



Verkenning van heffing op eenmalige plastic verpakkingen

Verkenning naar aangrijpingspunten en effecten aan de hand
van casus drankenkartons

Inhoudsopgave

Inleiding [p3-p4]

- Context en aanleiding
- De vraag
- Uitgangspunten

Conclusies en aanbevelingen [p5-p7]

- Conclusies
- Aanbevelingen

Heffingsscope [p8-p9]

- Wettelijk kader
- Randvoorwaarde

Aangrijpingspunten [p10-p11]

- Uitvoerbaarheid
- Inkomsten en milieueffecten
- Concurrentiepositie

Prijsstelling en volume-effecten [p12-p15]

- Volume-effecten
- Inkomsten
- Milieueffecten
- Substitutie

EU-vergelijking [p16]

Leeswijzer

In dit rapport worden zowel de onderzoeksresultaten als de methodiek gepresenteerd. In elk hoofdstuk tonen we de resultaten van één processtap en wordt er een beschrijving van de processtap getoond. De toelichting op de processtap is te herkennen aan dit symbool



Bovenaan iedere pagina kan in de gouden boventitel gevonden worden welk hoofdstuk behandeld wordt.

Deze verkenning draagt bij aan de zoektocht naar een circulaire plasticheffing

Circulaire plasticheffing heeft nog geen invulling

In het regeerprogramma van het kabinet-Schoof is het plan aangekondigd om in 2028 een heffing op plastic in te voeren als onderdeel van een breder pakket van normeren, stimuleren en bepreken voor het meer circulair maken van plastics. Een circulaire plasticheffing kan niet-virgin plastic of herbruikbare alternatieven van plastic producten stimuleren, wat bijdraagt aan CO₂- en grondstoffenbesparing en milieuwinst in de keten. Ook beoogt dit kabinet een budgettaire opbrengst van 547 miljoen euro per jaar.

Sinds deze budgettaire taakstelling zijn ambtelijk, en daarna ook door de Placictafel, verschillende invullingen hiervoor verkend. Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie van IenW aan Berenschot opdracht gegeven voor een verkenning naar een heffing op verpakkingen voor eenmalig gebruik.

Verkenning naar een heffing op verpakkingen voor eenmalig gebruik

IenW heeft in het proces richting een heffing Berenschot opdracht gegeven om een plasticheffing te verkennen binnen de productcategorie 'verpakkingen voor eenmalig gebruik'. Hierin werd onderzoek gedaan naar:

1. productgroepen (scope)
2. aangrijpingspunten (belastingplichtige)
3. effecten
4. opbrengsten
5. vergelijkbare heffingen in EU-lidstaten.

Het onderzoek moest leiden tot een verkenning naar één of meerdere opportune heffingen die bestaan uit een combinatie van een productgroep en aangrijpingspunt. De uitvoeringsgevolgen zouden in een vervolgfase nader moeten worden verkend.

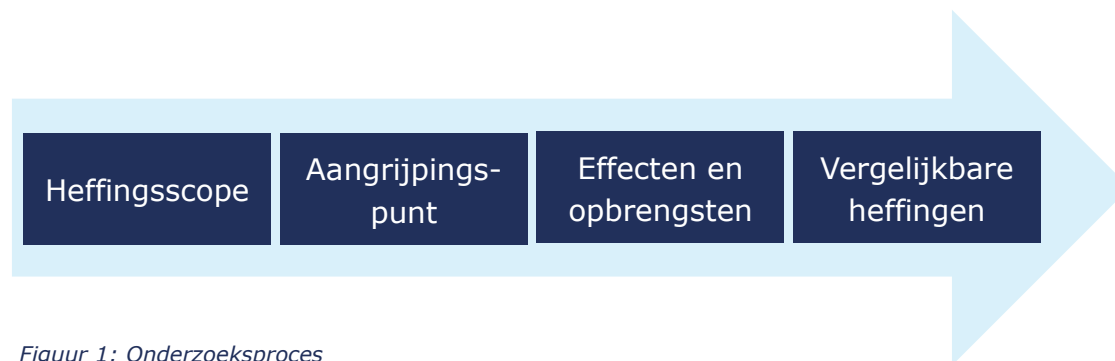
Dit onderzoek resulteerde in een verkenning naar één productgroep en de ontwikkeling van een methodiek

Een bureaustudie, werksessies en een interview leidden tot de verkenning van één opportune heffing en een methodiek

Berenschot heeft op basis van een bureaustudie, werksessies met IenW en een interview met het Ministerie van Financiën deze verkenning uitgevoerd. In dit proces zijn keuzes gemaakt om één scenario (een combinatie van productgroep, heffingshoogte en aangrijpingspunt van de heffing) te onderzoeken.

Vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek en om onderzoekstechnische redenen zoals beschikbaarheid van data is één productgroep (drankenkartons) uitgewerkt. Een dergelijke heffing is dus mogelijk (ook) toepasbaar op andere productgroepen dan drankenkartons. Met de ontwikkelde methodiek kunnen de mogelijkheden voor een heffing en combinaties van scenario's steeds verder worden onderzocht, wat kan leiden tot een effectief heffingssysteem dat bijdraagt aan circulaire plastics.

De resultaten van deze verkenning zijn expertmatig ontwikkeld en niet bij de sector noch bij consumenten gevalideerd. Wij zien daarom de onderzoeksresultaten als een eerste verkenning om te beslissen of een dergelijke heffing opportuun genoeg is om deze verdiepend te onderzoeken.



Figuur 1: Onderzoeksproces

Uitgangspunten en aannames voor dit onderzoek

- De heffing omvat een vaste prijs per verpakking.
- Het opportune scenario wordt gekenmerkt door de combinatie van gunstige circulaire, milieu- en belastingeffecten.
- We nemen aan dat het aandeel gerecycled plastic in drankenkartons¹ zeer beperkt is, waardoor schattingen in deze verkenning dicht in de buurt komen van een eventuele heffing – ook als enkel het virgin-aandeel wordt belast.

Uitgangspunten en aannames voor een uiteindelijke heffing

- De scope moet gebaseerd zijn op bestaande wettelijke kaders.
- De scope omvat productgroepen waarover productie-, massa- en/of afzetdata beschikbaar zijn, omdat deze gebaseerd is op bestaande rapportageverplichtingen.
- De heffing zou onderscheid moeten maken tussen virgin en niet-virgin (gedeelten van) plastic verpakkingen.

¹ Hiermee doelen we op de massa verhouding gerecycled plastic ten opzichte van het totale plastic gedeelte van de drankenkarton.

Enting van heffing op producenten en importeurs lijkt gunstig^[1/2]

Een hogere heffing leidt tot meer substitutie maar niet per definitie tot meer inkomsten of positieve milieueffecten

Algemene conclusies bij toepassing van een heffing op eenmalige plastic verpakkingen

- Het Besluit beheer verpakkingen biedt een wettelijk kader voor het aanleveren van informatie vanwege de UPV-rapportageverplichtingen.
- Een heffing kan worden geënt op een productgroep binnen de bestaande categorieën van het besluit.
- Een heffing bij producenten en importeurs, al dan niet met faciliterende collectieve partij, maakt de heffing beter uitvoerbaar door de beperkte hoeveelheid belastingplichtigen dan als gekozen zou worden voor een heffing met als aangrijpingspunt retailers of consumenten. Andere uitvoeringsaspecten behoeven nader onderzoek en betrokkenheid van uitvoerders. Uitvoerders zijn niet betrokken geweest in dit traject.
- Heffingen op eenmalige drankverpakkingen van EU-lidstaten tonen wisselende effecten, maar hebben de enting op producenten en importeurs gemeen.

Specifieke conclusies ten aanzien van de casus van drankenkartons

- Bij een lage heffing (circa 5 cent per verpakkingseenheid) lijkt het niet waarschijnlijk dat er significante substitutie-effecten zullen optreden. Hierdoor zijn de heffingsinkomsten voorspelbaar. Bij enkel een heffing op drankenkartons zullen de financiële baten circa 80 miljoen euro zijn bij deze prijsstelling.
- Bij hogere heffingen zullen er diverse substitutie-effecten optreden die die afhankelijk zijn van de inhoud van de drankenkartons (welke drank), het toepassingsgebied (lang houdbaar of koelvers) en de prijsstellingen.
- Alternatieven voor drankenkartons hebben niet per definitie betere milieuprestaties. De milieueffecten van substituties kunnen dus voordeliger of nadeliger zijn dan drankenkartons.
- EU-lidstaten hebben geen vergelijkbare heffing op enkel drankenkartons. Wel zijn er maatregelen op bredere productcategorieën zoals drankverpakkingen. Deze maatregelen hebben wisselend geleid tot substitutie- en/of milieueffecten.

