

Bijlage 1: Overzicht fiscale prikkels voor de circulaire transitie

In deze bijlage wordt een niet-uitputtend overzicht gepresenteerd van mogelijke nationale fiscale prikkels die ingezet kunnen worden om de ontwikkeling van de circulaire economie te bevorderen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen bestaande instrumenten en potentiële aanvullende maatregelen die in de toekomst kunnen worden verkend. Voor elke maatregel wordt kort aangegeven wat deze inhoudt, hoe deze bijdraagt aan de circulaire economie, op welke plek in de keten de maatregel aangrijpt en wat de appreciatie is vanuit het kabinet. De focus ligt bij deze verkenning op maatregelen die bijdragen aan het aanzienlijk efficiënter gebruiken van grondstoffen om negatieve milieueffecten en leveringsrisico's te verminderen. Bij de term 'grondstoffengebruik' wordt er gerefereerd aan: de winning van grondstoffen en de verwerking ervan tot materialen, halffabricaten en producten.

Prikkel / regeling (* is een verandering binnen bestaande regeling)	Omschrijving	Appreciatie
Grondstoffenwinning en -gebruik		
Een tax shift waarbij grondstoffen-gebruik meer belast wordt en de lasten op arbeid verlaagd worden.	Door het hoger belasten van grondstoffen worden de externe kosten van grondstoffengebruik beter geprijsd, waardoor circulaire alternatieven aantrekkelijker kunnen worden. Met de opbrengsten die hierdoor gegenereerd worden kunnen de lasten op arbeid verlaagd worden.	Een tax shift van arbeid naar vergroening is in beginsel een aantrekkelijk principe, aangezien het de prikkel vergroot om hieraan te gaan werken en om vervuiling te verminderen. In de praktijk blijkt een taxshift echter ingewikkeld. Een belangrijke reden hiervoor is dat in absolute euro's de lasten op arbeid veel hoger zijn, dan de lasten op vergroening. Ter illustratie: in 2024 waren de inkomsten uit milieu- en auto gerelateerde belastingen circa 22 miljard, terwijl de lasten op arbeid op circa 231 miljard euro lagen. Een ander aandachtspunt is dat de belastingopbrengst erodeert indien milieubelastingen succesvol zijn. De opbrengst van milieubelastingen kan – vanuit begrotingsperspectief – daarom beter niet worden ingezet voor structurele lastenverlichting op arbeid.
Een heffing op niet-energetisch verbruik van minerale oliën	De maatregel betreft een nieuwe verbruiksbelasting op gebruik van minerale oliën, als onderdeel van de Wet Belastingen op Milieugrondslag (WBM). Minerale oliën betreffen voor het merendeel grondstoffen (grotendeels nafta) in de chemie, maar ook brandstoffen. Niet-energetisch gebruik van minerale oliën leidt in de productieketen of in een latere fase van de levensduur van het uiteindelijk geproduceerde product tot uitstoot. Door het te belasten worden de externe kosten van het gebruik van minerale oliën als grondstof beter geprijsd.	Dit voorstel is geanalyseerd in het ambtelijk rapport 'Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel' (2024) en Kalavasta ¹ (2023) en Copper8 (2023) ² . Vanwege groot weglekrisico is het advies om op EU niveau in te zetten op een norm voor de minimale inzet van niet-fossiele grondstoffen, eventueel in combinatie met prijzen in Europees verband dan wel ander beleid. Grondstoffen vormen een belangrijk deel van de productiekosten, waardoor nationaal beprijzingsbeleid vroeg in de keten vaak grote weglekrisico's kent. Dit zorgt ervoor dat de budgettaire opbrengst en de klimaat- en milieueffecten beperkt zullen zijn.

¹ Kalavasta - Impactanalyse belastingmaatregelen basisindustrie (2023)

² Copper 8 - Verkenning Primaire Fossiele Grondstoffenheffing (2023)

