

---

# Addendum: Gevolgen van Belastingplan 2025 voor concurrentiepositie afvalverwerkingssector

27 mei 2026



**Prof. Dr. Gülbahar Tezel**  
Strategy& Partner  
T: +31 (0) 6 13915671  
gulbahar.tezel@pwc.com

**Rob Wessels**  
Senior Manager  
T: +31 (0) 6 12323471  
rob.wessels@pwc.com

**PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.**  
Thomas R. Malthusstraat 5,  
1066 JR Amsterdam,  
Postbus 9616, 1006 GC Amsterdam  
T: + 088 792 00 20  
F: + 088 792 96 40  
www.pwc.nl

Vereniging Afvalbedrijven  
Patric Hanselman  
Onderwijsboulevard 218  
5223 DJ 's-Hertogenbosch

**Betreft: Addendum bij speelveldtoets afvalsector**

Geachte heer Hanselman,

Voor u ligt ons rapport als addendum bij de eerder door PwC uitgevoerde speelveldtoets over de afvalverwerkingssector ([Gevolgen van fiscale maatregelen voor concurrentiepositie afvalverwerkingssector](#)). Dit rapport is opgesteld conform onze afspraken vastgelegd in de opdrachtbevestiging van 9 januari 2026.

Het rapport hebben wij opgesteld in het kader van de recente besluitvorming omtrent de afvalstoffenbelasting en de CO<sub>2</sub>-heffing voor de afvalverwerkingssector. Als aanvulling op de speelveldtoets is PwC gevraagd onderzoek uit te voeren naar de gevolgen van het Belastingplan 2025 op de concurrentiepositie van de Nederlandse afvalverwerkingssector, waaronder de sorteer- en recycleketen en afvalverbrandingsinstallaties (AVI's).

Dit rapport is strikt vertrouwelijk en alleen voor u bedoeld. Het mag alleen aan derden worden verstrekt voor zover overeengekomen in ons contract of nadat wij vooraf schriftelijke toestemming hebben gegeven. Wij accepteren geen aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) richting enige andere partij dan u of voor enig ander gebruik van dit rapport dan waarvoor het bedoeld is.

Heeft u nog vragen? Neemt u dan gerust contact met mij op.

Met vriendelijke groet,  
PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

**Gülbahar Tezel**  
Partner Strategy&

# Over dit rapport

## Reikwijdte



Beperkt

Uitgebreid

Wij hebben de werkzaamheden uitgevoerd zoals met u afgesproken in de opdrachtbevestiging. In overeenstemming met de opdrachtbrief omvatte onze scope om een update uit te voeren van de eerder opgeleverde rapportage [Gevolgen van fiscale maatregelen voor concurrentiepositie afvalverwerkingssector](#), naar aanleiding van recente besluitvorming rondom de onderzochte fiscale maatregelen. PwC is gevraagd hierbij in te gaan op twee beleidsscenario's: (1) de afvalstoffenbelasting en CO<sub>2</sub>-heffing zoals voorzien voorafgaand aan het Belastingplan 2025, dat wil zeggen zonder AVI-correctiefactor voor de CO<sub>2</sub>-heffing, en (2) de afvalstoffenbelasting en CO<sub>2</sub>-heffing na het Belastingplan 2025, dat wil zeggen inclusief een AVI-correctiefactor voor de CO<sub>2</sub>-heffing. Dit onderzoek vormt een aanvulling op de eerder opgeleverde rapportage – voor een toelichting op thema's buiten de bovengenoemde scope refereren wij naar deze rapportage. Wij hebben onze analysewerkzaamheden afgerond op 07-04-2026. Dit rapport bevat daarom niet de gevolgen van gebeurtenissen na die datum of de impact van later beschikbaar gekomen informatie.

## Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie



Beperkt

Uitgebreid

Onze informatie is gebaseerd op een combinatie van deskresearch (openbare informatie) en informatie voortkomend uit eerder afgenomen interviews. De verstrekte informatie heeft ons in staat gesteld inzicht en begrip te krijgen in enkele van de belangrijkste risico's, trends en problemen van de markt en een redelijke basis om de belangrijkste drijfveren en problemen van de sector te analyseren.

## Uitgangspunt voor ons werk

We hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit of reviewstandaarden.

## Toegang tot ons rapport

Ons rapport is specifiek opgesteld voor client met wie we overeenstemming hebben over het doel en de reikwijdte van ons werk of aan wie we de aard en omvang van ons werk en de beperkingen daarin hebben toegelicht. Voor het gebruik van het rapport door andere partijen dan de client aanvaarden wij derhalve geen verantwoordelijkheid, zorgplicht of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins.

## Overige opmerkingen

Het Rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het Rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

# 1

## Executive summary (EN)

---

# Executive summary (1/3)

**This report is a supplement to the PwC analysis published in September 2025<sup>1</sup> and focuses primarily on the effects of the AVI correction factor introduced in the 2025 Tax Plan.**

- The previous study, published in September 2025, examined the impact of the planned increases in the ASB and the CO<sub>2</sub> levy for waste incineration plants (AVI's), as included in the 2026 Tax Plan. That study concluded that a higher effective tax burden reduces the competitiveness of both the Dutch sorting and recycling chain and the AVI sector, particularly compared to foreign operators. As a result, there is a material risk of a decline in waste imports into the Netherlands and an increase in waste exports to other countries.
- Vereniging Afvalbedrijven has asked PwC to analyze an additional scenario that also incorporates the effects of the 2025 Tax Plan.
- The 2025 Tax Plan introduces an AVI correction factor that accelerates the phase-out of dispensation rights for waste incineration plants. This results in a higher effective tax burden on domestic waste incineration.
- The report evaluates and compares two scenarios: (1) a pre-Tax Plan '25 scenario, in which the AVI correction factor has not been introduced, and the effective tax burden does not increase further; and (2) a post-Tax Plan '25 scenario, in which the AVI correction factor is introduced and the effective tax burden for Dutch AVI's increases at an accelerated rate.

**The introduction of the AVI correction factor results in a higher tax burden: the effective levy per ton of waste increases from €29/t in 2025 to €70/t in 2030 and €78/t in 2035 (post-Tax Plan '25).**

- In 2025, waste incineration plants (AVI's) still held sufficient CO<sub>2</sub> dispensation rights, meaning they effectively do not yet pay CO<sub>2</sub> tax.
- With the introduction of the AVI correction factor, the number of CO<sub>2</sub> dispensation rights is phased out more rapidly, causing the effective CO<sub>2</sub> tax in this scenario to rise at a faster pace from 2026 onwards. As a result, AVI's pay €4 more per ton of incinerated waste in 2026, €19 more in 2030, and €8 more in 2035 - compared to a situation without the AVI correction factor.
- Under the post-Tax Plan '25 scenario, the total tax burden reaches €78/t of incinerated waste by 2035. Even under the pre-Tax Plan '25 scenario, the burden increases to €70/t in 2035. This is significantly higher than the tax levels in neighboring countries, where levies range from €18/t to €51/t of incinerated waste.

**The AVI correction factor results in a faster phase-out of CO<sub>2</sub> dispensation rights and therefore a higher effective tax burden from 2026 onwards.**

*Table 1: Total tax burden in 2026, 2030 and 2035 under the pre- and post-Tax Plan 2025 scenarios*

| Total tax burden in:                             | 2026                                           | 2030                                            | 2035                                            |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Pre-Tax Plan '25<br>no AVI correction factor     | <b>€31/t</b><br>CO <sub>2</sub> : €2; ASB: €29 | <b>€51/t</b><br>CO <sub>2</sub> : €22; ASB: €29 | <b>€70/t</b><br>CO <sub>2</sub> : €41; ASB: €29 |
| Post-Tax Plan '25<br>incl. AVI correction factor | <b>€35/t</b><br>CO <sub>2</sub> : €6; ASB: €29 | <b>€70/t</b><br>CO <sub>2</sub> : €41; ASB: €29 | <b>€78/t</b><br>CO <sub>2</sub> : €48; ASB: €29 |

# Executive summary (2/3)

**Effective sustainability policies, including levies on waste incineration, can contribute to the circular economy. However, a holistic design of such instruments is essential, as there are risks of unintended consequences.**

- The Dutch waste and recycling sector is a European frontrunner in safe and environmentally responsible processing, with 80% of all waste recycled.<sup>1</sup> At the same time, substantial progress is still required in the transition toward a sustainable and circular sector, and in several areas the sector is only at the early stages of this transition. Without dedicated policies, this transition cannot be achieved, making it understandable that the government is considering various measures to accelerate this shift.
- Levies can be an effective tool for achieving policy objectives related to sustainability and circularity. PwC Strategy& is not, in principle, opposed to the use of levies. On the contrary, well-designed levies can be among the most efficient mechanisms for steering markets and correcting underlying market failures. It is, however, crucial that levies are the appropriate instrument to achieve the intended policy objectives, and that in addition to the desired effects, there is careful consideration of potential unintended consequences.
- The national CO<sub>2</sub> levy is intended to support the broader societal objective of further decarbonizing the Dutch economy. Specifically, the levy aims to make landfill and incineration of waste less attractive, and instead stimulate sorting, recycling, reuse and waste prevention.<sup>2</sup>
- Nonetheless, a national levy can also give rise to unintended side effects, particularly for companies operating in markets that extend beyond the Netherlands. Differences in national tax regimes can create an uneven playing field, where levies incentivize not sustainability, but the relocation of activities abroad. In such cases, the intended sustainability benefits fail to materialize, expected tax revenues fall short, and the shift of activities abroad negatively impacts the (local) economy.

**Due to the higher tax burden resulting from the introduction of the AVI correction factor, sorting and recycling in the Netherlands becomes more expensive compared to sorting and recycling abroad, as well as compared to *virgin* (fossil) production.**

- Sorting and recycling companies do not experience a direct financial impact from the tax measures. Both the ASB and the CO<sub>2</sub> levy are imposed on waste incineration plants, not on sorting and recycling companies.
- However, they are highly likely to face indirect financial impacts due to the residual waste streams generated during sorting and recycling. If waste incineration plants pass on the taxes - fully or partially - to their customers, including sorting and recycling companies, processing costs will increase. The ASB can likely be passed on to a large extent, whereas the CO<sub>2</sub> levy can only be passed on to a limited degree; overall, processing costs for sorting and recycling companies rise substantially.
- The policy creates an uneven playing field in three ways: (i) recycling of imported waste streams in the Netherlands becomes more expensive than abroad, (ii) recycling of domestic waste streams in the Netherlands becomes more expensive than exporting and recycling abroad; and (iii) recycling in the Netherlands (both imported and domestic) becomes more expensive than producing *virgin* plastics.
- As a result, the competitive position of Dutch sorting and recycling companies weakens, and there is a risk of underutilized recycling capacity. This means that - ceteris paribus, compared to neighboring countries - the investment climate for recyclers deteriorates, partly because sorting and recycling capacity abroad can be used more economically to process import streams.
- A reduction in investments in the Dutch sorting and recycling chain would conflict with the Dutch ambition to be a frontrunner in recycling and would increase dependence on foreign companies for meeting European recycling targets. This is increasingly relevant in a European market in which the European Commission aims to strengthen the internal market for secondary raw materials and further scale up recycling capacity across the EU. A decline in import volumes may also reduce the availability of secondary raw materials that could be needed in the future to support Dutch circularity ambitions.

# Executive summary (3/3)

**For Dutch waste incineration plants (AVI's), the higher tax burden leads to a deterioration in competitiveness, creating a risk of shifting waste-incineration activities abroad.**

- Due to the increase in effective CO<sub>2</sub> levies, waste incineration in the Netherlands becomes less competitive than in neighboring countries. The import of waste for incineration in the Netherlands becomes financially unattractive as a result of the levies. In addition, there is a financial incentive to export waste originating from the Netherlands to other European countries and pay local levies there, rather than incinerating the waste domestically. The difference in tax burden is large enough to cover transport costs to neighboring countries.
- This creates a material risk of waste-incineration activities relocating abroad, both for imported and domestic waste volumes. This potentially affects the Netherlands' capacity to process its own waste, reduces the national tax base and leads to a loss of local economic activity. Moreover, it would hinder the decarbonization of the Dutch waste-incineration sector.
- Carbon capture and storage (CCS) is currently the only recognized method for reducing CO<sub>2</sub> emissions from waste incineration plants and thereby avoiding the CO<sub>2</sub> levy. However, transporting waste abroad for incineration is cheaper than CCS. Without additional policy measures (e.g. subsidies), waste incineration will remain cheaper than decarbonization following the implementation of the 2025 Tax Plan.
- The impact of the CO<sub>2</sub> levy on the EBITDA of Dutch AVIs is -31% pre-Tax Plan and -58% post-Tax Plan in 2030. The option to mitigate this impact through decarbonization is delayed, as the required infrastructure (the Aramis project) will not be available until 2031, and mitigation remains limited because only 39% of CO<sub>2</sub> emissions can be captured.<sup>1</sup>
- The analysis in this report has considered international tax differences based on legal routes to process waste. However, there is a risk that levies on waste – and increasing cost differences between countries for processing waste – will attract illegal activities. This includes illegal disposal of waste, false reporting and illegal export to avoid taxation.<sup>1</sup> These incentives and risks should also be taken into account when considering the effectiveness, feasibility and environmental impact of additional fiscal measures in the sector.