Enting van heffing op producenten en importeurs lijkt gunstig ^[1/2]

Een hogere heffing leidt tot meer substitutie maar niet per definitie tot meer inkomsten of positieve milieueffecten

Aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering/implementatie

1. Baseer de heffingsscope op een wettelijk kader met rapportageverplichtingen (Besluit beheer verpakkingen op korte termijn en de nieuwe verpakkingenverordening op lange termijn).
2. Maak een uitzondering voor het deel dat niet voor de Nederlandse afzetmarkt bestemd is, om de concurrentiepositie voor partijen, opererend in een internationaal speelveld, niet te schaden. Dit is in lijn met de rapportageverplichting die enkel geldt voor het gedeelte dat is bestemd voor de Nederlandse afzetmarkt.
3. Ent de heffing op producenten en importeurs om de uitvoerbaarheid te vergroten.
4. Flankeer een heffing met beleid om ook aan te geven wat wel wenselijk is. Dit kan in de vorm van een 'heffing, tenzij...'-constructie.
5. Overweeg andere organisaties dan de Belastingdienst een rol te geven bij de uitvoering. Hierbij lijkt het logisch dat de douane een rol speelt in datgene wat door importeurs de grens over wordt gebracht. Van belang is dat de potentiële uitvoerders tijdig betrokken worden, om zorgvuldig af te kunnen wegen bij wie de uitvoering wordt belegd en op welke wijze deze in grove lijnen kan worden ingericht.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

- Bij deze verkenning zijn een aantal afhankelijkheden en onvolkomenheden aan het licht gekomen die van wezenlijk belang zijn. Wij adviseren daarom om de volgende zaken nader te onderzoeken:
6. Onderzoek het doorbelastingsgedrag bij retailers bij prijsverhogingen binnen specifieke productgroepen. Neem hierin mee dat retailers ervoor kunnen kiezen om kostenstijgingen als gevolg van een heffing op een product, ook via producten waarvoor de heffing niet bedoeld is, te kunnen verrekenen. Hierdoor zouden consumentenprijzen voor het product minder kunnen stijgen dan de heffingsprijs.
 7. Onderzoek de effecten van een toenemende regeldruk bij producenten en importeurs bij een dergelijke heffing. Door toenemende regeldruk (en daarmee gepaard gaande overheadkosten) kan de internationale concurrentiepositie alsnog geschaad worden.
 8. Maak een meer concrete inschatting van de invloed van een heffingsprijsstelling op de inkomsten en milieueffecten. Op pagina 7 is hiervoor een stappenplan uitgewerkt.

Een stappenplan voor vervolgonderzoek

om te komen tot een inschatting van de inkomsten én milieueffecten bij een hogere heffingsprijs dan 5 cent per verpakkingseenheid in de casus van drankenkartons

Nauwkeurigere inschatting van opbrengsten en milieueffecten is wenselijk om grondslag, proportionaliteit en doeltreffendheid van een dergelijke belasting te verifiëren. Het stappenplan hieronder geeft hiervoor een mogelijkheid om dat in deze casus nader te onderzoeken.

Stappen

1.	Verdeel het aantal drankenkartons op in homogene subcategorieën. Totaal drankenkartons = 1.700 miljoen. Bijvoorbeeld: koelverse basisdrinkzuivel = x%, koelverse fruitsappen = y%, lang houdbare drinkzuivel = z%, etc.	Hiervoor is nodig ... Informatie/data over toepassingen van drankenkartons. Hiervoor zou met drankkartonproducenten in gesprek kunnen worden gegaan als deze informatie niet direct verkrijgbaar is.
2.	Kies een voorgenomen heffingsprijs (> 5 cent/verpakkingseenheid) voor nader onderzoek.	Een afweging die ingaat op hoe onwenselijk drankenkartons zijn en hoe dit zich verhoudt tot andere prijsgerelateerde systemen.
3.	Onderzoek voor de homogene subcategorieën de vier volume-effecten (zie pagina 12).	Prijselasticiteitscijfers om effect 1 te bepalen. Voor substitutie-effecten zijn gesprekken met zowel consumenten als producenten over mogelijkheden en wenselijkheid van drankenkartons nodig.
4.	Maak een inschatting van (de verhouding van) de substituties bij de gekozen heffingsprijs en subcategorie. Bijvoorbeeld: van x miljoen stuks koelverse basisdrinkzuiveldrankenkartons gaat: y% naar HDPE, z% naar pet, en blijft q% drankenkartons.	Verdiepende gesprekken met name met de verpakkende industrie over welke substitutie logisch is en welke knelpunten er zijn om over te gaan tot een substitutie.
5.	Bepaal de inkomsten door het aantal drankenkartons dat over is te vermenigvuldigen met de heffingsprijs.	Het resulterende aantal drankenkartons en de onderzochte heffingsprijs.
6.	Gebruik (objectieve) milieu-indicatoren voor uiteindelijke verpakkingssamenstelling om milieueffect te beoordelen.	Kwantitatieve milieu-indicatoren die toepasbaar zijn voor alle typen verpakkingen.

