's en bedrijfsauto's volgens het Besluit beheer autowrakken verantwoordelijk voor de organisatie en kosten van het afvalbeheer van de door hen op de markt gebrachte auto's.¹³¹ **Aangrijpingspunt:** producenten
- **UPV-autobanden:** Sinds 1 januari 2004 zijn producenten van personenbanden, banden van lichte bedrijfsauto's, banden van aanhangwagens en banden van de eerdergenoemde voertuigen die zijn aangeboden bij gemeenten verantwoordelijk voor de organisatie en kosten van het afvalbeheer van de op de markt gebrachte autobanden.¹³² **Aangrijpingspunt:** producenten
- **Voorstel EU Verordening End-of-Life Vehicles (ELV):** Sinds juli 2023 ligt er een voorstel voor een nieuwe verordening ter bevordering van circulariteit, hergebruik en efficiënt gebruik van grondstoffen in de automotive sector. Zo wordt er voorstel gedaan voor een doelstelling dat 30% van het plastic uit een autowrak moet worden gerecycled en een minimaal aandeel van 25% van het plastic dat gebruikt wordt bij het maken van een auto uit gerecycled plastic moet bestaan. De exacte datum waarop de nieuwe verordening van kracht wordt is nog niet definitief vastgesteld. Op dit moment wordt uitgegaan van een inwerkingtreding in 2027, waarbij de verplichting tot een minimaal aandeel recycelaat zes jaar later van kracht wordt, vermoedelijk in 2033.¹³³ Dit staat echter nog niet vast. **Aangrijpingspunt:** producenten

Land- en tuinbouw

Er is momenteel nog weinig beleid op plastic in de land- en tuinbouwsector

- **Maatregelvoorstel Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) voor land- en tuinbouw-plastics:** Het NPCE beschrijft de kabinetsaanpak voor de realisatie van een circulaire economie in 2050 via een scala aan beprijzende, normerende en sturende maatregelen. Zo staat er ook één maatregel gericht op land- en tuinbouwplastic: een haalbaarheidsstudie uitvoeren naar een UPV voor land- en tuinbouwplastic per 2025 (zie hieronder).

¹³⁰ Website CircuLaw (n.d.). *Construction Products Regulation (CPR)*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹³¹ Website Rijkswaterstaat: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (n.d.). *UPV-auto's*. Beschikbaar via: [link](#)

¹³² Website Rijkswaterstaat: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (n.d.). *UPV-autobanden*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹³³ Website European Commission – voorstel ELV - [link](#)

- **Verkenning van UPV land- en tuinbouwplastics:** In het NPCE wordt beschreven dat land- en tuinbouwplastic een hoog reductie-, inzamel-, sorteer- en recyclepotentieel hebben. Om deze reden wordt een studie uitgevoerd naar de haalbaarheid om land- en tuinbouwplastics op te nemen in de UPV.¹³⁴ **Aangrijpingspunt:** producenten

Productgroep Textiel

In de afgelopen jaren is er zowel op Europees als Nederlands niveau veel beleid bijgekomen.

- **Maatregelvoorstellen Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) voor textiel:** Het NPCE beschrijft de kabinetsaanpak voor de realisatie van een circulaire economie in 2050 via een scala aan beprijzende, normerende en sturende maatregelen. Zo staan er ook meerdere maatregelen in specifiek voor de productgroep textiel zoals de invoering van UPV-textiel, investeren in kennisopbouw over microplasticvezels uit textiel in water en de onderliggende redenen voor overproductie- en consumptie onderzoeken. **Meerdere aangrijpingspunt (afhankelijk van maatregel).**
- **Beleidsprogramma circulair textiel 2025-2030:** Dit is het tweede programma circulair textiel en loopt van 2025 tot 2030. Het beleidsprogramma is opgebouwd langs de vier circulaire strategieën die ook in het NPCE staan. Om tot de systeemverandering te komen die nodig is in de textielketen, werkt het Rijk actief aan de maatregelen in samenwerking met ketenpartijen.
- **UPV-textiel:** Sinds 1 juli 2023 moeten producenten van consumentenkleding, bedrijfskleding en huishoudtextiel zich melden bij Rijkswaterstaat en ieder jaar verslag uitbrengen over o.a. hoeveel textiel hij in het voorgaande jaar in Nederland op de markt heeft gebracht. Vanaf augustus 2026 moet de producenten ook informatie geven over inzameling, hergebruik en recycling van de afgedankte textielproducten. Daarnaast is de producent verantwoordelijk voor dat in 2025 de helft van de door hem in 2024 verkochte textiel (in kilo's) klaar is gemaakt voor hergebruik of recycling. Dit percentage stijgt jaarlijks tot 75% vanaf 2030.¹³⁵ **Aangrijpingspunten:** producenten
- **(Vrijwillige) UPV-consumentenmatrassen:** Sinds 1 januari 2022 kunnen producenten van consumentenmatrassen (matrassen of toppers met een dikte van min. 3 centimeter) aansluiten bij deze vrijwillige UPV. Deze producenten proberen in 2028 minimaal 90% van het gewicht van de ingezamelde matrassen te laten recyclen door recyclen bedrijven naar materialen die voor nieuwe producten kunnen worden gebruikt of te laten verbranden met het terugwinnen van energie.¹³⁶ **Aangrijpingspunt:** producenten
- **Herziening van de EU-verordening betreffende etikettering en vezelsamenstelling van textielproducten:** De Europese Commissie is vanaf 2024 gestart met het overwegen en nadenken over een herziening van de EU Verordening 1007/2011. Voor deze herziening worden de mogelijkheden voor een digitaal label en informatie-eisen over duurzaamheid en circulariteit overwogen.¹³⁷ De herziening vindt naar verwachting plaats in het derde kwartaal van 2025.¹³⁸ **Aangrijpingspunt:** producenten
- **Herziening van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (KRA):** In 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel om de KRA te herzien gepresenteerd. Deze herziening heeft als doel om de milieu- en klimaateffecten van textiel- en voedselafval te verminderen.¹³⁹ Onderdeel van deze