**If waste incineration plants were to be included in the EU ETS, the risk of relocation would decrease substantially, as virtually no national CO<sub>2</sub> levy would remain. However, this is expected to occur no earlier than 2030, leaving waste incineration plants without a clear course of action in the years leading up to it.**

- Waste incineration plants are expected to be brought under the EU ETS in the future. The timeline for this, however, remains uncertain. Earlier plans suggested bringing waste incineration plants under the EU ETS by 2028, but the current expectation is that this timeline will shift to 2030.
- If waste incineration plants fall under the EU ETS, this would affect the analysis. The national CO<sub>2</sub> levy acts as a minimum price: it is only levied when the national rate exceeds the EU ETS allowance price.
- The competitive impact of the EU ETS is far more limited, as it applies uniformly to waste incineration plants across all EU Member States. In this scenario, the tax difference between the Netherlands and neighboring countries is significantly smaller - approximately €3/t (pre-Tax Plan 2025) and €4/t (post-Tax Plan 2025) - meaning it is no longer financially attractive to export domestic waste abroad. The effects are smaller because, effectively, almost no national CO<sub>2</sub> levy would be collected once the EU ETS comes into force.
- The period leading up to the introduction of the EU ETS remains a concern. Until the EU ETS becomes operational, national levies remain fully in effect, along with the associated risk of activity shifting abroad. The only means for Dutch waste incineration plants to avoid the CO<sub>2</sub> levy is through decarbonization. However, the infrastructure needed to do so - namely the Aramis project - has been delayed until (at the earliest) 2031. As a result, waste incineration plants have virtually no actionable options to mitigate the distortionary effects of the levies between now and 2031, even if the financial conditions for decarbonization were put in place.

# 2

## Management- samenvatting (NL)

---

# Managementsamenvatting (1/3)

Dit rapport is een aanvulling op de in september 2025 gepubliceerde PwC-analyse<sup>1</sup>, en richt zich primair op de effecten van de AVI-correctiefactor die geïntroduceerd is in het Belastingplan 2025

- De vorige studie van september 2025 onderzocht de effecten van voorgenomen verhogingen van de ASB en de CO<sub>2</sub>-heffing voor AVI's, zoals opgenomen in het Belastingplan 2026. Uit deze studie bleek dat een hogere effectieve belastingdruk zowel de Nederlandse sorteer- en recycleketen als de AVI's minder concurrerend maakt ten opzichte van buitenlandse bedrijven. Daardoor bestaat er een reële kans op een afname van de afvalimport naar Nederland en op verhoging van afvalexport naar het buitenland.
- Vereniging afvalbedrijven heeft PwC gevraagd om een aanvullend scenario door te rekenen, waarin ook de effecten van het Belastingplan (BP) 2025 worden onderzocht.
- Het Belastingplan 2025 introduceert een AVI-correctiefactor die de dispensatierechten voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) versneld afbouwt. Hierdoor stijgt de effectieve belastingdruk op binnenlandse afvalverbranding
- In het rapport worden twee scenario's onderzocht en met elkaar vergeleken: (1) een pre-BP '25-scenario, waarin de AVI-correctiefactor niet is geïntroduceerd en de effectieve belastingdruk niet verder toeneemt, en (2) een post-BP '25-scenario, waarin de AVI-correctiefactor wél is geïntroduceerd en de effectieve belastingdruk voor Nederlandse AVI's versneld toeneemt.

De introductie van de AVI-correctiefactor leidt tot een hogere belastingdruk: de effectieve heffing per ton afval loopt van €29/t in 2025 op naar €70/t in 2030 en €78/t in 2025 (post-BP'25)

- In 2025 beschikten AVI's nog over voldoende CO<sub>2</sub>-dispensatierechten waardoor ze effectief (nog) geen CO<sub>2</sub>-belasting betalen.
- Door de introductie van de AVI-correctiefactor wordt het aantal CO<sub>2</sub>-dispensatierechten versneld afgebouwd, waardoor de effectieve CO<sub>2</sub>-belasting in dit scenario vanaf 2026 sneller stijgt. Hierdoor betalen AVI's in 2026 €4, in 2030 €19 en in 2035 €8 meer CO<sub>2</sub>-belasting per ton verbrand afval dan in een situatie waarin de AVI-correctiefactor niet zou zijn ingevoerd.
- De totale belastingdruk loopt in 2035 in het post-BP '25-scenario op tot €78/t verbrand afval. Ook in het pre-BP '25-scenario loopt de belasting in 2035 op – tot €70/t. Dit ligt aanzienlijk hoger dan de totale belastingdruk in buurlanden, waar de heffingsdruk varieert van €18/t tot €51/t verbrand afval.

De AVI-correctiefactor leidt tot een snellere afbouw van CO<sub>2</sub>-dispensatierechten en daarmee een hogere effectieve belastingdruk vanaf 2026.

Tabel 1: De totale heffingsdruk in 2026, 2030, en 2035 pre- en post Belastingplan (BP) 2025

| Totale heffingsdruk in:                  | 2026                                    | 2030                                     | 2035                                     |
|------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|
| Pre-BP '25<br>geen AVI-correctiefactor   | €31/t<br>CO <sub>2</sub> : €2; ASB: €29 | €51/t<br>CO <sub>2</sub> : €22; ASB: €29 | €70/t<br>CO <sub>2</sub> : €41; ASB: €29 |
| Post-BP '25<br>incl. AVI-correctiefactor | €35/t<br>CO <sub>2</sub> : €6; ASB: €29 | €70/t<br>CO <sub>2</sub> : €41; ASB: €29 | €78/t<br>CO <sub>2</sub> : €48; ASB: €29 |

1) Vereniging Afvalbedrijven: Gevolgen van fiscale maatregelen voor concurrentiepositie afvalverwerkingssector ([link](#)).

# Managementsamenvatting (2/3)

**Effectief duurzaamheidsbeleid, waaronder heffingen op afvalverbranding, kan bijdragen aan de circulaire economie. Integrale vormgeving van de instrumenten is echter cruciaal en er bestaan risico's op schadelijke neveneffecten**

- De Nederlandse afval- en recyclingsector is Europees een koploper in veilige en milieubewuste verwerking, waarbij circa 80% van het afval wordt gerecycled.<sup>1</sup> Tegelijkertijd moet er nog veel gebeuren in de transitie naar een duurzame en circulaire sector, waarbij de sector op sommige vlakken nog aan het begin van deze transitie staat. Zonder beleid is deze transitie niet mogelijk, waardoor het begrijpelijk is dat de overheid diverse maatregelen overweegt om deze transitie te stimuleren.
- Heffingen kunnen een effectief instrument zijn om beleidsdoelen rondom verduurzaming en circulariteit te bereiken. PwC S& is in algemene zin geen tegenstander van heffingen. Integendeel: goed vormgegeven heffingen kunnen één van de efficiëntste manieren zijn om een markt bij te sturen en onderliggend marktfalen te corrigeren. Wel is van groot belang dat de heffingen het juiste instrument zijn om de beoogde (beleids)doelen te bereiken, waarbij er naast de bedoelde effecten ook aandacht is voor onbedoelde neveneffecten.
- De nationale CO<sub>2</sub>-heffing is bedoeld om het bredere maatschappelijke doel van het verduurzamen van de Nederlandse economie verder te ondersteunen. Concreet moet de heffing het storten en verbranden van afval minder aantrekkelijk maken, en juist het sorteren, recycleren, hergebruiken en het voorkomen van afval stimuleren.<sup>2</sup>
- Een nationale heffing kan echter ook onbedoelde neveneffecten hebben, vooral voor bedrijven die actief zijn op markten die breder zijn dan alleen Nederland. Door verschillen in nationale belastingen kan een ongelijk speelveld ontstaan, waarbij de heffingen niet aanzetten tot verduurzaming maar tot verplaatsing van activiteiten naar het buitenland. De beoogde verduurzaming blijft dan uit, de beoogde belastingopbrengsten vallen tegen, en de verplaatsing van activiteiten schaadt de (lokale) economie.

**Door de hogere belastingdruk - die volgt uit de introductie van de AVI-correctiefactor - wordt sorteren en recycleren in Nederland duurder ten opzichte van sorteren en recycleren in het buitenland en *virgin* (fossiele) productie**

- Sorteer- en recyclebedrijven ondervinden geen directe financiële impact van de fiscale maatregelen. Zowel de ASB als de CO<sub>2</sub>-heffing worden geheven bij AVI's en niet bij sorteer- en recyclebedrijven.
- Wel ondervinden zij hoogstwaarschijnlijk indirecte financiële impact, vanwege de residustromen die tijdens het sorteren en recycleren ontstaan. Als AVI's de belastingen (deels) doorberekenen aan klanten – waaronder aan recycle- en sorteerbedrijven – dan stijgen de kosten. De ASB kan naar verwachting grotendeels worden doorgerekend; de CO<sub>2</sub>-heffing slechts beperkt; per saldo nemen de verwerkingskosten voor sorteer- en recyclebedrijven substantieel toe.
- Het beleid creëert op drie manieren een ongelijk speelveld: (i) recycling van geïmporteerde afvalstromen in Nederland wordt duurder ten opzichte van het buitenland, (ii) recycling van binnenlandse afvalstromen in Nederland wordt duurder ten opzichte van export en buitenlandse recycling, en (iii) recycling in Nederland (import én binnenlands) wordt duurder ten opzichte van de productie van *virgin* plastics.
- De gevolgen zijn een verzwakking van de concurrentiepositie van Nederlandse sorteerders en recyclers en een risico op onbenutte recyclecapaciteit. Dit betekent dat het investeringsklimaat voor recyclers ceteris paribus (ten opzichte van buurlanden) afneemt, onder andere omdat sorteer- en recyclecapaciteit in het buitenland beter te benutten is voor het verwerken van importstromen.
- Een vermindering van investeringen in de sorteer- en recycleketen zou niet aansluiten bij de Nederlandse koploperambitie en vergroot de afhankelijkheid van buitenlandse sorteer- en recyclebedrijven voor het behalen van Europese recycle-doelstellingen. Dit speelt in toenemende mate in een Europese markt waarin de Europese Commissie inzet op versterking van de interne markt voor secundaire grondstoffen en verdere opschaling van recyclingcapaciteit binnen de EU. Bovendien kan een afname van importstromen de beschikbaarheid van secundaire grondstoffen verminderen die in de toekomst nodig kunnen zijn om de circulariteitsdoelstellingen te behalen.

# Managementsamenvatting (3/3)

**Voor Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) leidt de hogere belastingdruk tot een verslechterde concurrentiepositie, met een risico op verplaatsing van afvalverbrandingsactiviteiten naar het buitenland**

- Door de stijging van de effectieve CO<sub>2</sub>-heffingen wordt afvalverbranding in Nederland minder competitief dan in de buurlanden. Import van afval om in Nederland te verbranden wordt door de heffingen financieel onaantrekkelijk. Verder ontstaat een financiële prikkel om afval van Nederlandse oorsprong naar andere Europese landen te exporteren en daar lokale heffingen te betalen, in plaats van het afval in Nederland te verbranden. Het verschil in belastingdruk is groot genoeg om de transportkosten naar buurlanden van te kunnen betalen.
- Daardoor bestaat er een reëel risico op verplaatsing van afvalverbranding naar het buitenland, voor zowel import als binnenlandse volumes. Dit heeft in potentie gevolgen voor het vermogen van Nederland om haar eigen afval te verwerken, leidt tot een lagere heffingsgrondslag voor belastingen en zorgt voor verlies aan lokale economische activiteit. Bovendien komt verduurzaming van de Nederlandse afvalverbrandingssector dan niet van de grond.
- CO<sub>2</sub>-opvang en -opslag (CCS) is op dit moment de enige erkende manier om de CO<sub>2</sub>-uitstoot van AVI's te verminderen en daarmee de CO<sub>2</sub> belasting te vermijden. Het transporteren en verbranden van afval over de grens is echter goedkoper dan CCS. Zonder aanvullend beleid (bv. subsidies) blijft afval verbranden na het Belastingplan 2025 bovendien goedkoper dan verduurzaming.
- De impact van de CO<sub>2</sub>-heffing op de EBITDA van Nederlandse AVI's bedraagt -31% pre-Belastingplan en -58% post-Belastingplan in 2030. De optie om deze heffing te mitigeren door te verduurzamen is echter vertraagd, omdat de daarvoor benodigde infrastructuur (het Aramis-project) pas in 2031 beschikbaar komt en de mitigatie bovendien beperkt blijft doordat slechts 39%<sup>1</sup> van de CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt afgevangen.
- Bij de analyse in dit rapport is rekening gehouden met internationale belastingverschillen op basis van legale routes om afval te verwerken. Er bestaat echter een risico dat heffingen op afvalverbranding – en toenemende kostenverschillen tussen landen voor de verwerking van afval – illegale activiteiten kunnen aantrekken. Denk aan het illegaal storten van afval, onjuiste classificatie en illegale export om belasting te ontwijken.<sup>2</sup> Deze prikkels en risico's moeten ook in aanmerking worden genomen bij het beoordelen van de effectiviteit, haalbaarheid en milieueffecten van fiscale maatregelen in de sector.

**Als AVI's onder het EU-ETS komen te vallen neemt het risico op verplaatsing sterk af, omdat er dan vrijwel geen nationale CO<sub>2</sub>-heffing meer overblijft. Naar verwachting gebeurt dit echter pas op zijn vroegst in 2030, zonder duidelijk handelingsperspectief voor AVI's in de jaren daarvoor**

- Naar verwachting komen AVI's in de toekomst onder het EU-ETS te vallen, het systeem voor handel in emissierechten binnen de EU. De tijdslijnen hiervoor zijn nog onzeker. Er waren plannen om AVI's per 2028 onder het EU-ETS te brengen, maar momenteel lijkt deze tijdslijn te verschuiven naar 2030.
- Als AVI's onder het EU-ETS komen, dan heeft dit invloed op de analyse. De nationale CO<sub>2</sub>-heffing geldt als een minimum, waarbij er alleen geheven wordt als het tarief voor de nationale heffing hoger is dan het tarief voor het EU-ETS.
- De impact van EU-ETS op concurrentie is veel beperkter, omdat deze voor AVI's in alle EU-lidstaten geldt. Het belastingverschil tussen Nederland en buurlanden is in dit scenario veel kleiner - circa €3/t (pre-BP '25) en €4/t (post-BP '25) - waarbij het niet langer financieel loont om binnenlands afval naar het buitenland te exporteren. De reden dat de gevolgen in dit scenario kleiner zijn is omdat er in feite nauwelijks een nationale CO<sub>2</sub>-heffing wordt geheven vanaf het moment dat het EU-ETS gaat gelden.
- De periode in aanloop naar de introductie van het EU-ETS is wel een aandachtspunt. Tot de inwerkingtreding van het EU-ETS zijn de nationale heffingen onverminderd van kracht, met daarbij het geschetste risico op verplaatsing van activiteiten. De enige manier voor Nederlandse AVI's om de CO<sub>2</sub>-heffing te vermijden is door te verduurzamen. De infrastructuur die hiervoor nodig is, namelijk het Aramis project, is vertraagd naar (op zijn vroegst) 2031. Daarmee hebben AVI's in de periode vanaf nu tot en met 2031 vrijwel geen handelingsperspectief om de concurrentieverstorende effecten van de heffingen te mitigeren, zelfs al zouden de financiële randvoorwaarden voor verduurzaming worden geschapen en financiering van de investering mogelijk worden.

# 3

## Aanleiding en introductie

---

# Het Belastingplan 2025 introduceert een AVI-correctiefactor waarmee dispensatierechten voor AVI's versneld worden afgebouwd

## Introductie AVI-correctiefactor in het Belastingplan 2025

### Aanleiding

- In 2025 heeft PwC Strategy& een speelveldtoets uitgevoerd in de afval- en recyclesector. Onderwerp van deze speelveldtoets waren de aangekondigde fiscale maatregelen in de sector, bestaande uit een verhoging van de afvalstoffenbelasting (AB), een verhoging van de CO<sub>2</sub>-heffing, en een verbreding van de heffingsgrondslagen. De optelsom van deze maatregelen moest leiden tot jaarlijkse belastingopbrengsten van €567 mln. per jaar. Deze maatregelen zijn opgenomen in het Belastingplan 2026.
- Eind november heeft de Tweede Kamer een motie (van GL-PvdA, CU en D66) aangenomen die het kabinet oproept de budgettaire opgaven van €567 mln. niet langer primair te dekken via de afvalsector. Hiermee ontstaat er ruimte om de heffingen uit het Belastingplan 2026 te herzien.
- Deze motie houdt niet in dat de sector wordt vrijgesteld van de ASB en CO<sub>2</sub>-heffing. In het Belastingplan 2025 waren ook al belastingmaatregelen voor AVI's opgenomen, en deze zijn overgenomen in wetgeving.
- In het Belastingplan 2025 is besloten om de CO<sub>2</sub>-reductieopgave voor AVI's te vergroten door de hoeveelheid beschikbare dispensatierechten voor 2030 te verminderen.<sup>1</sup> Dispensatierechten zijn rechten voor AVI's om CO<sub>2</sub> uit te stoten zonder dat hier belasting over hoeft te worden betaald. In 2025 was het aantal dispensatierechten hoog genoeg voor AVI's zodat zij (nog) geen CO<sub>2</sub>-belasting hoefden te betalen. Deze versnelde reductieopgave wordt bereikt door een zogenoemde AVI-correctiefactor; dit is een factor waarmee het aantal toegewezen dispensatierechten voor AVI's harder daalt.
- PwC Strategy& is door VA gevraagd om de belastingen zoals volgen uit het Belastingplan 2025 te onderzoeken. Hierbij ligt wederom de vraag voor hoe deze belastingen het concurrentiële speelveld in de sector beïnvloedt.
- Dit rapport beschrijft de uitkomsten van deze analyse. Hoofdstuk 5 beschrijft de gevolgen van de maatregelen voor de sorteer- en recycleketen, en hoofdstuk 6 de gevolgen voor afvalverbrandingsinstallaties.
- Dit rapport is een addendum bij het rapport "Gevolgen van fiscale maatregelen voor concurrentiepositie afvalverwerkingssector". Voor een uitgebreide toelichting op de methodologie en aannames zoals gebruikt in de analyses verwijzen we naar dit hoofdrapport.

### Structuur van dit addendum

|                                                                                                      |                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><p>p.15</p>   | <p><b>Hoofdstuk 4:</b><br/>Toelichting op nieuwe scenario's</p>                      |
| <br><p>p.20</p>   | <p><b>Hoofdstuk 5:</b><br/>Gevolgen heffingen voor sorteer- en recycleketen</p>      |
| <br><p>p.25</p> | <p><b>Hoofdstuk 6:</b><br/>Gevolgen heffingen voor afvalverbrandingsinstallaties</p> |

# 4

## Toelichting op scenario's

---

# Het Belastingplan 2025 introduceert AVI-correctiefactor die leidt tot een stijging van de effectieve CO<sub>2</sub>-heffing voor AVI's

## De achtergrond van de AVI-correctiefactor in het Belastingplan 2025

### Toelichting

- In het Belastingplan 2025 is besloten om de CO<sub>2</sub>-reductieopgave voor AVI's te vergroten door de hoeveelheid beschikbare dispensatierechten voor 2030 te verminderen.
- Dispensatierechten zijn rechten voor AVI's om CO<sub>2</sub> uit te stoten zonder dat hier belasting over hoeft te worden betaald. In 2025 was het aantal dispensatierechten hoog genoeg voor AVI's zodat zij (nog) geen CO<sub>2</sub>-belasting hoefden te betalen.
- Deze versnelde reductie-opgave wordt bereikt door een zogenoemde AVI-correctiefactor; dit is een factor waarmee het aantal toegewezen dispensatierechten voor AVI's harder daalt. Hierdoor gaan AVI's eerder dan gepland een hogere effectieve belasting op het verbranden van afval betalen. De AVI-correctiefactor is sectorspecifiek; andere sectoren kregen geen verdere aanpassingen aan hun CO<sub>2</sub>-reductiedoelen. De manier waarop dit berekend wordt, wordt op de volgende pagina's uitgelegd.
- De AVI-correctiefactor is bedoeld om de effectieve nationale CO<sub>2</sub>-heffing te verhogen en daarmee het bredere maatschappelijke doel van het verduurzamen van de Nederlandse economie verder te ondersteunen. Concreet moet de heffing het storten en verbranden van afval minder aantrekkelijk maken, en juist het sorteren, recyclen, hergebruiken en het voorkomen van afval stimuleren.
- Een nationale heffing kan echter ook onbedoelde neveneffecten hebben, vooral voor bedrijven die actief zijn op markten die breder zijn dan alleen Nederland. Doel van dit addendum is om de verschillende effecten van de heffingen te onderzoeken.

### Het Belastingplan 2025 introduceert de AVI-correctiefactor waarmee dispensatierechten voor AVI's versneld worden afgeschaald

“Via dit wetsvoorstel stelt het kabinet voor de **reductieopgave voor AVI's te vergroten door de hoeveelheid beschikbare dispensatierechten voor het jaar 2030 te verminderen met 1 Mton**. Op deze manier blijft het generieke karakter van de CO<sub>2</sub>-heffing industrie in stand en wordt de prikkel voor AVI's om emissies te reduceren versterkt. Deze **beoogde aanscherping wordt bereikt met het voorstel tot introductie van een correctiefactor voor AVI's (hierna: AVI-correctiefactor)**.

[...]

Dat voorstel zal gepaard gaan met aanpassing van de in de Regeling CO<sub>2</sub>-heffing industrie opgenomen rekenwijze voor AVI's op basis van deze AVI-correctiefactor, waarmee het aantal ter beschikking gestelde dispensatierechten voor AVI's wordt bepaald door uit te gaan van het historische activiteitsniveau vermenigvuldigd met de procesemissiefactor, de nationale reductiefactor en de AVI-correctiefactor.

[...]

**Het kabinet stelt een AVI-correctiefactor voor van 0,4 in 2030.** Dit moet leiden tot een verwachte hoeveelheid resterende dispensatierechten voor AVI's in 2030 van 0,6 Mton. Dat betekent dat AVI's 1,9 Mton aan fossiele emissies moeten reduceren om de CO<sub>2</sub>-heffing industrie volledig te vermijden.

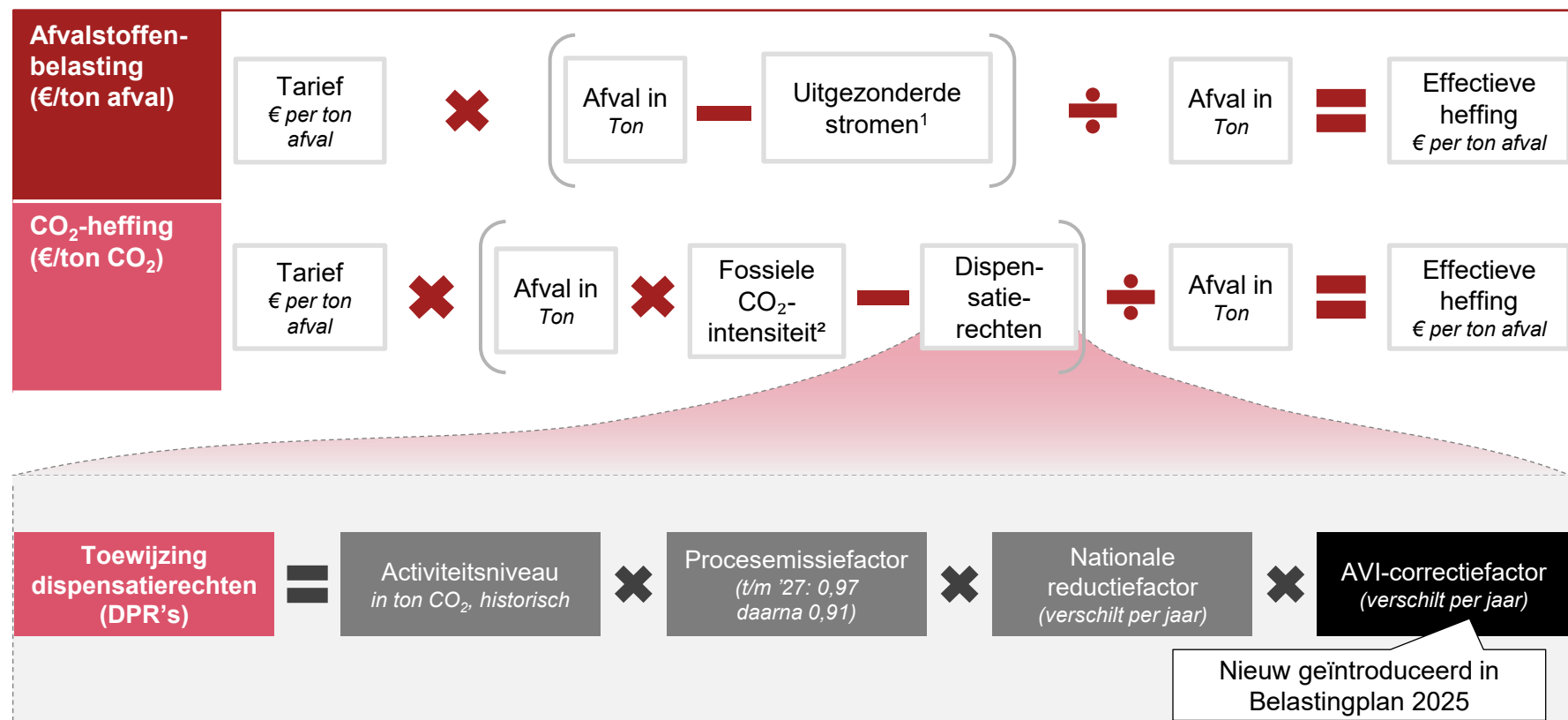
[...]

Het kabinet stelt voor om de AVI-correctiefactor vanaf 2026 lineair in te faseren. Infasering stelt de markt ertoe in staat om zich geleidelijk aan te passen aan de aanpassingen aan de CO<sub>2</sub>-heffing industrie.”

# De effectieve CO<sub>2</sub>-heffing voor AVI's stijgt doordat de AVI-correctiefactor het aantal dispensatierechten aanzienlijk verlaagt

## Berekening effectieve heffingen pre- en post-Belastingplan 2025

### Berekening van effectieve heffing per ton afval voor ASB en CO<sub>2</sub>-heffing



### Toelichting

- De figuur links licht toe hoe de effectieve belastingdruk per ton afval wordt berekend voor zowel de ASB als de CO<sub>2</sub>-heffing.
- De wijziging die volgt uit het Belastingplan 2025 ziet op de toewijzing van dispensatierechten aan AVI's. Dit zijn vrije rechten voor uitstoot waarover geen belasting hoeft te worden betaald.
- Het aantal dispensatierechten daalt over tijd door een verlaging van de procesemissiefactor en door de nationale reductiefactor.
- In aanvulling daarop is in het belastingplan 2025 de AVI-correctiefactor geïntroduceerd. Door deze factor wordt het aantal dispensatierechten voor AVI's jaarlijks versneld afgebouwd.<sup>3</sup>

# Pre- en post-Belastingplan 2025 zijn de tariefpaden gelijk, maar post-Belastingplan wordt de heffingsgrondslag van de CO<sub>2</sub>-heffing verbreed

## Berekening effectieve heffingen

Tarieven en grondslagen die de effectieve heffingen bepalen

| Fiscaal instrument              | Tarief                                                                                                                          | Grondslag                                                                                                                                                                                                            | Effectieve heffing                                                                  |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Pre- en post-Belastingplan 2025 | Afalstoffen -belasting (€/ton afval)<br><div><div>404040404040</div><div>'25'26'27'28'29'30'35</div></div>                      | <div><div>Afal verbrand</div><div>– bodemassen – afgevangen CO<sub>2</sub> – zuiveringsslib – AVI-reststoffen</div></div>                                                                                            | <div><div>292929292929</div><div>'25'26'27'28'29'30'35</div></div>                  |
| Pre-Belastingplan 2025          | CO <sub>2</sub> -heffing (€/ton CO <sub>2</sub> )<br><div><div>88101114126139152152</div><div>'25'26'27'28'29'30'35</div></div> | <div><div>(1 - DPR's)<sup>1</sup></div><div><div>0,000,050,130,250,320,390,75</div><div>'25'26'27'28'29'30'35</div></div></div> <div><div>Fossiele CO<sub>2</sub>-intensiteit<sup>2</sup></div><div>0,36</div></div> | <div><div>N.v.t.<sup>3</sup>25511162241</div><div>'25'26'27'28'29'30'35</div></div> |
| Post-Belastingplan 2025         | CO <sub>2</sub> -heffing (€/ton CO <sub>2</sub> )<br><div><div>88101114126139152152</div><div>'25'26'27'28'29'30'35</div></div> | <div><div>(1 - DPR's)<sup>1</sup></div><div><div>0,000,160,340,520,650,760,90</div><div>'25'26'27'28'29'30'35</div></div></div> <div><div>Fossiele CO<sub>2</sub>-intensiteit<sup>2</sup></div><div>0,36</div></div> | <div><div>N.v.t.<sup>3</sup>61424324149</div><div>'25'26'27'28'29'30'35</div></div> |

Toelichting

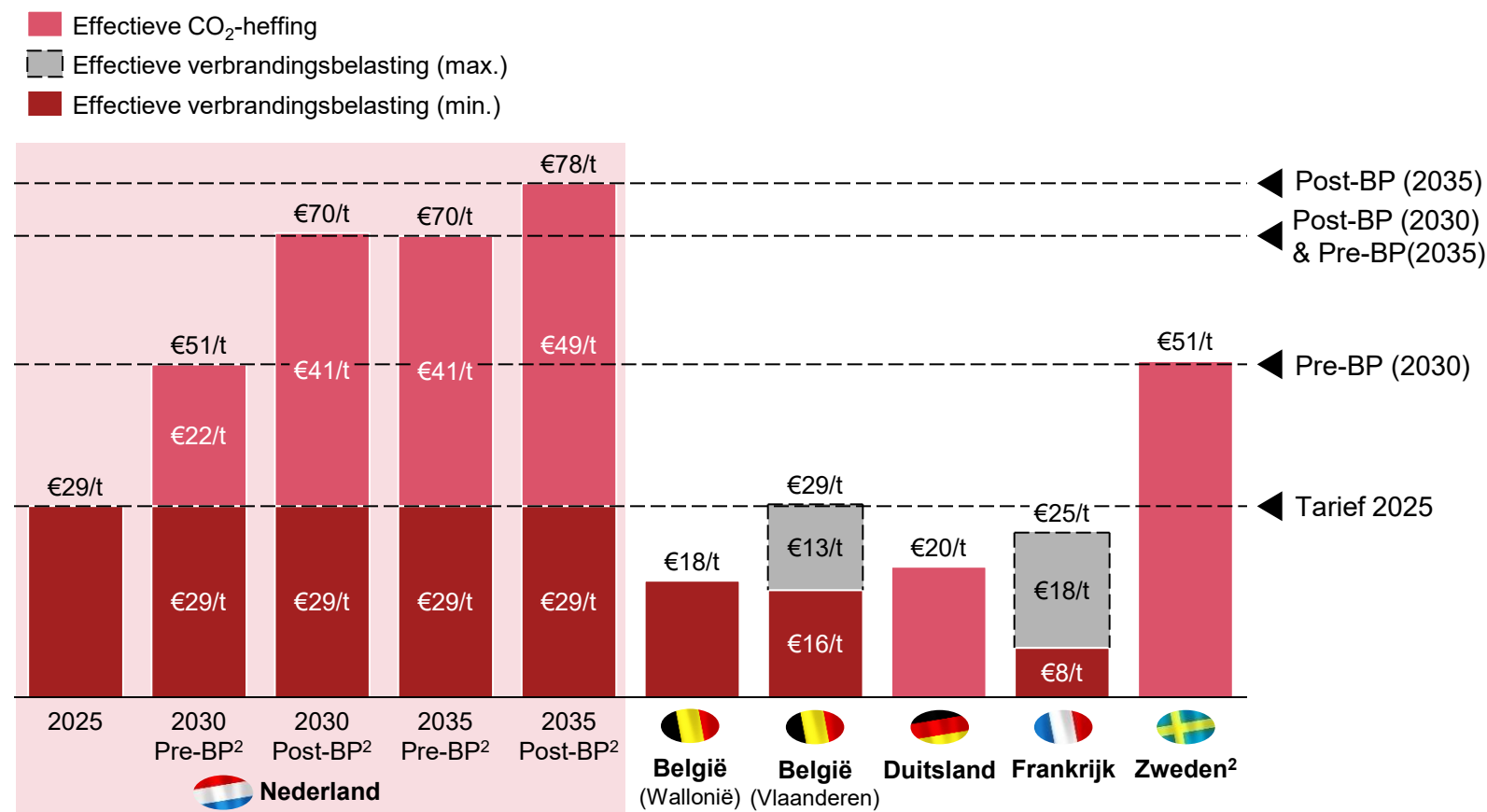
- De tariefpaden van beide beleidsscenario's voor de ASB zijn gelijk omdat het Belastingplan 2025 de ontwikkeling van de tariefpaden ongemoeid laat.<sup>4</sup>
- De grondslag van de CO<sub>2</sub>-heffing wordt in het Belastingplan 2025 verbreed doordat de hoeveelheid DPR's voor AVI's wordt verminderd middels de introductie van de AVI-correctiefactor.
- In 2026 ligt de effectieve CO<sub>2</sub>-heffing €4 per ton verbrand afval hoger, in 2030 €19 per ton en in 2035 €8 per ton, vergeleken met de situatie waarin de AVI-correctiefactor niet was geïntroduceerd.

Voor de leesbaarheid zijn de cijfers in dit overzicht afgerond. 1) De dispensatierechten zijn een vermenigvuldiging van de procesemissiefactor, nationale reductiefactor en AVI-correctiefactor. Zie de methodologie bijlage bij het hoofdrapport voor de waarden van deze factoren; 2) Op basis van huidige sector gemiddelde; 3) In 2025 wordt het overschot aan DPR's niet vertaald naar een opbrengst vanwege onzekerheid over de toekomstige prijs van de verhandelde rechten; 4) Bij de ASB wordt uitgegaan van het in 2025 geldende tarief in 2025 prijzen, aangezien de ASB jaarlijks wordt bijgesteld – bij de CO<sub>2</sub>-heffing wordt uitgegaan van Ministerie van Financiën, 2025, *Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda 2025* ([link](#)).

# De effectieve belastingdruk in Nederland loopt in 2030 en 2035 op, waarbij deze de belastingdruk in buurlanden (ruim) overstijgt

## Internationale vergelijking heffingen

Internationale vergelijking van heffingen bij afvalverbranding (€/ton verbrand afval, 2030 en 2035)<sup>1</sup>



### Toelichting

- In 2025 betalen AVI's in Nederland geen CO<sub>2</sub>-heffing omdat zij over voldoende dispensatierechten beschikken. Wel geldt een verbrandingsbelasting van €29/t verbrand afval. Hierdoor is de Nederlandse situatie in 2025 duurder maar vergelijkbaar met die in enkele buurlanden, zoals Frankrijk (€25/t), België (€18-29/t), en Duitsland (€20/t).
- In 2030 stijgt de effectieve CO<sub>2</sub>-heffing naar €22/t in het pre-Belastingplan (BP) '25-scenario, en naar €41/t in het post-BP '25-scenario. Dit verhoogt de totale belastingkosten van €29/t in 2025 naar respectievelijk €51/t of €70/t in 2030.
- In 2035 stijgt de effectieve CO<sub>2</sub>-heffing verder naar €41/t in het pre-BP '25-scenario, en naar €49/t in het post-BP '25-scenario. Dit verhoogt de totale belastingkosten voor het verbranden van afval naar respectievelijk €70/t of €78/t in 2035.<sup>3</sup>
- Door de prijsstijgingen wordt afvalverbranding in Nederland minder competitief dan in de buurlanden. In detail betalen Nederlandse AVI's in 2035 in het post-BP '25-scenario tussen 1,53- en 4,33-maal zoveel belasting voor afvalverbranding als hun buurlanden. Deze verschillen creëren een prikkel om activiteiten te verplaatsen in plaats van om te verduurzamen.

1) In 2025 zijn de twee beleidsscenario's aan elkaar gelijk omdat in 2025 AVI's een overschot aan dispensatierechten kennen; 2) In Zweden vallen AVI's onder EU ETS. Hier is gerekend met de prijsprojectie voor 2035 van PBL, 2024 ([link](#)). 3) De effectieve CO<sub>2</sub>-heffingen zoals opgenomen in het Belastingplan 2026 lopen, zonder verdere beleidsaanpassingen, op tot €194 per ton verbrand afval in 2035. Er is echter een motie in de Tweede Kamer aangenomen om deze heffing aan te passen. Bron: Ministerie van Financiën. 2025. ([link](#)).