Het Besluit beheer verpakkingen biedt een wettelijk kader vanwege de UPV-rapportageverplichtingen

Het Besluit beheer verpakkingen biedt een wettelijk kader voor de productgroepen die in aanmerking komen voor een heffing.

Randvoorwaarden voor een heffing zijn een wettelijke grondslag en de beschikbaarheid van data over materiaal, volumes en/of aantallen verpakkingen. Deze data van verpakkingen voor eenmalig gebruik zijn in Nederland op dit moment enkel beschikbaar vanuit de 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) verpakkingen'. Onderdeel van de UPV is een rapportageverplichting. Omdat de UPV wettelijk geborgd is in het Besluit beheer verpakkingen 2014, zien we dit besluit als passend wettelijk kader. Keerzijde bij het toepassen van bestaande kaders is dat dit stapeling van beleid voor dezelfde productgroepen tot gevolg heeft.

Een heffing kan worden geënt op een productgroep binnen de categorieën van het besluit.

Het besluit maakt onderscheid in verkoopverpakkingen, verzamelverpakkingen en verzendverpakkingen. Uit de toelichting op de verslaglegging op de UPV verpakkingen¹ zien we de indeling uit tabel 1 naar voren komen. Hieruit blijkt dat wordt gerapporteerd op productgroep en dat van geen enkele categorie data beschikbaar zijn van alle onderliggende productgroepen. Hierdoor is een heffing in de huidige situatie enkel potentieel uitvoerbaar wanneer deze wordt gericht op een specifieke productgroep binnen de categorieën van het besluit waarop wordt gerapporteerd.

Categorisering volgens Besluit beheer verpakkingen	Productgroepen met databeschikbaarheid ¹
Verkoopverpakking	Vormvaste voedselverpakking
	Drinkbekers
	Drankverpakking - Drankkarton - Pet statiegeldplichtig - Overig
	Voedselverpakkingen
Verkoopverpakking / verzamelverpakking	Zakjes en wikkels
Verzamelverpakking / verzendverpakking	Lichte plastic draagtassen

Tabel 1. Indeling, toelichting en databeschikbaarheid Besluit beheer verpakkingen.

Rapportageverplichtingen binnen de PPWR bieden kansen voor meer productgroepen.

Vanaf 2027 zijn producenten van verpakkingen op basis van de PPWR (Packaging and Packaging Waste Regulation) verplicht om aangifte te doen van onder andere het aantal verpakkingen dat zij op de markt brengen, hoeveel verpakkingen zij recyclen en hergebruiken en de materialenmix van verpakkingen. Hierdoor zullen naar verwachting steeds meer verpakkingen voor eenmalig gebruik voldoen aan de randvoorwaarden voor een heffing.

¹ [Toelichting op het Verslagleggingsformulier verpakkingen](#) – Verpact – Resultaten Verpakkingen 2023.

Randvoorwaarden bij de uitvoering

Op basis van de indeling zoals afgebeeld in tabel 1 is deze verkenning toegespitst op **drankenkartons**. Deze productcategorie kwam voort uit verschillende overwegingen:



Uitvoerbaarheid van de heffing

- Databeschikbaarheid
- Mate van overlappende wet- en regelgeving

Effectiviteit van de heffing

- Het aandeel materialen in gewicht
- De recyclebaarheid van het product

Uitvoerbaarheid van het onderzoek

- Databeschikbaarheid
- Klein aandeel recycalaat in verpakking waardoor de substitutie-effecten en heffingsinkomsten beter in te schatten zijn (verpakkingen die aan foodgrade-eisen moeten voldoen, hebben nu nog een beperkt aandeel gerecycled plastic).

Randvoorwaarden bij de uitvoering

Voor de uitvoerbaarheid van een heffing zijn de volgende randvoorwaarden van toepassing:

- Het aandeel recycalaat moet helder zijn. De rapportageverplichting binnen de PPWR zal hier in de toekomst in voorzien.
- De definitie(s) van de productgroep(en) moet(en) helder en eenvoudig zijn.
- Het aantal belastingplichtigen moet behapbaar zijn. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden aangesloten bij de drempel voor de gespecificeerde rapportageverplichtingen van de PPWR (10.000 kg).

Uitvoerbaarheid lijkt belangrijkste factor in keuze voor aangrijpingspunt^[1/2]

Een heffing bij producenten en importeurs geniet, gelet op de uitvoering, de voorkeur

Het kiezen van een aangrijpingspunt (=belastingplichtige) voor een heffing/belasting op drankenkartons² heeft implicaties voor de uitvoerbaarheid. Ruwweg geldt hier dat hoe groter het aantal belastingplichtigen is, des te complexer en kostbaarder de uitvoering en het toezicht zijn. Een heffing op producenten en importeurs is vanuit deze optiek dus het meest wenselijk. Met de huidige uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst is het zeer onwaarschijnlijk dat een dergelijke regeling (ook al bij een heffing op producenten en importeurs) voor 2030 kan worden geïmplementeerd.

Verwachte inkomsten lijken vergelijkbaar bij alle aangrijpingspunten

In eerdere onderzoeken¹ is gebleken dat in veel gevallen heffingen op plasticverpakking worden doorbelast aan de consument. Het is onze inschatting dat het aannemelijk is dat een dergelijke heffing bij retailers zich ook vertaalt naar hogere prijzen van de producten met drankenkartons, al staat het de retailers vrij om anderzijds de inkomsten te genereren. Hierdoor zullen de inkomsten uit een dergelijke heffing niet beïnvloed worden door het aangrijpingspunt.

Er zijn drie hoofd-aangrijpingspunten onderzocht:

- heffing bij de producenten en importeurs
- heffing bij de retailers
- heffing bij de consument.



Deze aangrijpingspunten zijn op basis van onderzoek geëvalueerd

Primair zijn deze verkennend geëvalueerd op vier factoren. *Wat kan de impact van de keuze voor een aangrijpingspunt zijn op:*

- uitvoerbaarheid van de maatregel
- heffingsinkomsten
- milieu-implicaties
- concurrentiepositie en regeldruk voor het gekozen aangrijpingspunt.

Op basis van een gesprek met Financiën zijn er varianten en suggesties naar boven gekomen die de impact beperken

Zo kan het de regeldruk en uitvoering ten goede komen als een tussenpartij namens alle importeurs en producenten de aangifte doet. Dit is echter niet wettelijk verplicht te maken. Daarbij kan het helpen om een drempelwaarde (zie ook pagina 9) in te stellen om het aantal belastingplichtigen te reduceren.

¹ [De milieueffecten van de verpakkingenbelasting](#) – CE Delft – 2010

² Het belastbaar feit zou in deze 'het in de handel brengen van drankenkartons' zijn.

Uitvoerbaarheid lijkt belangrijkste factor in keuze voor aangrijpingspunt^[2/2]

Milieueffecten lijken grotendeels onafhankelijk van het aangrijpingspunt

Primair zullen milieueffecten optreden door de keuze voor een andere verpakking met een andere milieu-impact (zie pagina 14). Hierbij is het van belang dat consumenten en producenten de vrijheid hebben om keuzes te maken voor andere verpakkingsvormen. Met afstand de grootste fractie drankenkartons komt via de supermarkt op de markt, waar alternatieven doorgaans ook beschikbaar zijn. Hierdoor lijkt de keuzevrijheid voor de consument gewaarborgd. Ook producenten zijn vrij in het op de markt brengen van alternatieve verpakkingsproducten.

Aanbeveling #5: Onderzoek het doorbelastingsgedrag bij retailers bij prijsverhogingen binnen specifieke productgroepen

Het lijkt aannemelijk dat in veel gevallen prijsstijgingen voor specifieke producten worden doorvertaald naar hogere winkelprijzen van diezelfde producten. Het is echter ook mogelijk dat vanuit commerciële overwegingen retailers de kostenstijging op het ene product doorbelasten naar een prijsstijging van een ander product. Hiermee zou het in het geval van drankenkartons, dus milieu-effecten (als gevolg van substitutie) kunnen dempen als de prijsstijging niet een-op-een wordt doorbelast. Hierbij zou gekeken kunnen worden naar historische gevallen waarbij (abrupte) kostenstijgingen hebben plaatsgevonden en welke effecten dit had op de winkelprijs.

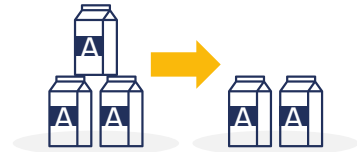
Aanbeveling #6: Effecten op de (internationale) concurrentiepositie behoeft verder onderzoek

Producenten en importeurs bevinden zich in een internationaal speelveld. Ondanks het feit dat omkaderd kan worden dat alle producten voor de Nederlandse markt wel belastingplichtig zijn en voor de buitenlandse markt niet, komt de plicht met een extra regeldruk en daarmee gepaard gaande overheadkosten. De omvang hiervan dient nader onderzocht te worden. Een variant die hierin de regeldruk kan reduceren is dat een externe partij namens alle producenten en importeurs uitvoering geeft aan de belastingaangifte. UPV-uitvoeringsorganisatie Verpact zou hier op basis van privaatrechtelijke afspraken met producenten en importeurs uitvoering aan kunnen geven. Het is daarbij echter belangrijk om te vermelden dat Verpact hiertoe niet wettelijk kan worden verplicht.