Afschaffen vrijstelling non-energetisch verbruik aardgas	In de energiebelasting op aardgas geldt een vrijstelling voor "de levering of het verbruik van aardgas dat wordt gebruikt anders dan als brandstof" (artikel 64, vijfde lid, Wet belastingen op milieugrondslag). Dit betekent dat het aardgas niet wordt verbrand, maar wordt gebruikt als grondstof voor het maken van een product. Deze vrijstelling kan worden afgeschaft waardoor de externe effecten van aardgas als grondstof beter beprijsd worden.	Deze maatregel is geanalyseerd in het ambtelijk rapport 'Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel' (2024) en Kalavasta ¹ (2023). Gegeven dat het om een aantal specifieke bedrijven gaat die opereren in een zeer internationaal concurrerende markt waarin de prijs wordt gezet door concurrenten buiten de EU die aardgas gebruiken zonder energiebelasting, zou de maatregel ertoe leiden dat de productiekosten boven de marktprijs zouden komen te liggen. In dat geval stopt de productie in Nederland en worden producten of halffabrikaten van buiten de EU geïmporteerd, zoals vanuit Rusland (kunstmest geproduceerd met zeer goedkoop Russisch aardgas is immers niet gesanctioneerd). Dat zou betekenen dat de maatregel niet tot verduurzaming leidt maar tot verplaatsing van emissies.
Productie		
Verhoging budget van milieu-investeringsaftrek (MIA)* / Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil)*	Met de regelingen MIA en Vamil is het mogelijk om bij de winstbepaling in de inkomsten of vennootschapsbelasting – indien wordt geïnvesteerd in aangewezen bedrijfsmiddelen – een aanvullende aftrekpost (MIA) in aanmerking te nemen en/of willekeurig af te schrijven (VAMIL) op een bedrijfsmiddel.	Op basis van onderzoek van CE Delft uit 2023 blijkt dat beide regelingen doeltreffend en doelmatig zijn om investeringsbeslissingen te beïnvloeden in de richting van milieutechnieken die een bovenwettelijke milieuwinst realiseren en voorlopen op de markt. Het budget van de MIA en de Vamil is bij de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2025 vanaf 2025 gekort door een amendement vanuit de Tweede Kamer. ³ Door een tweede amendement is het budget van de MIA vanaf 2026 verder gekort. ⁴ Vanwege de demissionaire status laat het kabinet een besluit over eventuele ophoging van het budget aan een volgend kabinet.
Verhoging van budget voor opdrachtvermindering voor speur- en ontwikkelingswerk (WBSO)*	Via de WBSO ondersteunt de overheid innovatie, waaronder innovatie in de circulaire economie. De WBSO is een fiscale regeling waarmee de kosten voor Research & Development (R&D) van de werkgeverskosten voor de loonbelasting afgetrokken kunnen worden. In 2023 waren er 4.261 projecten binnen de WBSO met een circulair kenmerk ⁵ . Dit is 9,3% van het totaal aantal projecten binnen de WBSO.	Dit instrument is onderzocht door SEO in 2025 ⁶ . De onderzoekers beoordelen de WBSO als overwegend doeltreffend. De WBSO stimuleert S&O- en R&D-investeringen bij bedrijven, zorgt ervoor dat meer bedrijven S&O-activiteiten doen en creëert met door haar gestimuleerde R&D-investeringen additionele kennisopbouw. Wanneer de opbrengsten, kosten en alternatieven worden afgewogen, concluderen de onderzoekers desondanks dat de WBSO overwegend macrodoelmatig is. Wel blijkt dat voor microbedrijven minder effecten gevonden worden. Desalniettemin lijkt de WBSO nog altijd het meest geschikte instrument te zijn om op grote schaal additionele S&O/R&D bij bedrijven te stimuleren. Vanwege de demissionaire status laat het kabinet een

³ Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 90 (Grinwis c.s.).

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 66 (Vermeer).

⁵ RVO - Monitoring transitie naar een circulaire economie op basis van overheidssteuning over het jaar 2023

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32637, nr. 670.