# 5

## Gevolgen heffingen voor sorteer- en recycleketen

---

# De nationale CO<sub>2</sub>-heffingen hebben onbedoelde negatieve effecten op de concurrentiepositie van Nederlandse sorteer- en recyclebedrijven

## Plastics - Kostenstijging

### Gevolgen nationale heffingen voor sorteren en recyclen

Sorteer- en recyclebedrijven zijn klanten bij AVI's: **tijdens het sorteer- en recycleproces ontstaan residustromen die worden verbrand**



AVI's rekenen de hogere belasting gedeeltelijk door in de tarieven voor verbranding. Hierdoor nemen de kosten van sorteren en recyclen toe



De mogelijkheid voor doorgifte verschilt per type heffing: de **ASB kan naar verwachting grotendeels worden doorgerekend, de CO<sub>2</sub>-heffing slechts voor een klein deel. De gevolgen van de heffingen voor sorteer- en recyclebedrijven zijn hierdoor drieledig**

### Gevolgen voor gelijk speelveld ten opzichte van buitenlandse recyclers en *virgin* producten

1

**Kostennadeel op import (t.o.v. buitenlandse recycling):** Het recyclen van geïmporteerde afvalstromen in Nederland wordt duurder ten opzichte van recycling in het buitenland

2

**Kostennadeel op binnenlandse volumes (t.o.v. buitenlandse recycling):** Het recyclen van binnenlandse afvalstromen in Nederland wordt duurder ten opzichte van export van het afval naar het buitenland en recycling in het buitenland

3

**Kostennadeel ten opzichte van *virgin* plastics:** Het recyclen van import en binnenlandse afvalstromen in Nederland wordt duurder ten opzichte van *virgin* productie die niet geraakt wordt door de ASB of verhoogde CO<sub>2</sub>-heffing voor AVI's

### Mogelijke negatieve maatschappelijke gevolgen van een nationale heffing

Verzwakking van de concurrentiepositie van Nederlandse recyclers met nadelige impact op investeringsklimaat voor NL'se sorteerders en recyclers

Risico op onbenutte recyclecapaciteit door wegvallen import en een deel van het binnenlandse volume

Risico op grotere grondstoffenafhankelijkheid door export en verminderde import van recyclebaar afval (verlies secundaire grondstoffen)

Toename in afhankelijkheid van buitenlandse recyclers om aan EU-doelstellingen voor recycling te voldoen

# Door de verhoogde CO<sub>2</sub>-heffing worden residustromen van sorteer- en recyclebedrijven duurder, waar zij financiële impact van ondervinden

## **Kostenstijging sorteren en recyclen**

### **Gevolgen nationale heffingen voor sorteren en recyclen**

Sorteer- en recyclebedrijven zijn klanten bij AVI's: **tijdens het sorteer en recycleproces ontstaan residustromen die worden verbrand**



**AVI's rekenen de hogere belasting gedeeltelijk door in de tarieven** voor verbranding. Hierdoor **nemen de kosten van sorteren en recyclen toe**



De mogelijkheid voor doorgifte verschilt per type heffing: de **ASB kan naar verwachting grotendeels worden doorgerekend, de CO<sub>2</sub>-heffing slechts voor een klein deel**. De **gevolgen van de heffingen voor sorteer- en recyclebedrijven** zijn hierdoor **drieledig**

### **Toelichting**

- Sorteert- en recyclebedrijven ondervinden geen directe financiële impact van de fiscale maatregelen. Zowel de ASB als de CO<sub>2</sub>-heffing worden geheven bij AVI's en niet bij sorteert- en recyclebedrijven.
- Wel ondervinden zij hoogstwaarschijnlijk indirecte financiële impact. Deze vindt zijn oorsprong in de residustromen die tijdens het sorteren en recyclen ontstaan. Dit zijn niet-recyclebare stromen die verwerkt worden door AVI's. Als AVI's hun prijzen als gevolg van de heffingen verhogen, dan nemen daarmee de kosten voor sorteert- en recyclebedrijven toe.
- Het ontstaan van niet-recyclebare residustromen is een onvermijdelijk onderdeel van het sorteren en recyclen. Neem als voorbeeld de PMD (Plastics, Metalen, Drankkartons) afvalstroom. Deze stroom wordt in een eerste stap gesorteerd naar de verschillende materiaaltypen, denk aan verschillende typen plastics, metalen (bv. ferro en non-ferro metalen) en drankkartons. Tijdens dit proces wordt ook afval afgescheiden dat eigenlijk niet in de PMD-stroom thuishoort. Dit afval wordt apart gesorteerd en gaat niet verder het recycleproces in.
- Ook verder in het recycleproces ontstaan niet-recyclebare residuen. De uitkomst van het sorteertproces voor plastics is bijvoorbeeld een samengeperste baal met plastic. Denk bijvoorbeeld aan ketchupflessen, shampooflessen, bakjes voor etenswaren en wasmiddelverpakkingen. Dit is nog geen schone baal met plastics, en bevat bijvoorbeeld nog resten van producten (etensresten of andere inhoud van verpakkingen), etiketten en andere verontreinigingen. Ook kan een verpakking uit verschillende typen plastics bestaan die niet allemaal op dezelfde manier gerecycled kunnen worden.
- Tijdens het recycleproces wordt deze vuile stroom met plastics gemalen en gewassen. In dit proces worden bijvoorbeeld de etiketten losgeweekt, worden de etensresten uitgespoeld en worden de verkeerde typen plastics gesorteerd. Deze residustroom is beperkt of niet recyclebaar, en wordt (ten dele) afgevoerd naar AVI's om te verbranden. Een ander deel wordt afgevoerd naar andere afnemers, zoals ter verbranding in cementovens.
- De residuen die ontstaan tijdens het sorteren en recyclen zijn substantieel. Het exacte aandeel verschilt per type plastic, maar voor PP en HDPE ligt het aandeel residu tijdens alleen de recyclestap op ongeveer 30%.

# Verhoogde tarieven bij AVI's leiden tot kostennadeel voor NLse sorteer- en recyclebedrijven ten opzichte van het buitenland en *virgin* producten

## Gelijk speelveld

### Gevolgen voor gelijk speelveld ten opzichte van buitenlandse recyclers en virgin producenten

1

**Kostennadeel op import t.o.v. buitenlandse recycling):** Het recyclen van geïmporteerde afvalstromen in Nederland wordt duurder ten opzichte van recycling in het buitenland

2

**Kostennadeel op binnenlandse volumes (t.o.v. buitenlandse recycling):** Het recyclen van binnenlandse afvalstromen in Nederland wordt duurder ten opzichte van export van het afval naar het buitenland en recycling in het buitenland

3

**Kostennadeel ten opzichte van *virgin* plastics:** Het recyclen van import en binnenlandse afvalstromen in Nederland wordt duurder ten opzichte van *virgin* productie die niet geraakt wordt door de ASB of verhoogde CO<sub>2</sub>-heffing voor AVI's

### Toelichting

- De heffingen uit het Belastingplan 2025 leiden tot een kostennadeel voor recyclers bij het importeren van (recyclebaar) afval ten opzichte van buitenlandse recyclers. Over de sorteer- en recycleresiduen moet ASB worden betaald, zowel bij verbranding in NL als in het buitenland. Als het recyclebaar afval in een ander land wordt verwerkt hoeft er geen Nederlandse ASB (of CO<sub>2</sub>-heffing) te worden betaald. De totale heffingsdruk komt ook bij het Belastingplan 2025 ruim hoger te liggen dan in buurlanden, waardoor het aannemelijk is dat import van afval om hier te recyclen afneemt.
- Ook voor binnenlandse volumes neemt de concurrentiepositie van Nederlandse recyclers af. De oorzaak ligt hier niet primair bij de ASB, deze wordt in principe ook geheven bij de export van afval naar het buitenland. De CO<sub>2</sub>-heffing kan echter wel worden vermeden door afval naar het buitenland te exporteren en daar te recyclen. Nederlandse recyclers kunnen de CO<sub>2</sub>-heffing, afhankelijk van de hoogte, gedeeltelijk vermijden door hun residu's naar het buitenland te exporteren. Ook dan nemen de kosten voor Nederlandse recyclers toe, vanwege de hogere transportkosten bij verwerking in het buitenland. Dit betekent dat de kosten van Nederlandse recyclers hoe dan ook toenemen ten opzichte van concurrenten in het buitenland.
- Ten slotte ontstaat er ook een kostennadeel ten opzichte van producenten van *virgin* plastics. De productiekosten van *virgin* plastics worden niet beïnvloed door de ASB en ook niet door de hogere effectieve CO<sub>2</sub>-belasting. De totale kosten van het sorteer- en recycleproces, die onvermijdelijk ook het verwerken van residuen omvat – nemen daarmee toe ten opzichte van *virgin* (fossiele) productie.

# Mogelijke maatschappelijke gevolgen zijn een slechter investeringsklimaat, onbenutte capaciteit en grotere afhankelijkheden

## Maatschappelijke gevolgen

### Mogelijke negatieve maatschappelijke gevolgen van een nationale heffing

Verzwakking van de concurrentiepositie van Nederlandse recyclers met nadelige impact op investeringsklimaat voor NL'se sorteerdere en recyclers

Risico op onbenutte recyclecapaciteit door wegvallen import en een deel van het binnenlandse volume

Risico op grotere grondstoffenafhankelijkheid door export en verminderde import van recyclebaar afval (verlies secundaire grondstoffen)

Toename in afhankelijkheid van buitenlandse recyclers om aan EU-doelstellingen voor recycling te voldoen

### Toelichting

De heffingen uit het Belastingplan 2025 hebben daarmee de volgende potentiële negatieve gevolgen op de sorteer- en recycleketen:

- De concurrentiepositie van Nederlandse recyclers verzwakt, omdat zij een (door heffingen gedreven) fiscaal nadeel ondervinden ten opzichte van buitenlandse recyclers en ten opzichte van *virgin* plastics. Het is aannemelijk dat de import van afval om te recycelen afneemt. Ook een verlies aan binnenlandse volumes (door export) kan niet worden uitgesloten. De nadelige impact op de concurrentiepositie betekent dat het investeringsklimaat voor recyclers (ten opzichte van buurlanden) afneemt
- Op dit moment is de recyclecapaciteit voor plastics in Nederland groter dan het binnenlands aanbod aan (plastic)afval. Verlies van importstromen kan daarom als gevolg hebben dat de recyclecapaciteit niet volledig meer wordt benut.
- Recycling is niet alleen wenselijk vanuit milieu-perspectief, maar de sector kan ook een waardevolle bron zijn van secundaire grondstoffen. Wanneer recyclingactiviteiten afnemen, dan stijgt de behoefte aan primaire grondstoffen en neemt de strategische autonomie van Nederland af. Dit is tevens relevant in het licht van Nederlandse circulariteitsdoelstellingen. Een verdere toename van het aandeel secundaire grondstoffen vereist benutting en opschaling van bestaande sorteer- en recyclingcapaciteit, waarvoor Nederland mede afhankelijk kan zijn van importstromen van recyclebaar materiaal. Een afname van deze stromen kan daardoor ook de beschikbaarheid van secundaire grondstoffen voor de Nederlandse economie verminderen.
- Nederland heeft ambities gesteld om koploper te zijn binnen de EU op het gebied van recycling. Om aan de toekomstige EU-normen op het gebied van recycling te voldoen (zoals de PPWR die een minimumgehalte aan recyclelaat in kunststofverpakkingen voorschrijft) zijn op EU-niveau nieuwe investeringen in sorteer- en recyclecapaciteit nodig. De voorgestelde maatregelen sluiten echter niet aan op de Nederlandse ambities om koploper te zijn op het gebied van recycling én vergroten de afhankelijkheid van buitenlandse sorteer- en recyclebedrijven om aan de Europese doelstellingen te kunnen voldoen.

Er is daarmee een risico dat de nationale heffingen onbedoelde en ongewenste neveneffecten hebben die afbreuk doen aan het beoogde doel van de heffingen, namelijk om duurzaamheid en circulariteit te stimuleren.