Heffingsprijsstelling is middel om wenselijkheid aan te geven, volume-effecten zijn reactie

De heffingsprijsstelling beïnvloedt het concurrerend vermogen van drankenkartons ten opzichte van alternatieve verpakkingen

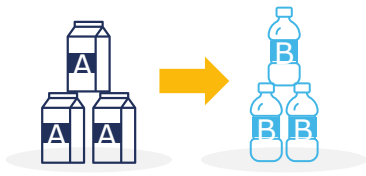
Met de hoogte van de heffing kan de mate van wenselijkheid van drankenkartons worden aangegeven (wegsturen van drankenkartons). Bij een lage heffing zal het effect op consumenten- en producentengedrag beperkt zijn en zal ook een producent investeringen in nieuwe verpakkinglijnen te risicovol vinden. Bij een zeer hoge heffing per verpakking zullen consumenten en producenten juist wel op zoek gaan naar alternatieven en zal het aantal drankenkartons op de markt sterk dalen. In dit onderzoek zijn er vier typen zogenaamde *volume-effecten*, geïdentificeerd zoals hieronder schematisch weergegeven.



1. Door prijsstijging vermindert de consument de consumptie
Totaal consumptievolume¹ neemt af



2. Door prijsstijging kiest de consument voor grotere drankenkartons
Totaal consumptievolume blijft gelijk



3. Door prijsstijging verandert de consument zijn consumptiegedrag (merk en/of product)
Totaal consumptievolume blijft gelijk



4. Door prijsstijging verandert de producent zijn verpakking
Totaal consumptievolume blijft gelijk

Volume-effecten zijn afhankelijk van diverse factoren en verschillend bij verschillende product-inhoudcombinaties

Diverse factoren bepalen in welke mate de volume-effecten zullen optreden. Naast de heffingsprijsstelling identificeren we:

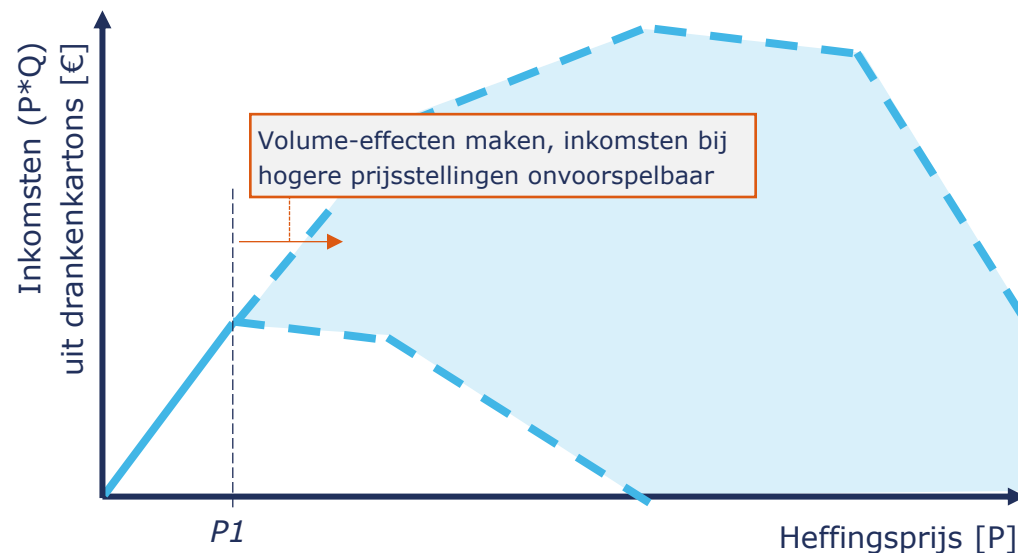
- de mate waarin er alternatieven zijn met dezelfde/vergelijkbare technische eigenschappen die economisch haalbaar zijn.
- de mate waarin de consument wensen heeft bij specifieke verpakking-productcombinaties en ook bereid is daarvoor te betalen.
- de relatieve prijs van de verpakking ten opzichte van de prijs van de verpakking-productcombinatie.

¹ Met consumptievolume bedoelen we het volume van het product (bijvoorbeeld 1 liter melk), niet het volume of de massa van de verpakking zelf.