¹³⁴ Rebel & TAUW (januari 2024). *Verkenning land- en tuinbouwplastics*.

¹³⁵ Website Inspectie Leefomgeving en Transport: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (n.d.). *Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹³⁶ Website Inspectie Leefomgeving en Transport: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (n.d.). *Vrijwillige UPV Consumentenmatrassen*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹³⁷ Beleidsprogramma circulaire textiel 2025-2030 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (p.15)

¹³⁸ Website European Commission. *Regulation (EU) 1007/2011*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹³⁹ Website van ministerie van Buitenlandse Zaken (juli 2023). *Commissie presenteert een voorstel voor een gerichte herziening van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (KRA)*. Beschikbaar via: [Link](#)

herziening is de verplichtte invoering van een UPV voor textiel, gescheiden inzameling voor textiel en regelgeving omtrent de export van textiel. Het is de verwachting dat deze herziening inwerking zal treden in het najaar van 2025.¹⁴⁰ **Aangrijpingspunt:** producenten

Productgroep Elektronische en elektrische apparaten (EEA)

Zowel op Europees als nationaal niveau is er al jaren beleid op deze productgroep, welke de laatste jaren zijn aangevuld met

- **Maatregelvoorstellen Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) voor elektrische en elektronische apparaten:** Het NPCE beschrijft de kabinetsaanpak voor de realisatie van een circulaire economie in 2050 via een scala aan beprijzende, normerende en sturende maatregelen. Zo bevat het ook meerdere maatregelen voor het circulair gebruik van elektrische en elektronische apparaten. Dit zijn onder andere het instellen van een product paspoort, het professionaliseren van reparatiemogelijkheden, een verplichting voor bedrijven om open te zijn over het productieproces en de sociaalecologische impact van het apparaat, en het gangbaar maken van circulaire businessmodellen en de deeleconomie.¹⁴¹ **Meerdere aangrijpingspunt (afhankelijk van maatregel).**
- **Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) elektr(on)ische apparaten:** In Nederland zijn producenten sinds 2014 verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur die door hen in Nederland in de handel is gebracht. Hierbij betalen en organiseren ze het afvalbeheer van deze apparaten.¹⁴² **Aangrijpingspunt:** producenten
- **Richtlijn afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (WEEE/AEEA):** Europese regelgeving die sinds 2002, met een update in 2012, in is gegaan over de inzameling, recycling, en financiering van afgedankte elektrische apparaten om de groei in E-waste tegen te gaan. Hiermee worden producenten van elektrische en elektronische apparatuur verplicht om afgedankte producten in te zamelen en te recyclen.¹⁴³ **Aangrijpingspunt:** producenten
- **'Recht op Reparatie' Richtlijn (R2RD):** Deze richtlijn trad op 30 juli 2024 in werking. Het heeft als doel om duurzame consumptie te bevorderen door hergebruik en reparatie van producten, binnen én buiten de wettelijke garantieperiode, te stimuleren. De richtlijn legt verplichtingen op aan producenten om producten binnen een redelijke tijd en prijs te repareren. Ook hebben consumenten nu een extra jaar recht op wettelijke garantie als ze ervoor kiezen om een product te repareren in plaats van te vervangen. Deze is momenteel alleen voor toepassing op een selectie van huishoudelijke elektrische en elektronische apparaten zoals wasmachines, koelapparaten en stofzuigers.¹⁴⁴ **Aangrijpingspunt:** producenten.

¹⁴⁰ Beleidsprogramma circulaire textiel 2025-2030 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (p.15)

¹⁴¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). [Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 – 2030](#).

¹⁴² Website Rijkswaterstaat ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (n.d.). *UPV elektr(on)ische apparaten*. Beschikbaar via: [Link](#)

¹⁴³ [Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur](#)

¹⁴⁴ Right to Repair. [Directive 2024/1799](#).



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl