

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

316

Vragen van het lid **Pierik** (BBB) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over *de PwC speelveldtoets die de afval- en recyclingsector heeft laten uitvoeren op het invoeren van € 567 miljoen extra heffingen op afval* (ingezonden 9 oktober 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Aartsen** (Infrastructuur en Waterstaat), van Staatssecretaris **Heijnen** (Financiën) en van Minister **Hermans** (Klimaat en Groene Groei) (ontvangen 31 oktober 2025).

Vraag 1

Bent u bekend met het rapport van PricewaterhouseCoopers (PwC) getiteld «Gevolgen van fiscale maatregelen voor concurrentiepositie afvalverwerkingssector»?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Deelt u de analyse dat de bij de Voorjaarsnota aangekondigde fiscale maatregelen in de afvalsector, ter waarde van € 567 miljoen, leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van de recycle- en sorteerbedrijven? Erkent u dat deze verslechtering van de concurrentiepositie haaks staat op de noodzaak om de recyclecapaciteit in Nederland optimaal te benutten?

Antwoord 2

Het kabinet onderkent dat de aangekondigde fiscale maatregelen gevolgen kunnen hebben voor de concurrentiepositie van recycle- en sorteerbedrijven. Dit blijkt ook uit de beschikbare impactanalyses die onderzoeksbureau Trinomics in opdracht van het kabinet heeft uitgevoerd en die PwC in opdracht van de afvalsector heeft uitgevoerd. Deze impactanalyses laten zien dat de hogere kosten voor het verbranden van afval de prikkel om te recyclen weliswaar vergroten, maar dat dit effect naar verwachting niet volledig opweegt tegen de kostprijsverhoging voor recyclers en de verminderde import van recyclebaar materiaal. Volgens de speleveldtoetsen leidt dit tot een verhoogd risico op het verplaatsen van Nederlandse recyclingbedrijven naar het buitenland. Juist daarom is het kabinet, samen met de sector in de Werkgroep Afvalsector, bezig met het verkennen van alternatieve invullingen die de circulaire economie beter ondersteunen. Daarbij wordt onder meer

gekeken naar de mogelijkheid om recyclingresidu uit te sluiten van de belastinggrondslag van de afvalstoffenbelasting.

Vraag 3

Hoe schat u het risico in dat recycle- en sorteeractiviteiten in Nederland afnemen als gevolg van deze maatregelen? Wat betekent dit voor de nationale ambitie om in 2050 volledig circulair te zijn?

Antwoord 3

Het kabinet erkent dat de huidige maatvoering van het maatregelenpakket voor de afvalsector verhoogde kosten voor recyclers kan veroorzaken. Dit komt door de verhoogde kosten voor het verbranden van een eventueel overgebleven recyclingresidu. De impact is alleen kwalitatief beschreven door de onderzoeksbureaus, een exacte schatting is hierbij lastig te maken. Nederland streeft naar een circulaire economie in 2050. Daarom kijkt het kabinet samen met de sector via de Werkgroep Afvalsector naar een mogelijke alternatieve invulling met als doel om de circulaire economie meer te bevorderen. Onderdeel daarvan is een verkenning van de mogelijkheid om recyclingresidu uit te sluiten van de belastinggrondslag van de afvalstoffenbelasting en de effecten daarvan.

Vraag 4

Hoe weegt u de constatering van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) tijdens de technische briefing over de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) dat de 2050 doelen onhaalbaar zijn? Hoe gaat u werkbare handvatten bieden middels het herziene Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE)?

Antwoord 4

Op 14 oktober is de actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie aan de Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2025–2026, 32 852, nr. 392). Hierin (en in de achterliggende documenten) wordt een compleet overzicht gegeven van de beleidsmaatregelen. In de aanbiedingsbrief bij de actualisatie is aangegeven dat er extra stappen nodig zijn om de 2050 doelen te realiseren. Dat onderstreept juist het belang van het NPCE: het programma biedt aanvullende nieuwe werkbare handvatten om de komende jaren meer tempo te maken, samen met bedrijven, kennisinstellingen en medeoverheden.

Vraag 5

Hoe voorkomt u dat Nederland zichzelf buitenspel zet in de mondiale concurrentie om circulaire grondstoffen, nu de voorgestelde heffing recyclingactiviteiten uit ons land dreigt weg te drukken en daarmee de toegang tot strategische secundaire materialen voor de Nederlandse industrie ondermijnt?

Antwoord 5

Vooralsnog geldt een groot deel van het door het kabinet voorgestelde prijsingspakket als technische dekking. Aan de Werkgroep Afvalsector, waaraan vertegenwoordigers van bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties en vertegenwoordigers van recycling-, inzameling- en sorteerbedrijven deelnemen, is gevraagd te komen tot een lijst met alternatieve prijsende maatregelen. Beoogd is hierover een definitief besluit te nemen bij voorjaarsbesluitvorming 2026.