Alleen bij lage heffingsprijs zijn aannemelijke inkomsten te construeren zonder verder onderzoek

Door volume-effecten zijn inkomsten uit een heffing onzeker

Volgens eerder onderzoek¹ naar volume-effecten bij plasticverpakkingen leidt een lage heffingsprijs tot niet-significante volume-effecten. Voor dit prijsregime (tot aan P1 in onderstaande schematische weergave) lijkt het dus aannemelijk dat een PxQ-benadering een accuraat beeld geeft. Bij een hoger wordende heffingsprijs zullen de eerder benoemde volume-effecten dominanter worden. Hierdoor zullen inkomsten bij een bepaalde prijs teruglopen. Volume-effecten zullen ook tijd nodig hebben om zichtbaar te worden en te stabiliseren; het zal daarom enige tijd (enkele jaren) kosten voordat de omvang hiervan bekend is.



Circa 80 miljoen euro inkomsten aannemelijk bij lage heffing per verpakking

Bij een eerder geldende verpakkingshelling waar een heffing van tussen de 1,5 en 2 cent per verpakking van toepassing was, werden geen volume-effecten aanschouwd en werd geconcludeerd dat een heffing een factor vier tot vijf keer hoger moest zijn om significante volume-effecten tweeg te brengen.¹ Op basis hiervan lijkt het aannemelijk dat een heffing van circa 5 cent per verpakkingseenheid zo'n 80 miljoen zou kunnen opleveren. Hierbij valt een heffing van 5 cent per verpakkingseenheid ruim onder de benoemde factor vier tot vijf (= 6 tot 10 cent per verpakkingseenheid in 2010) – zeker als deze voor inflatie gecorrigeerd wordt (wat een verhoging van 8 tot 14 cent per verpakkingseenheid in 2025 zou betekenen).

Een onderdeel van de onzekerheid is (naast de factoren benoemd op pagina 12) ook de uiteindelijke scoping van de heffing. Mochten (plastic) alternatieven gelijk worden belast, dan is deze substitutie minder aantrekkelijk en zal het volume-effect richting dit product niet of minder snel optreden.

¹ [De milieueffecten van de verpakkingenbelasting](#) – CE Delft - 2010

Milieueffecten worden primair veroorzaakt door substitutie

Een heffing op drankenkartons bevoordeelt substituten

Zoals beschreven op pagina 12 behelzen drie van de volume-effecten een substitutie van de (standaard) eenmalige drankenkartons. Een heffing bevoordeelt deze substituten in hun concurrentiepositie. Hierbij komt de rechtvaardigheid van een dergelijke (solitaire) heffing ter sprake, omdat het kan worden uitgelegd als omgekeerde staatsteun indien er geen (milieu)grondslag aan ten grondslag ligt.

Substitutie primaire oorzaak van milieueffecten

Juist deze substitutie is de primaire oorzaak van milieueffecten, omdat substituten beter of slechter presteren op ketenemissies en betere circulaire prestaties hebben. De mate waarin positieve milieueffecten worden behaald is dus afhankelijk van het substituuat dat door de markt (consument en producent) wordt gekozen. Belangrijk, maar niet meegenomen in huidig onderzoek, is ook of er meer of minder voedselverspilling plaatsvindt als gevolg van een andere verpakking.

substitutie categorie

Voorbeelden

Eenmalig niet-plasticalternatief

Blik, glas

Herbruikbaar niet-plasticalternatief

Hervulstelsel met glazen flessen

Eenmalig plastic-houdend alternatief

Sachets, pouches, etc.

Eenmalig plasticalternatief

PET, HDPE, etc.

Eenmalig plasticalternatief met regeling

PET met (vrijwillige) statiegeldregeling

Grotere verpakking

Drankenkartons

Op basis van een werksessie en deskresearch is een lijst met mogelijke alternatieven voor drankenkartons opgesteld



Hierbij is er niet enkel gekeken naar de verpakking zelf, maar is ook de cyclusvorm meegenomen. De onderzochte hoofdcategorieën en voorbeelden hierbij staan in de figuur linksonder op deze pagina.

Allereerst is bekeken of deze alternatieven (kunnen) aansluiten bij de producteisen voor drankenkartons

Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen drankenkartons voor koelverse en lang houdbare producten. Dit onderscheid is gemaakt omdat er strengere barrière-eigenschappen zijn voor lang houdbare producten, waarvoor deze drankenkartons ook vaak een aluminium laagje bevatten.