		besluit over eventuele ophoging van het budget aan een volgend kabinet.
Continuering fiscaal voordeel groen sparen en beleggen*	Voor groene beleggingen en groene spaartegoeden geldt een vrijstelling binnen de vermogensrendementsheffing. In 2023 zijn 1.340 groenprojecten toegekend, waarmee ondernemers van een groenbank een lening kunnen verkrijgen tegen een lagere rente. Uit dit aantal waren volgens RVO maar 2 groenverklaringen toegekend die gericht zijn op circulariteit. Bij amendement van Eijk/Vermeer werd bij de behandeling van het Belastingplan 2025 door de Tweede Kamer het fiscaal voordeel voor groen beleggen afgeschaft per 2027. Continuering hiervan zorgt voor meer private investeringen in duurzame businesscases waaronder binnen de circulaire economie	Deze maatregel is geëvalueerd door RVO ⁷ . De regeling werd als doeltreffend en doelmatig beoordeeld: 1 euro fiscale derving leidt tot €29-34 extra private investeringen in duurzame projecten. Met name projecten (koplopers) worden hiermee ondersteund en krijgen de kans zich te ontwikkelen. Continuering van de regeling is relatief eenvoudig uitvoerbaar. Vanwege de demissionaire status laat het kabinet een besluit hierover aan een volgend kabinet.
Aanpassen energiebelasting*	Via verschillende varianten kunnen de tarieven in de energiebelasting meer in lijn worden gebracht met de klimaatschadekosten die gepaard gaan met het gebruik van de energiebronnen (bijvoorbeeld door: minder degressief stelsel, aardgastarieven meer belasten, afschaffen vrijstellingen). Met name bij de productiefase wordt nog veel gebruik gemaakt van fossiele energiedragers, door dit meer te belasten worden minder energieverbruikende alternatieven zoals hergebruik van grondstoffen relatief aantrekkelijker.	De energiebelasting op aardgas loopt richting 2030 al op in het basispad en wordt minder degressief. Tegelijkertijd wordt door de onderzoekers van CE Delft in de evaluatie van de energiebelasting ⁸ aanbevolen om de energietarieven geleidelijk in lijn te brengen met de hoogte van de externe kosten die samenhangen met het energiegebruik en klimaat, wat een extra aanscherping bovenop de al aangekondigde tariefswijziging in het basispad zou betekenen. Een verhoging van de energiebelasting verhoogt echter tevens de lasten van huishoudens en kan in de hogere schijven mogelijk leiden tot productieweglek van grootgebruikers. Vanwege de demissionaire status laat het kabinet een besluit hierover aan een volgend kabinet.
Milieubelasting op drankverpakkingen (Noors model)	Een nieuwe heffing waarbij producenten per verpakkingseenheid belasting betalen waarvan de tariefhoogte afneemt naarmate het inzamelpercentage van de verpakkingen hoger wordt. Bij een inzamelpercentage van 95% vervalt de heffing volledig.	Het ministerie van IenW heeft een korte verkenning laten uitvoeren door KPMG (zie bijlage 3) naar een belasting die gekoppeld is aan het gerealiseerde inzamelpercentage van flessen en blikjes. Hierbij worden producenten en importeurs die verantwoordelijk zijn om de statiegeld inzameldoelstelling op flessen en blikjes te behalen, afhankelijk van hun behaalde inzamelresultaten. De belasting wordt lager, naarmate er meer wordt ingezameld. Dit model wordt in Noorwegen al zeer succesvol toegepast en vormt een positieve circulaire prikkel. Indien de heffing politiek wenselijk wordt geacht, dient de exacte vormgeving van de heffing nader verkend en getoetst te worden, onder andere op uitvoerbaarheid.

⁷ [RVO - Verwachte gevolgen verlaging vrijstelling groen beleggen](#)

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31239, nr. 330.

		Bij invoering is het voor de milieueffecten en behalen van wettelijke doelstellingen cruciaal dat een eventuele nieuwe heffing als deel van een pakket aan beleidsmaatregelen geïntroduceerd wordt.
Polymere heffing	Een nieuwe belasting op de productie en verwerking van fossiele polymeren	Onderzoeksbureau Trinomics heeft in opdracht van het kabinet de beleidseffecten hiervan nader in kaart gebracht. Het kabinet heeft besloten om de polymerenheffing en de circulaire plastic norm allebei niet in te voeren vanwege de verwachte gecombineerde weglekeffecten en de zorgen uit de sector over de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse industrie en het polymeerverwerkende midden- en kleinbedrijf.
SUP-heffing op verpakkingen	Een nieuwe heffing op verpakkingen voor eenmalig gebruik bij producenten.	Het ministerie van IenW heeft een korte verkenning uit laten voeren door Berenschot (zie bijlage 2) naar mogelijke vormgeving van een belasting op specifieke eenmalige plastic verpakkingsoorten bestaande uit virgin plastic. Indien de heffing politiek wenselijk wordt geacht, dient de exacte vormgeving van de heffing nader verkend en getoetst te worden, onder andere op uitvoerbaarheid en circulaire effecten. Bij invoering is het voor de milieueffecten en behalen van wettelijke doelstellingen cruciaal dat een eventuele nieuwe heffing als deel van een pakket aan beleidsmaatregelen geïntroduceerd wordt.
Distributie en verkoop(detailhandel)/consumptie		
Belasting op plastic producten	Een nieuwe heffing op plastic productgroepen (verpakkingen, bouw, automobiel, landbouw, elektronica)	Ecorys heeft recent verkennend onderzoek gedaan (2025) naar een heffing op plastic productniveau. Een belasting aan het einde van de keten ('op de markt brengen') heeft mogelijk minder weglekrisico's en potentie voor marktcreatie. Ecorys acht van de bekeken varianten een beperkte belasting op plastic verpakkingen het meest kansrijk. Daarbij is echter niet in detail gekeken naar de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van de mogelijke heffing. Waarbij er op het eerste oog vraagtekens zijn bij de uitvoerbaarheid van een dergelijke belasting op basis van de huidige data van uitvoerders voor plastic producten, die als grondslag zou moeten dienen voor de belasting. Voor de andere bekeken productgroepen ziet Ecorys veel bezwaren. Zo zijn bepaalde heffingen gemakkelijk te omzeilen voor consumenten door online spullen te kopen buiten Nederland (textiel, elektr(on)ische apparaten). Verder kan de grote diversiteit aan toepassingen van plastic belemmerend werken (bouw, automobiel). Ook kan meespelen dat het aandeel gerecycled plastic al hoog is (landbouw). Indien de heffing politiek wenselijk wordt geacht, dient de exacte vormgeving van de heffing