Vraag 6

PwC stelt dat de heffing leidt tot een winstimpact van – 133% voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) in 2035, waardoor kostendekkende exploitatie onmogelijk wordt. Erkent u dat afvalverbranding een noodzakelijke schakel vormt binnen de circulaire keten, en hoe verhoudt deze negatieve impact zich tot die rol?

Antwoord 6

De winstimpact op afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) zal afhangen van de mate waarin zij de kosten kunnen doorberekenen in hun poorttarieven. Voor de verhoging in de afvalstoffenbelasting geldt dat de export van afval dat in

buitenlandse AVI's wordt verbrand ook onder de grondslag valt. Deze maatregel geeft hiermee geen prikkel om afval naar het buitenland te exporteren. Voor de verhoogde kosten van de CO₂-heffing geldt dat export niet belast wordt. De hoogte van de heffing en de impact op de poorttarieven ten opzichte van het buitenland hangt ervan af hoeveel CO₂ een AVI nog uitstoot als de aanscherping gaat gelden. PwC gaat bij de berekening van de winstimpact uit van een doorgifte van 10% van de kosten in de poorttarieven voor Nederlands afval op basis van het scenario van de huidige verstrekte SDE++-beschikkingen bij vier AVI's (AVR, Attero, AEB en EEW). Bij het toepassen van meer CCS kunnen echter meer kosten vermeden worden, waardoor de kostenstijging beperkt zal blijven ten opzichte van het buitenland. Het Planbureau voor de Leefomgeving raamt in de Klimaat- en Energieverkenning 2025 meer CO₂-reductie door CCS als gevolg van de aangescherpte CO₂-heffing voor AVI's. CCS-projecten kennen echter onzekerheden door onder andere de mogelijke ontoereikendheid van de SDE++-subsidies om de onrendabele top te dekken, wat van invloed kan zijn op de winstgevendheid. Daarnaast geldt dat de importstroom van afval zal wegvallen door het maatregelenpakket, met negatieve bedrijfseconomische consequenties voor AVI's.

Het kabinet onderschrijft dat afvalverbranding een essentiële rol inneemt in de afvalverwerkingsketen voor het veilig en nuttig verwerken van niet-recyclebare afvalstromen. Tegelijkertijd is het ook noodzakelijk dat de totale hoeveelheid afval afneemt, dat er minder afval wordt verbrand en dat er meer recycling plaatsvindt. Aan de Werkgroep Afvalsector is daarom gevraagd te komen tot een lijst met alternatieve bijrijdende maatregelen met als doel de circulaire economie meer te bevorderen.

Vraag 7

Op basis van speelveldtoetsen op het heffen van de € 567 miljoen plasticheffing op polymeren of verpakkingen is besloten deze heffing voorlopig te verplaatsen naar de recycling- en afvalsector. Hoe verhouden de effecten tussen het heffen van de € 567 miljoen op polymeren, verpakkingen of recycling & afval zich tot elkaar en hoe beoordeelt u deze?

Antwoord 7

Onderzoeksbureau Trinomics heeft in opdracht van het kabinet de beleidseffecten van de plastic-heffing in kaart gebracht richting het voorjaar van 2025. Het kabinet heeft besloten geen polymerenheffing in te voeren vanwege: de wegleffecten die het rapport van Trinomics laat zien als gevolg van de invoering van een polymerenheffing; de beperkte milieu-impact die een lage heffing op verwerking en productie van polymeren met zich mee brengt; en vanwege zorgen vanuit de sector over de lastenverzwaring en de bijbehorende productieverliezen. De verwachting is geweest dat afvalverbrandingsinstallaties makkelijker dan de overige industriële installaties hun kosten kunnen afwentelen via de poorttarieven. De afvalmarkt is een voornamelijk regionale en deels Europese markt, ten opzichte van veel overige industriële installaties die op mondiale markten opereren. Export van afval voor verbranding naar andere Europese landen is mogelijk, maar wel aan regels onderhevig van de Europese Verordening voor Overbrenging van Afvalstoffen. Dit laat onverlet dat er evenwel sprake is van weglekrisico bij AVI's, wat ook wordt bevestigd in de rapporten van PwC en Trinomics. Het kabinet stelt daarom subsidies ter beschikking om verduurzamingskosten te beperken en het exportrisico te verkleinen. Op het moment van besluitvorming had het kabinet geen uitvoerbare variant voor een verpakkingenbelasting in beeld. Het kabinet heeft besloten om een prijsingspakket van € 567 miljoen, grotendeels als technische dekking, in het afvaldomein te beleggen. Juist daarom zijn we als kabinet, samen met de sector in de Werkgroep Afvalsector, actief bezig met het verkennen van alternatieve invullingen.

Vraag 8

Waar verwacht u dat het afval naartoe zal gaan als AVI's hun werkzaamheden in Nederland moeten staken vanwege de negatieve winstimpact van – 133% zoals PwC schetst?

Antwoord 8

Als er in Nederland niet voldoende capaciteit beschikbaar is voor de verwerking van een afvalstof, kan dit afval voor verwerking naar het buitenland worden overgebracht. Of inderdaad gekozen zal worden voor verwerking buiten Nederland zal onder andere afhangen van toekomstige beleidsontwikkelingen in andere landen die invloed hebben op de buitenlandse poorttarieven (gaan AVI's bijvoorbeeld onder ETS1 vallen per 2028 of niet). Het Landelijk Afvalbeheerplan schrijft voor dat overbrenging van afval alleen is toegestaan wanneer het afval in het buitenland voldoende hoogwaardig wordt verwerkt. In praktijk betekent dit dat Nederlands brandbaar afval in ieder geval niet mag worden overgebracht om in het buitenland te worden gestort. Verder verbiedt de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen met ingang van 21 mei 2026 de uitvoer uit de EU naar OESO-landen van gemengd stedelijk afval, ook indien dat afval is verwerkt tot refuse-derived fuel.

Vraag 9

Hoe beoordeelt u het risico dat afvalexport toeneemt als gevolg van de heffing, terwijl buitenlandse verwerkers vaak lagere milieustandaarden hanteren en minder CO₂-efficiënt zijn? Acht u het wenselijk dat Nederland hierdoor de regie verliest over de verduurzaming van haar afvalverwerking en afhankelijk wordt van de bereidwilligheid van andere landen om Nederlands afval te verwerken?

Antwoord 9

Het kabinet erkent dat de maatvoering van de maatregelen negatieve neveneffecten kan hebben, waaronder de mogelijke risico's op verplaatsing van Nederlands afval naar het buitenland. Zoals ook met Prinsjesdag gecommuniceerd, is het merendeel van het maatregelenpakket voor de afvalsector (de aanscherping van de CO₂-heffing en de afvalstoffenbelasting) onderdeel van een technische invulling. Samen met de sector wordt via de Werkgroep Afvalsector naar een mogelijke alternatieve invulling gekeken om de beoogde opbrengsten te realiseren waarbij de circulaire economie meer wordt bevorderd en bijdraagt aan CO₂-reductie.

Vraag 10

Tegen de achtergrond dat het kabinet in de Voorjaarsnota het strategische belang van het Carbon Capture and Storage-project (CCS-project) Aramis heeft benadrukt¹, waarbij is aangegeven dat de businesscase van Aramis in grote mate afhankelijk is van CO₂-afvang door AVI's² en dat het PwC-rapport laat zien dat de heffing in de afvalsector leidt tot onzekerheid over CO₂-leveringen aan projecten als Aramis, deelt u de zorg dat deze onzekerheid de kans van slagen van Aramis ernstig kan belemmeren?

Antwoord 10

Aramis is van strategisch belang voor het behalen van de klimaatdoelstellingen en het versterken van de duurzame industrie-infrastructuur in Nederland. In de Voorjaarsnota is daarom expliciet aangegeven dat het kabinet fors in Aramis investeert. Het klopt dat de businesscase van Aramis in belangrijke mate afhankelijk is van voldoende en voorspelbare aanvoer van afgevangen CO₂, waarbij AVI's een potentiële rol kunnen vervullen als leveranciers. De aanpassingen aan de CO₂-heffing voor afvalverbrandingsinstallaties verstevigen de prijsprikkel om CCS (CO₂-afvang) toe te passen. Het Planbureau voor de Leefomgeving raamt in de Klimaat- en Energieverkenning 2025 een extra CO₂-reductie als gevolg van de aangescherpte CO₂-heffing voor AVI's. Tegelijkertijd wijst Trinomics³ erop dat het toepassen van CCS weliswaar rendabeler wordt, maar dat het onzeker is of AVI's in de praktijk ook daadwerkelijk gaan investeren in CCS. Het totale beprijzingspakket (inclusief verhoging afvalstoffenbelasting) leidt namelijk tot minder afvalverbranding, door andere vormen van afvalverwerking, minder import van afval

¹ Kamerstuk 33 043, nr. 114 (Groene economische groei in Nederland (Green Deal) | Tweede Kamer der Staten-Generaal).

² Kamerstuk 33 043, nr. 115 (Groene economische groei in Nederland (Green Deal) | Tweede Kamer der Staten-Generaal).