# 6

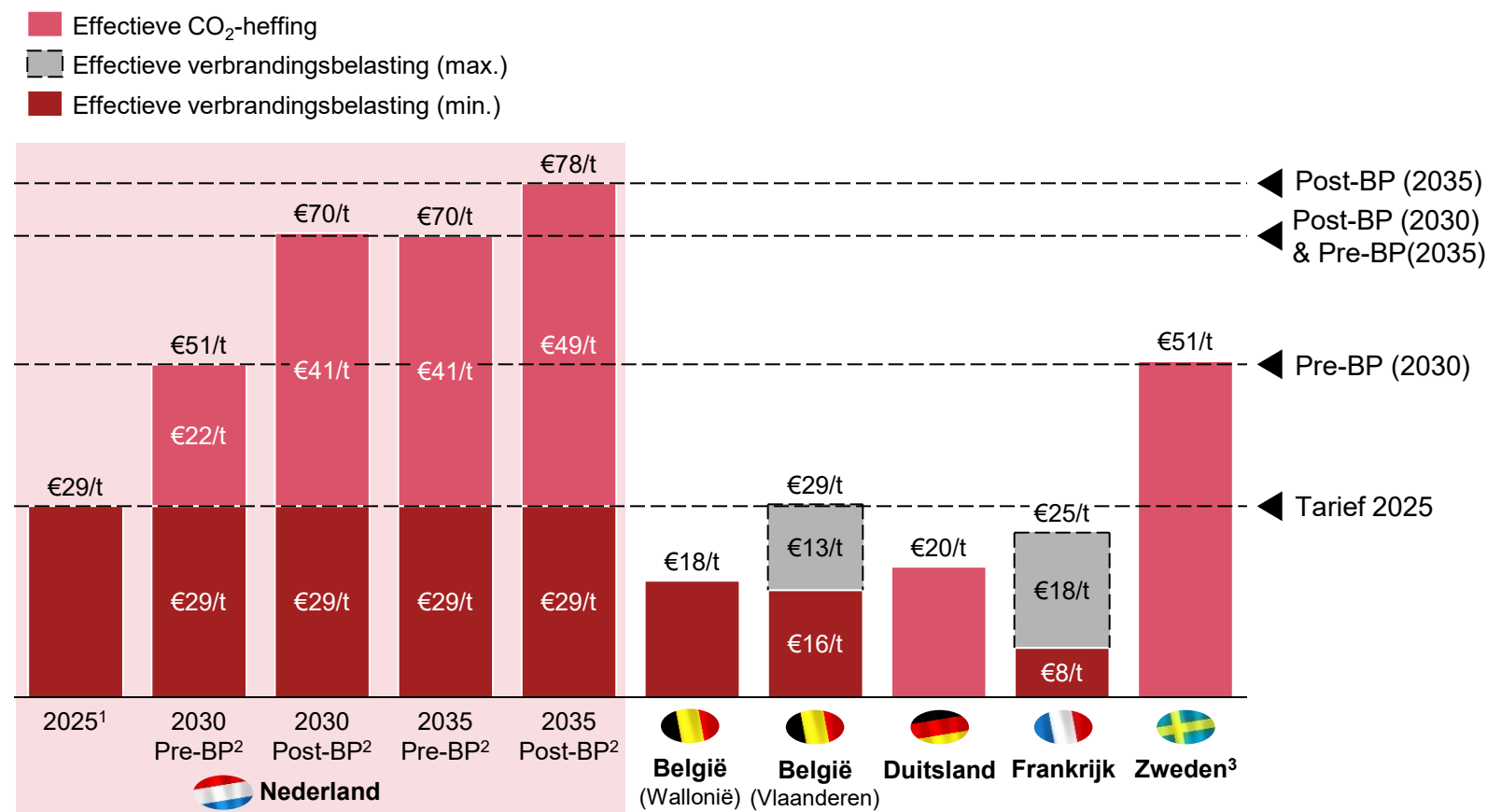
## Gevolgen heffingen voor afvalverbrandings- installaties

---

# Belastingplan 2025 vergroot het belastingverschil met andere Europese landen, wat Nederland onaantrekkelijker maakt voor import

## Doorgifte op importvolumes

Internationale vergelijking van heffingen bij afvalverbranding (€/ton verbrand afval, 2030 en 2035)



### Toelichting

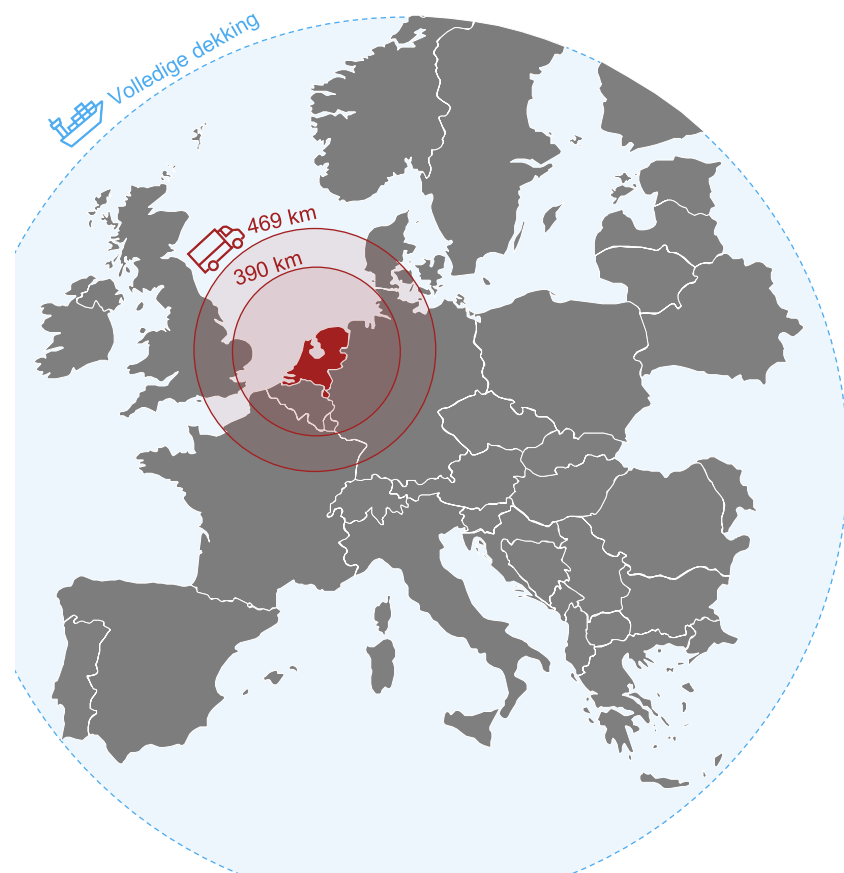
- Ook voor het Belastingplan (BP) '25 kent Nederland een relatief hoge belastingdruk op afvalverbranding t.o.v. het buitenland richting 2030 en 2035.
- De introductie van de AVI-correctiefactor in het BP '25 vergroot dit relatieve belastingverschil met andere Europese landen.
- In 2023 was ~15% van de verbrande volumes in AVI's afkomstig uit het buitenland. Doordat afval ook wordt geëxporteerd naar buitenlandse AVI's, betreft de *netto* import zo'n 500kt (6-7%).<sup>4</sup>
- Het is zeer onaannemelijk dat de ASB en CO<sub>2</sub>-heffing door AVI's kunnen worden doorgerekend naar importeurs omdat zij bij prijsverhoging afval ook in landen met lagere heffingen kunnen laten verwerken.
- Voor de belangrijkste importlanden van Nederland geldt dat zij al op grote schaal naar andere landen exporteren en dus alternatieve afzetmarkten hebben; bovendien kunnen importlanden als alternatief afval lokaal storten, wat mogelijk tot een waterbedeffect leidt.
- De ASB en CO<sub>2</sub>-heffing leiden hierdoor vrijwel per definitie tot een verlies aan winstgevendheid bij AVI's (ofwel door lagere capaciteitsbenutting ofwel door niet-doorgerekende kosten).

1) In 2025 zijn de twee beleidsscenario's aan elkaar gelijk omdat in 2025 AVI's een overschot aan dispensatierechten kennen; 2) BP = Belastingplan 2025; 3) In Zweden vallen AVI's onder EU ETS. Hier is gerekend met de prijsprojectie voor 2035 van PBL, 2024 ([link](#)); 4) Dit betreft mogelijk een onderschatting van export omdat export naar cementovens niet is meegenomen, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2024 ([link](#)); Ibid., 2025 ([link](#)); Ibid., (2025) ([link](#)); Zie het onderdeel *Doorgifte aan afvalontdoeners* in het hoofdrapport.

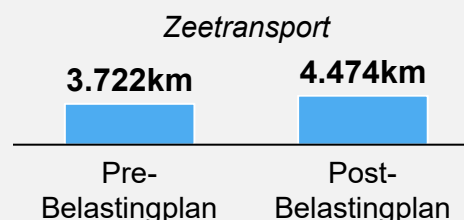
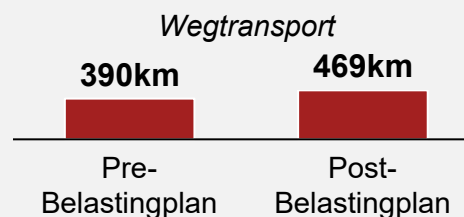
# De CO<sub>2</sub>-heffing creëert een prikkel om te exporteren, waarbij via water grotere afstanden kunnen worden afgelegd dan via de weg

## Doorgifte op nationale volumes – CO<sub>2</sub>-heffing: internationale transportkosten

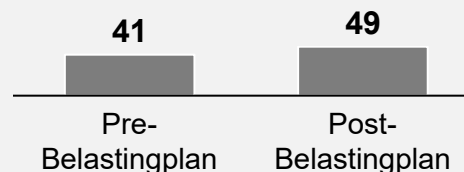
### Maximale transportafstanden op basis van voorgenomen CO<sub>2</sub>-heffing in 2035



#### Maximaal rendabele transportafstand om de CO<sub>2</sub>-heffing te ontwijken 2035<sup>1</sup>



#### Het effectieve CO<sub>2</sub>-tarief (€/ton afval)



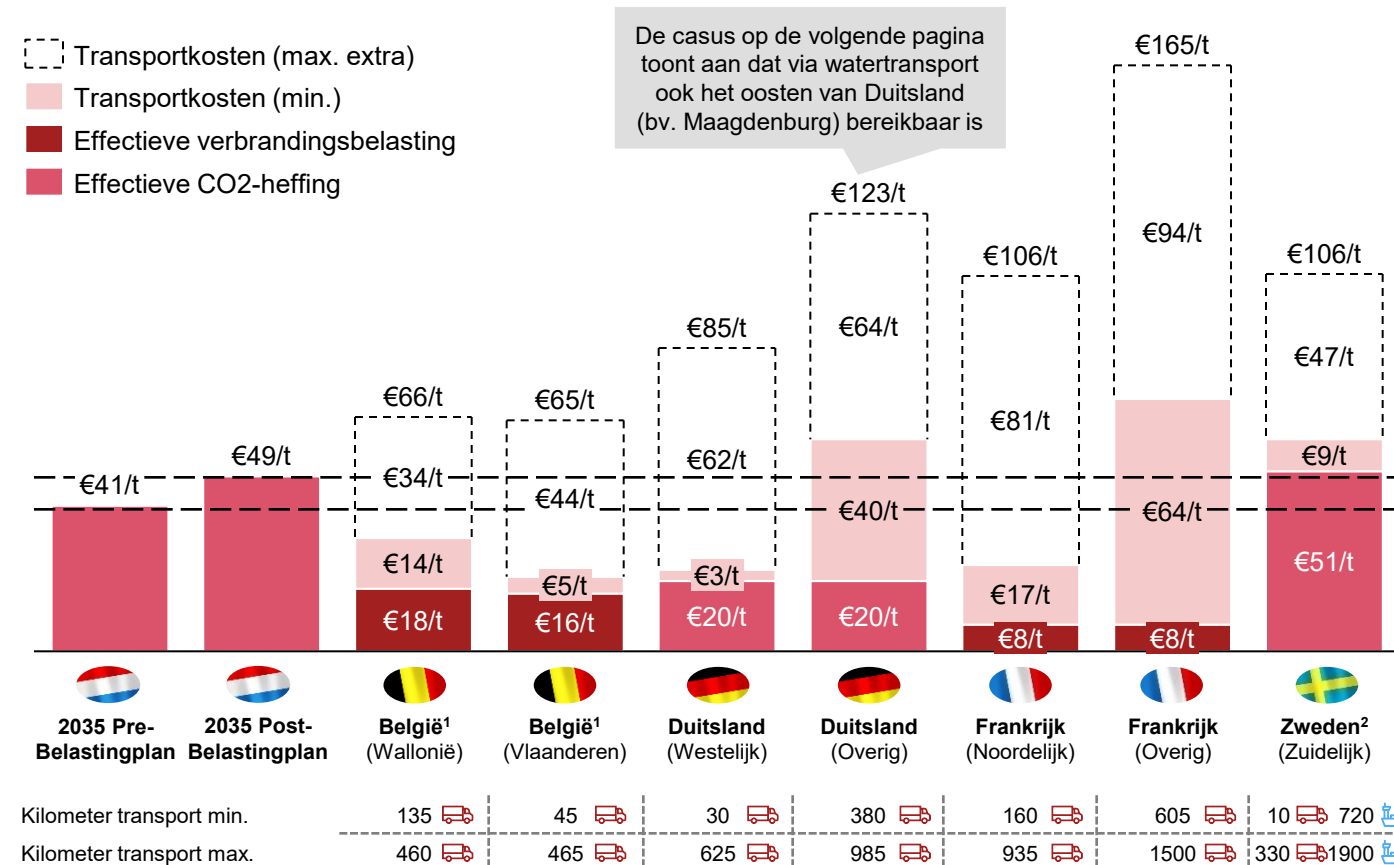
### Toelichting

- Het effectieve CO<sub>2</sub>-heffingstarief per ton afval (gecorrigeerd voor vrijstellingen en biogene CO<sub>2</sub>-intensiteit) is gelijk aan €41/t (pre-Belastingplan) en €49/t (post-Belastingplan) in 2035.
- Indien er geen lokale belastingen van toepassing zijn, staan deze CO<sub>2</sub>-tarieven gelijk aan wegtransportkosten tot 390km en 469km, en zeetransportkosten tot 3.722km en 4.474km – zeetransport bestrijkt zo in potentie heel Europa.
- We rekenen met transportkosten van €0,105/t/km voor wegtransport en €0,02/t/zeemijl (€0,011/t/km) voor zeetransport, o.b.v. waarborgbedragen in de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen.<sup>1</sup>
- De kostenraming voor wegtransport is in lijn met ACM's bevinding dat publieke aanbestedingen rekenen met €0,10-€0,20/t/km<sup>2</sup> bij het vaststellen van transporttarieven en voor zeetransport een conservatievere inschatting dan van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) dat uitgaat van €0,0034/t/km droge bulk.<sup>3</sup>
- Binnenvaart kan een kostenefficiëntere manier zijn om verder landinwaarts gelegen AVI's te bereiken. Deze optie analyseren wij op pagina 29.