		nader verkend en getoetst te worden, onder andere op uitvoerbaarheid.
Verlaagd btw-tarief op reparatie van huishoudapparaten	Momenteel maakt Nederland gedeeltelijk gebruik van de bestaande mogelijkheid een verlaagd btw-tarief op reparatiediensten toe te passen: namelijk bij het herstellen van bepaalde hulpmiddelen met een medische achtergrond; fietsen; schoeisel en lederwaren; kleding en huishoudlinnen. De mogelijkheid voor een verlaagd tarief op reparatie van huishoudapparaten wordt in Nederland niet toegepast.	Een verlaagd tarief op reparatie van huishoudapparaten brengt significante afbakeningsproblematiek met zich mee en de budgettaire consequenties zijn moeilijk in te schatten. Uit de evaluatie van de verlaagde btw-tarieven blijkt dat deze hooguit deels doeltreffend zijn, en over het algemeen geen doelmatig instrument. Ofwel: stimuleren via de btw werkt maar beperkt en is relatief duur.
Afval en verwerking		
Aanpassen afvalstoffenbelasting* (ASB)	Mogelijke aanvullende hervormingen binnen de afvalstoffenbelasting via: - Uitzonderen van ASB van het verwijderen van recyclingresidu (om recycling business case te verbeteren) - Kosten afvalverbranding verplicht doorberekenen aan producenten binnen UPV-systeem (om export tegen te gaan) Gemeenten die gemiddeld minder afval aanbieden vrijstellen (e.g. per huishouden, persoon etc.) van de ASB (prikkel om minder afval aan te bieden voor gemeenten)	<u>Uitzonderen van ASB van het verwijderen van recyclingresidu:</u> Er zal verder verkend worden of dit uitvoeringstechnisch kan worden vormgegeven in de afvalstoffenbelasting. Hoewel dit een wenselijke prikkel zou zijn, is het momenteel onuitvoerbaar. Er is geen geschikte registratie van wat een recyclingresidu is. Ook kan residu vanuit buitenland afkomstig zijn. <u>Kosten afvalverbranding verplicht doorberekenen aan producenten binnen UPV-systeem:</u> Mogelijkheden hiertoe worden onderzocht als onderdeel van het doorontwikkeltraject UPV. <u>Gemeenten die gemiddeld minder afval aanbieden vrijstellen (e.g. per huishouden, persoon etc.) van de ASB:</u> De mogelijkheid kan verkend worden om gemeenten die gemiddeld minder dan een bepaalde hoeveelheid kilogram aan restafval (e.g. per inwoner, huishouden etc.) aanleveren bij een verbrandingsinstallatie vrij te stellen van de ASB. Deze belastingvrijdrempel zou dan over de jaren lager kunnen worden om gemeenten te stimuleren hun scheidingsbeleid verder te verbeteren. Zodra de drempel wordt overschreden zou dan het voltarief gelden. Deze actie geeft een circulaire prikkel en spoort gemeenten aan om doelmatig en ambitieus afvalbeheerbeleid te maken.