Deze alternatieven zijn bekeken op twee hoofdaspecten met sub-categorisering:

Ketenemissies

- CO₂ -emissies bij de productie
- CO₂ -emissies bij het transport
- CO₂ -emissies bij afdanking

Circulaire prestaties

- herbruikbaarheid van de verpakking
- recyclebaarheid van het materiaal
- toepasbaarheid van recycelaat en/of biomateriaal in de verpakking

De effecten van verpakking (en bijkomend consumentengedrag) op voedselverspilling zijn hierbij (nog) niet onderzocht.

Nog geen zekerheid over substitutievolumes; milieueffecten van een heffing dus niet te beoordelen

Geen zekerheid welke substitutie in welke mate gaat plaatsvinden, risico op verminderde milieuprestaties bestaat

Een deel van de substitutiemogelijkheden betreft product-systeemcombinaties die naar verwachting betere milieuprestaties hebben dan de moeilijk recycleerbare drankenkartons; denk hierbij aan petflessen met een (vrijwillig) statiegeldsysteem of een hervulsysteem met glazen flessen. Er zijn echter ook alternatieven die naar verwachting geen betere prestaties hebben, zoals drankpouches. Of er positieve milieueffecten behaald worden, is dus afhankelijk van de vraag welke substituties in welke mate gekozen worden en of aanvullend beleid hierop wordt geïntroduceerd. Deze *substitutievolumes* moeten nader worden uitgezocht aan zowel de consument- als de producentzijde.

Aanbeveling #7: Voer het, op pagina 7 beschreven, onderzoeksplan uit. Het stappenplan heeft als doel om een betere inschatting te maken van zowel de milieueffecten als de mogelijke inkomsten. Hierbij is het van belang om meer inzichten te krijgen van de kant van zowel de producenten/retailers als de consumenten.



EU-lidstaten hebben geen vergelijkbare heffingen op enkel drakenkartons

Bredere heffingen en maatregelen, gericht op grotere productgroepen, bestaan wel, worden geënt op producenten en importeurs en hebben wisselend effect.

Finland en Noorwegen hebben een succesvolle heffing met een duurzaam alternatief geïntroduceerd, maar drankenkartons zijn expliciet uitgezonderd.

Finland heft een accijns op niet-deposit-drankverpakkingen zoals plastic en glazen flessen en blikjes van € 0,51 per liter drank. Wanneer bedrijven deelnemen aan een erkend statiegeldsysteem, zijn ze vrijgesteld van deze heffing. Producenten en importeurs van drankverpakkingen betalen de accijns.

In Noorwegen wordt een milieubelasting geheven over eenmalige plastic flessen en blikjes met een variabele opheffing bij een retourpercentage. Ook hierbij wordt de belasting betaald door producenten en importeurs. Beide maatregelen zorgden voor retourpercentages van boven de 90%.^{1,2}

¹ SINTEF. (2020). *Deposit return systems in the Nordic countries: Best practices and key figures*. Geraadpleegd via: https://www.sintef.no/contentassets/166a6d76178d442bbce8571c1fd226b7/drs_pdf.pdf.

² Suomen Palautuspakkaus Oy. (z.d.). *The eternal life of a beverage container*. Geraadpleegd via: <https://www.palpa.fi/for-consumers/the-eternal-life-of-a-beverage-containers>.

³ European Environment Agency. (2022). *Belgium – Packaging taxes on beverage containers*. Geraadpleegd via: <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states/belgium>.

⁴ EsPlástico. (2023). Geraadpleegd via: <https://www.plastico.com/es/noticias/impacto-del-impuesto-al-plastico-en-las-empresas-transformadoras>.

België heeft een heffing op niet-herbruikbare drankverpakkingen maar zonder significante substitutie-effecten

De Belgische verpakkingshelling is een heffing voor producenten en importeurs voor vrijwel alle niet-herbruikbare drankverpakkingen (met uitzondering van melk en melkderivaten) van ongeveer € 0,10 per liter. De heffing stimuleerde een recycling-infrastructuur, maar heeft niet geleid tot een grote verschuiving van niet-herbruikbare naar herbruikbare verpakkingen.³

Het Spaanse systeem lijkt effect te hebben

De milieubelasting in Spanje omvat een belasting voor producenten, leveranciers en importeurs van niet-herbruikbare kunststof verpakkingen. Initiële resultaten van de belasting die in 2023 is ingegaan, geven een beeld van een effectieve maatregel. Per kilogram niet-gerecycleerde kunststof die in de verpakking wordt verwerkt, wordt € 0,45 geheven. Bij een rondgang in de plasticverwerkende sector bleek dat 25% tot 30% van de bedrijven een daling zag in de verkoop van plastic verpakkingen voor eenmalig gebruik.⁴



Berenschot

Berenschot

www.berenschot.nl

linkedin.com/company/berenschot