# Ook wanneer lokale heffingen worden meegerekend, leidt de CO<sub>2</sub>-heffing tot een risico op verplaatsing van binnenlandse volumes

## Doorgifte op nationale volumes – CO<sub>2</sub>-heffing: heffingen in het buitenland

### Maximale rendabele transportafstand CO<sub>2</sub>-heffing in 2035 (€/t verbrand afval)



### Toelichting

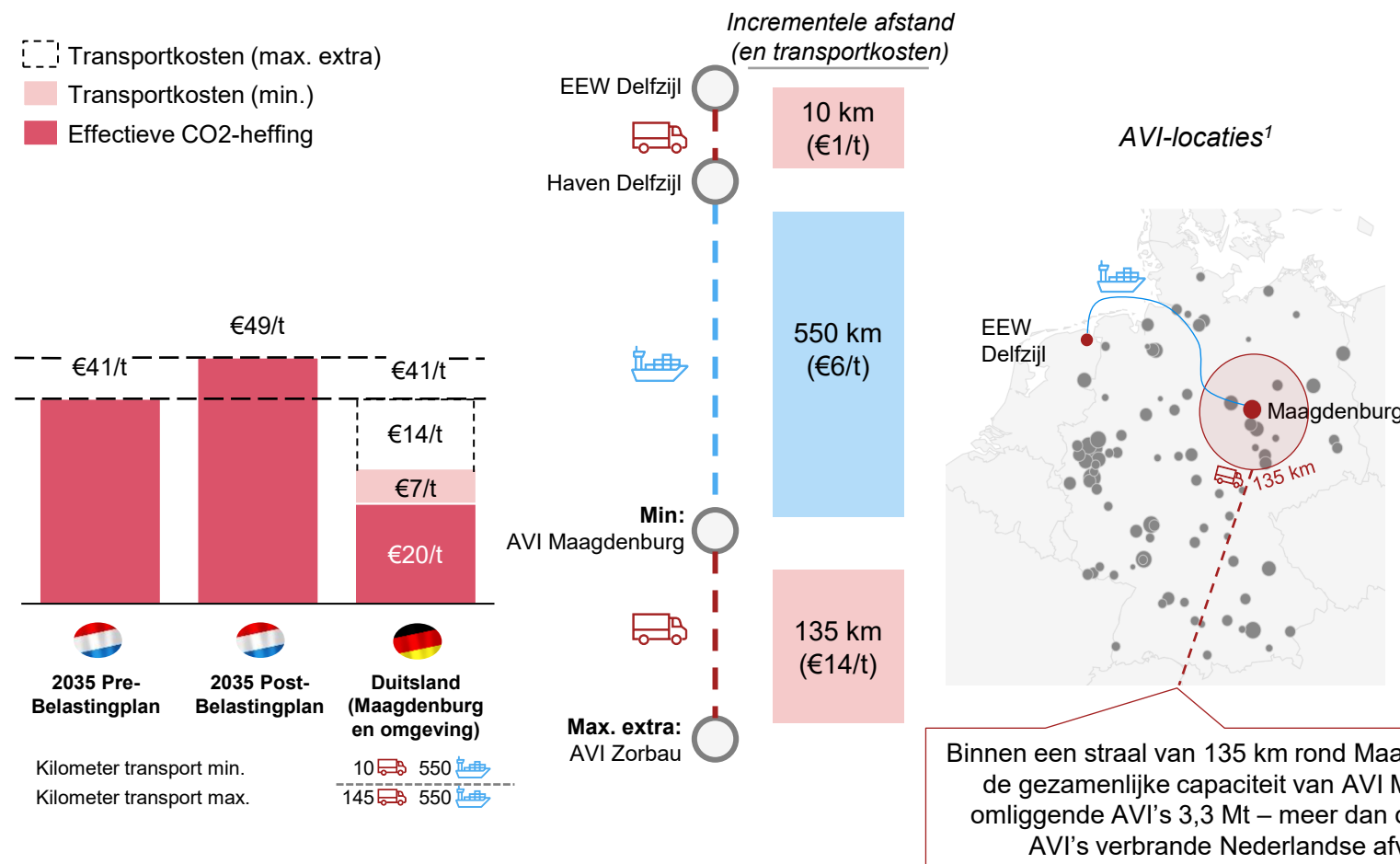
- Doorgifte van de CO<sub>2</sub>-heffing zal waarschijnlijk leiden tot volumeverlies aan buitenlandse AVI's wanneer de heffing hoger is dan de som van transportkosten en buitenlandse belastingen (zie figuur links). Indien de ASB niet volledig kan worden doorgegeven dan komt dit nog bovenop de hiernaast weergegeven effectieve CO<sub>2</sub>-heffing.
- Bij een effectieve CO<sub>2</sub>-heffing van €41/t bij het beleid pre-Belastingplan '25 wordt wegtransport naar delen van België, Westelijk Duitsland en Noordelijk Frankrijk al mogelijk; bij het aangescherpte tarief van €49/t post-Belastingplan '25 naar grotere delen van deze landen/regio's. Deze optie analyseren wij op de volgende pagina.
- Transport naar Duitsland en het zuiden van Frankrijk kan tegen lagere transportkosten dan in de figuur weergegeven indien ook rekening wordt gehouden met watertransport; de analyse geeft daarmee een onderschatting van de overbrugbare afstanden.
- Deze kostenvergelijking laat zien dat Nederlandse AVI's slechts in beperkte mate in staat zullen zijn om de CO<sub>2</sub>-heffing door te berekenen aan Nederlandse afvalontdoeners. Vanaf een verhoging van circa €21/t ontstaat de mogelijkheid om naar België te exporteren, en de exportmogelijkheden nemen bij hogere prijzen steeds verder toe.

1) Meer dan de helft van de Belgische AVI-capaciteit bevindt zich in het noorden van Vlaanderen en ook de Waalse AVI's liggen doorgaans noordelijk. De AVI's in Duitsland en Frankrijk zijn gelijkmatig verdeeld over het land, met zwaartepunten in Noordrijn-Westfalen (westelijk) en Parijs (noordelijk). In Zweden bevindt ~95% van de AVI-capaciteit zich in het zuiden; binnen Zuid-Zweden liggen de AVI's dichtbij havens en zijn verder gelijkmatig verdeeld; 2) In Zweden vallen AVI's onder EU ETS en is hier gerekend met de verwachte ETS prijs in 2035 gebaseerd op aannames van PBL, 2024 ([link](#)); Zie de bijlage van het hoofdrapport voor de gehanteerde lokale heffingstarieven voor elk land.

# Via watertransport is onder meer het oosten van Duitsland goedkoop bereikbaar

## Doorgifte op nationale volumes – CO<sub>2</sub>-heffing: internationale transportkosten

### Casus: afvaltransport naar Maagdenburg en omgeving, Duitsland



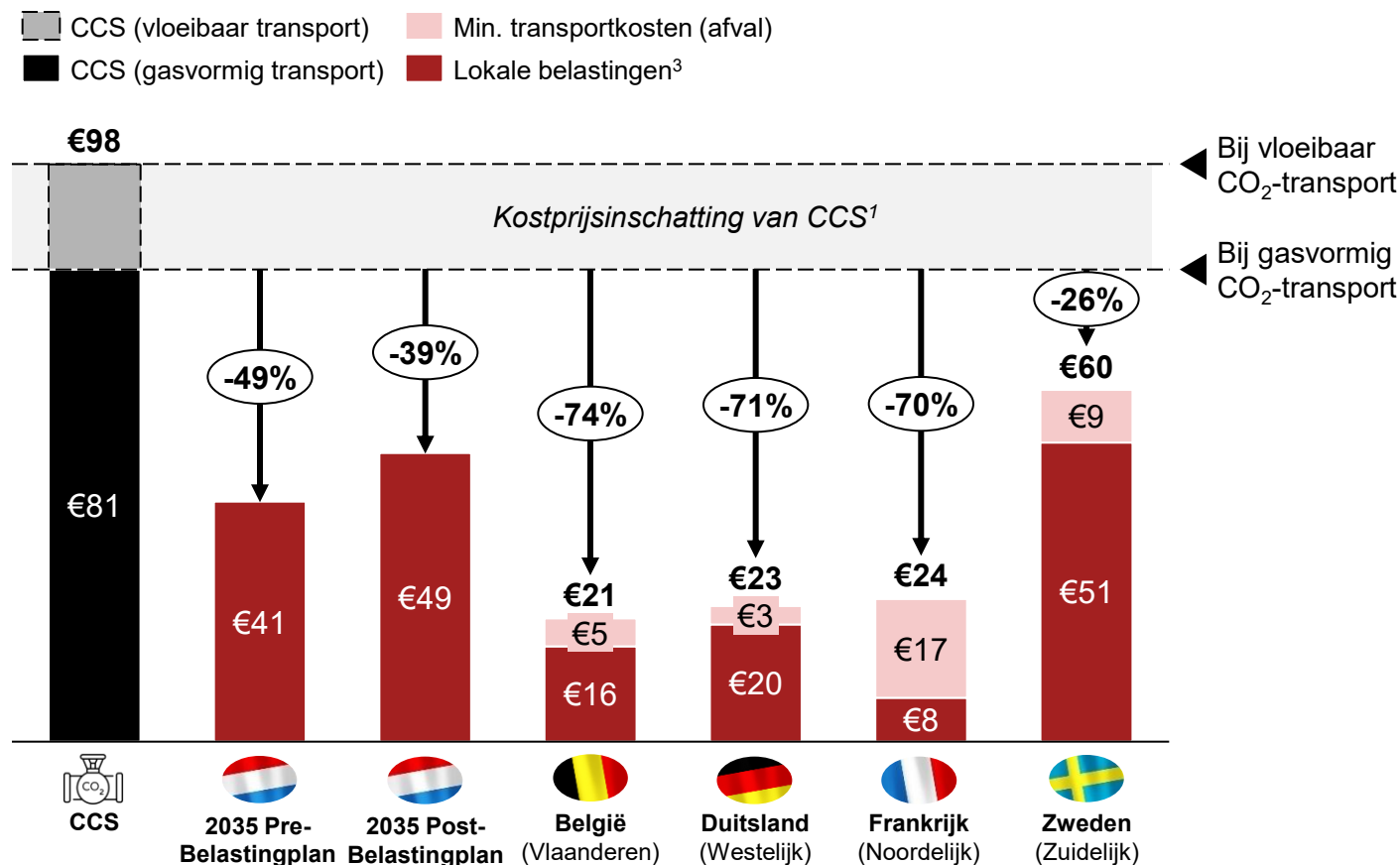
### Toelichting

- Ter illustratie is in de casus links weergegeven dat oostelijk Duitsland via een combinatie van weg- en watertransport vanuit Nederland bereikbaar is:
  - Vanuit de AVI in EEW via de Haven van Delfzijl, de Noordzee en de Elbe kan de AVI in Maagdenburg worden bereikt, die over zijn eigen los- en laadkade voor afval beschikt – de totale kosten (incl. effectieve CO<sub>2</sub>-heffing en transportkosten) hiervan zijn €27/t en de AVI-capaciteit is 650kt.
  - Na Maagdenburg kan voor een meerprijs worden doorgereisd naar AVI Zorbau (€14/t extra) – de totale kosten zijn €32/t en €41/t.
  - De Nederlandse CO<sub>2</sub>-heffing is hoger dan de transportkosten naar Maagdenburg en omgeving, inclusief de Duitse verbrandings- en CO<sub>2</sub>-belastingen. Hierdoor wordt het economisch aantrekkelijk om afval te exporteren naar verder weg gelegen AVI's.
- Verder zijn ook AVI's in de regio Hamburg en het Ruhrgebied via het water bereikbaar.