³ Bijlage van Kamerstukken II 2025/26, 36 812, nr. 2

en het risico op meer export van Nederlands afval, wat de business case voor AVI's verslechtert en meer investeringsonzekerheid geeft. Het kabinet erkent het belang van investeringszekerheid voor zowel CO₂-leveranciers als afnemers binnen het Aramis-project. Tegelijkertijd acht het kabinet het van belang dat het beleid gericht blijft op het stimuleren van afvalpreventie en recycling in het kader van de circulaire economie. Hierbij wordt gezocht naar een gebalanceerde aanpak waarin zowel de klimaatdoelen als de circulaire ambities kunnen worden gerealiseerd. De oproep van de sector is duidelijk gehoord om te werken aan investeringszekerheid voor AVI's. De Werkgroep Afvalsector is daarom verzocht om te komen tot een afsprakenpakket dat investeringszekerheid biedt voor verduurzaming van afvalverbranding.

Vraag 11

Hoe beoordeelt u het risico dat de export van Nederlands afval brandbaar restafval in andere Europese landen verdringt richting stortplaatsen (met methaanemissies tot gevolg) gezien het feit dat er in Europa jaarlijks nog ruim 50 Mton huishoudelijk restafval wordt gestort?

Antwoord 11

Er wordt in Europa nog altijd een aanzienlijk deel van het stedelijk afval gestort. De export van Nederlands afval naar buitenlandse verwerkingsinstallaties kan daar de verwerking van ander afval verdringen. Waar dit vrijgekomen afval vervolgens verwerkt wordt, ligt aan factoren als marktwerking en aan de wet- en regelgeving in deze lidstaten. Afhankelijk van deze factoren kan het vrijgekomen afval in het land van herkomst gestort worden, bij een gebrek aan alternatieve verbrandingscapaciteit.

Vraag 12

Bent u bereid om bij de verdere uitwerking van de heffing van € 567 miljoen expliciet te waarborgen dat deze buiten het afvaldomein wordt geheven, bijvoorbeeld middels uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) of buiten de circulaire keten, zodat recycling en verwerking niet disproportioneel worden belast en de vervuiler daadwerkelijk betaalt?

Antwoord 12

Zoals ook aangegeven bij de beantwoording van vraag 5 is aan de afvalsector gevraagd om in de Werkgroep Afvalsector te komen tot een lijst met alternatieve maatregelen voor het door het kabinet voorgestelde prijszingspakket. Op dit moment worden een aantal van de daar aangedragen en op het eerste gezicht kansrijke alternatieven verder verkend. Beoogd is bij voorjaarsbesluitvorming 2026 een definitief besluit te nemen.

Vraag 13

Bent u bereid om de nationale CO₂-heffing voor de afvalsector in lijn te brengen met die van andere industrietakken, zodat afvalverwerkers niet worden geconfronteerd met een onevenredige fiscale last die investeringen in verduurzaming en CCS ondermijnt? Verandert uw beoordeling als de Europese Commissie uiterlijk 31 juli 2026 beslist of afvalverbrandingsinstallaties vanaf 2028 onder het European Union Emissions Trading System (EU-ETS) komen te vallen?

Antwoord 13

Het kabinet acht de differentiatie in de CO₂-heffing tussen ETS1- en lachgasinstallaties enerzijds en AVI's anderzijds verdedigbaar. Het kabinet wil toewerken naar een circulaire economie met minder afvalverbranding, waarbij de afvalverbranding die nog plaatsvindt op een CO₂-neutrale manier gebeurt. Omdat AVI's op dit moment niet onder het ETS vallen, bestaat er op dit moment voor AVI's geen CO₂-reductieprikkel vanuit het ETS1. Bovendien is ongeveer tweederde van de broeikasgasemissies van afvalverbrandingsinstallaties van biogene oorsprong, waar de CO₂-heffing niet op van toepassing is. Hierdoor is de verduurzamingsprikkel vanuit de CO₂-heffing voor AVI's, bijvoorbeeld om CO₂ af te vangen, slechts een derde van de prijsprikkel die ETS1- en lachgasinstallaties ervaren. Dit rechtvaardigt in de ogen van het kabinet een hoger heffingstarief voor de AVI's. Op het moment dat AVI's onder het EU-ETS komen te vallen, zal de belastingdruk vanuit de heffing

afnemen, omdat de nationale CO₂-heffing fungeert als een minimumprijs waarbij wordt gecorrigeerd voor de ETS-prijs indien bedrijven onder het ETS vallen. Het kabinet acht het wenselijk dat AVI's zo snel mogelijk onder het ETS worden gebracht en zet zich hiervoor in binnen Europa. De beoordeling van het kabinet dat een hoger tarief voor AVI's gerechtvaardigd en noodzakelijk is, verandert echter niet op het moment dat AVI's onder het EU-ETS komen, omdat een sterke prijsprikkel nodig blijft.