# Omdat exporteren van afval goedkoper is dan CCS, creëert de CO<sub>2</sub>-heffing zonder aanvullend beleid vrijwel geen verduurzamingsprikkel

## Verduurzamingsprikkel

Kostenvergelijking CCS en afvalverbrandingsbelasting in 5 landen (€/t afval) (2035)



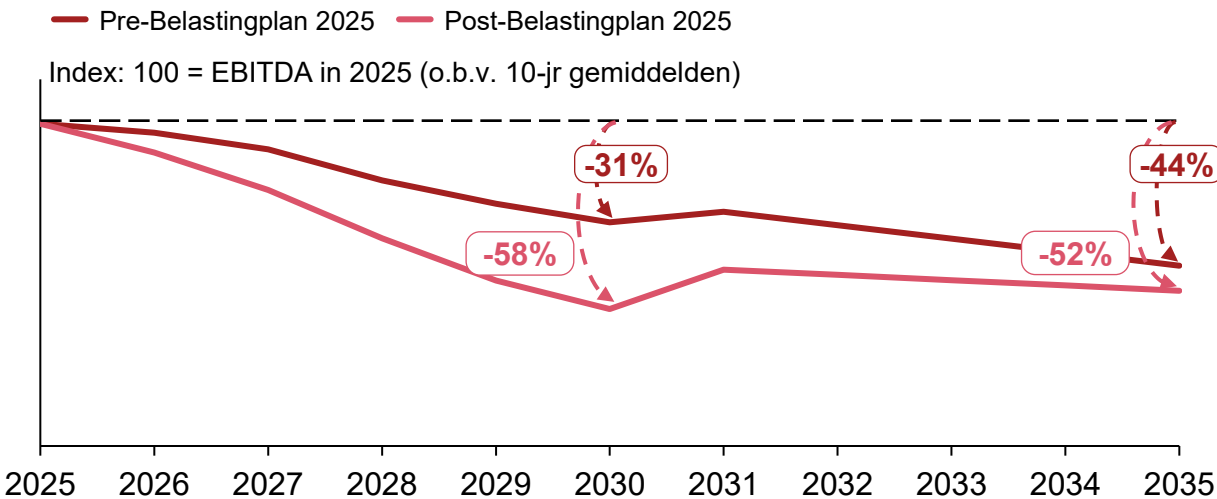
## Toelichting

- In principe creëert marktbrede (internationale) CO<sub>2</sub>-beprijzing een verduurzamingsprikkel als de verduurzamingskosten lager zijn dan de vermeden CO<sub>2</sub>-kosten.
- Doordat CCS ca. €81-98/t afval kost, blijft afvalverbranding ook na het Belastingplan 2025 in Nederland goedkoper dan verduurzaming.
- Bovendien, omdat de Nederlandse CO<sub>2</sub>-heffing een unilateraal instrument is (zonder grensheffing), kan deze worden vermeden door activiteiten te verplaatsen naar het buitenland (ofwel doordat afvalontdoeners deze laten verwerken in het buitenland of doordat verwerkers zelf activiteiten verplaatsen).
- Als export goedkoper is, creëert de CO<sub>2</sub>-prijs meer een prikkel om activiteit te verplaatsen dan om lokaal te verduurzamen.
- Verbranding van koolstofhoudende goederen is inherent aan het productieproces van AVI's waardoor CO<sub>2</sub>-opvang en -opslag (CCS) de enige substantiële verduurzamingsoptie is.<sup>2</sup>
- Het transporteren en verbranden van afval over de grens is goedkoper dan investeren in CCS, waardoor de CO<sub>2</sub>-heffing zonder aanvullend beleid (bijv. subsidies) leidt tot een beperkte prikkel om te verduurzamen.

Zowel pre- (-31%) als post-Belastingplan (-58%) is de EBITDA-daling in 2030 substantieel terwijl CO<sub>2</sub>-afvang via Aramis tot 2030 is vertraagd

Winstimpact voor vier Nederlandse AVI's

EBITDA-ontwikkeling bij pre- en post-Belastingplan 2025



| EBITDA-impact Belastingplan 2025 (t.o.v. 2025)        |           |           |           |              |               |               |               |               |               |               |
|-------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Jaar                                                  | 2026      | 2027      | 2028      | 2029         | 2030          | 2031          | 2032          | 2033          | 2034          | 2035          |
| ASB                                                   | -0%       | -0%       | -0%       | -0%          | -0%           | -0%           | -0%           | -0%           | -0%           | -0%           |
| CO <sub>2</sub> -heffing                              | -9%       | -21%      | -36%      | -49%         | -58%          | -45%          | -47%          | -49%          | -50%          | -52%          |
| Totaal                                                | -9%       | -21%      | -36%      | -49%         | -58%          | -45%          | -47%          | -49%          | -50%          | -52%          |
| Achterliggende CO <sub>2</sub> -reductie <sup>1</sup> | 0 Mt (0%) | 0 Mt (0%) | 0 Mt (0%) | 0,2 Mt (-4%) | 1,2 Mt (-21%) | 2,2 Mt (-39%) | 2,2 Mt (-39%) | 2,2 Mt (-39%) | 2,2 Mt (-39%) | 2,2 Mt (-39%) |

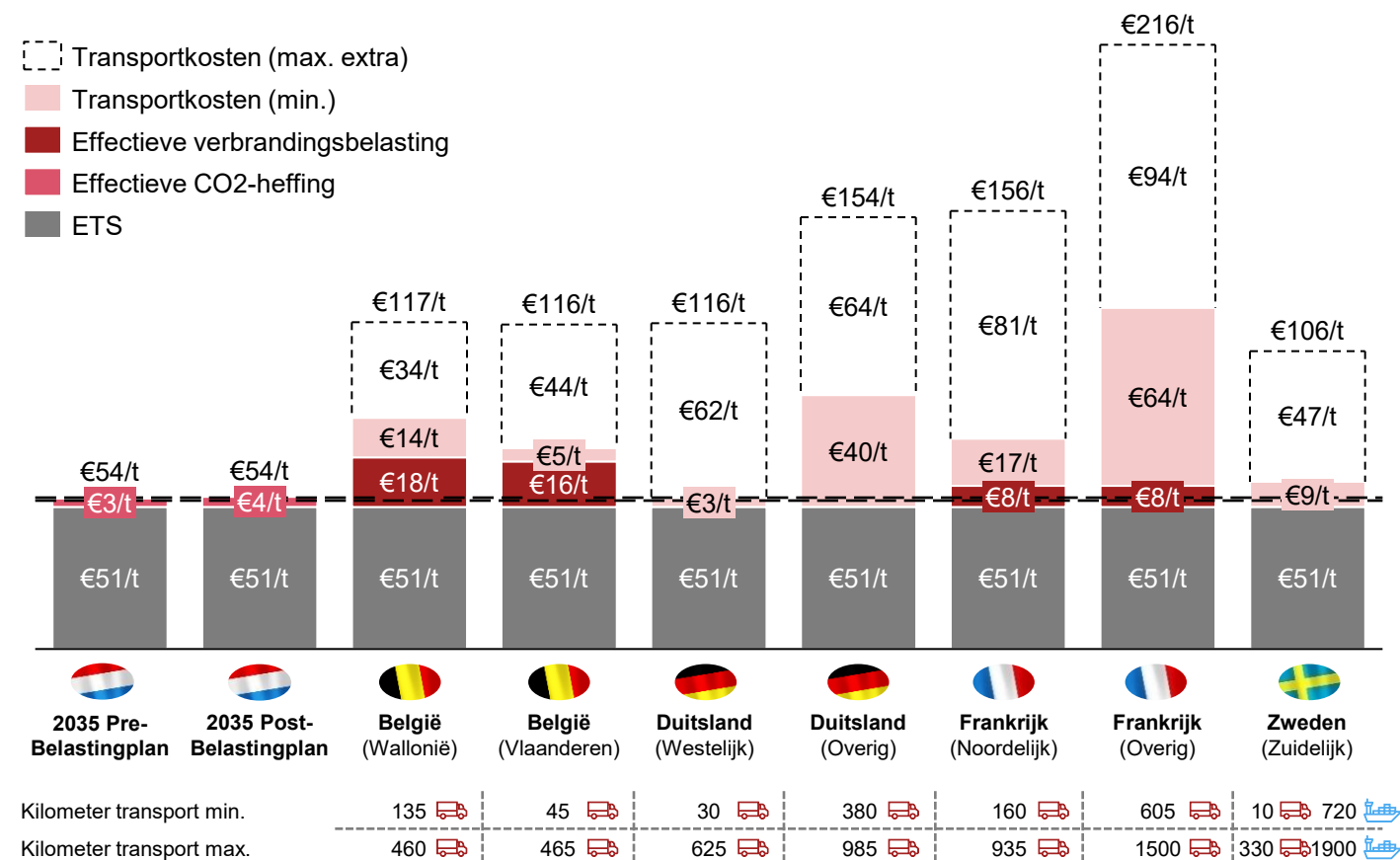
Toelichting

- Op basis van vier AVI's (AVR, Attero, AEB en EEW) – goed voor 68% van de Nederlandse verbrandingscapaciteit – is de totale winstimpact van de maatregelen berekend.
- In de winst-impactanalyse gaan we uit van de volgende aannames:
  - Alle SDE++ verstrekte CCS-projecten zijn meegenomen – hiermee geeft de impactanalyse een conservatieve berekening aangezien de toereikendheid van de verstrekte subsidies voor (extra) CO<sub>2</sub>-afvang onwaarschijnlijk is.
  - Doorgifte op de CO<sub>2</sub>-heffing is 10% voor Nederlandse volumes en 0% voor importvolumes; doorgifte op de ASB is 90% voor Nederlandse volumes en 0% voor importvolumes.<sup>2</sup>
  - De analyse laat zien dat er een substantiële EBITDA-impact is zowel voor als na invoering van het Belastingplan 2025, ondanks implementatie van CCS bij drie van de vier AVI's.
- De impact van de ASB is 0% t.o.v. 2025 omdat de ontwikkeling van het tariefpad en de grondslag ongewijzigd zijn – de ASB-kosten kunnen niet worden gemitigeerd door AVI's (behalve door productie af te schalen).
- De impact van de CO<sub>2</sub>-heffing is -31% pre-Belastingplan en -58% post-Belastingplan in 2030. De optie om deze heffing te mitigeren door te verduurzamen is echter vertraagd, omdat de daarvoor benodigde infrastructuur (het Aramis-project) pas in 2030/31 beschikbaar komt en de mitigatie bovendien beperkt blijft doordat slechts 39% van de CO<sub>2</sub> wordt afgevangen.

# Onder EU-ETS is het risico op verplaatsing van activiteiten beperkt, maar AVI's lijken op zijn vroegst in 2030 onder EU-ETS te zullen vallen

## Doorgifte op nationale volumes – CO<sub>2</sub>-heffing incl. ETS: heffingen in het buitenland

**Maximale rendabele transportafstand CO<sub>2</sub>-heffing in 2035 (€/t verbrand afval)<sup>1</sup>**



### Toelichting

- Naar verwachting komen AVI's in de toekomst onder het EU-ETS te vallen. Er waren plannen om AVI's vanaf 2028 onder het EU-ETS te brengen, maar recente communicatie van DG CLIMA van de Europese Commissie wijst erop dat deze tijdslijn waarschijnlijk verschuift naar 2030.
- De nationale CO<sub>2</sub>-heffing geldt als een minimum, waarbij er alleen geheven wordt als het tarief voor de nationale heffing hoger is dan het tarief voor het EU-ETS.
- Het belastingverschil tussen Nederland en buurlanden is in dit scenario veel kleiner - circa €3/t (pre-BP '25) en €4/t (post-BP '25) - waarbij het niet langer financieel loont om binnenlands afval naar het buitenland te exporteren.
- De aanlooperperiode naar de invoering van het EU-ETS is een belangrijk aandachtspunt: tot die tijd blijven nationale heffingen van kracht, met het risico op verplaatsing van activiteiten.
- Nederlandse AVI's kunnen de CO<sub>2</sub>-heffing alleen via verduurzaming vermijden. De daarvoor benodigde infrastructuur (het Aramis-project) is echter vertraagd tot circa 2030/2031, waardoor zij tot die tijd nauwelijks handelingsperspectief hebben om de concurrentieverstorende effecten van deze heffingen te beperken, zelfs al zouden de financiële randvoorwaarden voor verduurzaming worden geschapen.

# Thank you

---