

# Kunststofheffing

Een onderzoek naar de invloed van nationale en Europese kunststofheffingen op de duurzaamheidsdoeleinden van de Europese Unie

---

Masterscriptie Fiscaal Recht, Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam

**Naam:** Ikram Bendami

**Scriptiebegeleider:** mr. drs. John Gruson

**Woordenaantal:** 15.352

**Datum:** 23 juni 2021



## Inhoudsopgave

<b>Afkortingenlijst</b> .....	3
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b> .....	4
1.1 Aanleiding .....	4
1.2 Probleemstelling .....	5
1.3 Afbakening .....	5
1.4 Relevantie .....	6
1.5 Opbouw .....	6
<b>Hoofdstuk 2: Duurzaamheidsdoeleinden EU</b> .....	7
2.1 Inleiding .....	7
2.2 Maatregelen inperken plasticvervuiling .....	7
2.2.1 Plastic strategie .....	7
2.2.2 Richtlijn voor single use plastics .....	8
2.3 Duurzaamheidsdoeleinden .....	10
2.3.1 Green Deal .....	10
2.3.2 Post-COVID-herstelplan .....	11
2.4 Deelconclusie .....	13
<b>Hoofdstuk 3: Nationale kunststofheffingen</b> .....	15
3.1 Inleiding .....	15
3.2 Nationale kunststofheffingen .....	15
3.2.1 Italiaanse kunststofheffing .....	15
3.2.2 Spaanse kunststofheffing .....	17
3.2.3 VK kunststofheffing .....	19
3.3 Verhouding Europese en nationale kunststofheffingen .....	23
3.3.1 Overeenkomsten .....	23
3.3.2 Verschillen .....	23
3.4 Deelconclusie .....	24
<b>Hoofdstuk 4: Analyse kunststofheffingen</b> .....	26
4.1 Inleiding .....	26
4.2 Huidige implementatiewijze .....	26
4.2.1 Europese kunststofheffing .....	26
4.2.2 Nationale kunststofheffingen .....	30
4.3 Alternatieve implementatiewijzen .....	36
4.3.1 Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid .....	36
4.3.2 Heffing op monomeren .....	38

4.3.3 Geharmoniseerde EU plasticbelasting .....	39
4.4 Deelconclusie .....	41
<b>Hoofdstuk 5: Conclusie</b> .....	<b>42</b>
5.1 Conclusie .....	42
5.2 Aanbevelingen .....	43
<b>Literatuur</b> .....	<b>44</b>
Literatuurlijst .....	44
Europese regelgeving en stukken .....	47
Nederlandse regelgeving en parlementaire stukken .....	49
Buitenlandse regelgeving en parlementaire stukken .....	49
Jurisprudentielijst .....	51

## Afkortingenlijst

Europese Unie	<b>EU</b>
Europese Commissie	<b>EC</b>
HM Revenue and Customs	<b>HMRC</b>
Hof van Justitie van de Europese Unie	<b>HvJ</b>
Meerjarig financieel kader 2021-2027	<b>MFK</b>
Plastic packaging tax	<b>PPT</b>
Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008	<b>Accijnsrichtlijn</b>
Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019	<b>SUP-richtlijn</b>
Verdrag betreffende de Europese Unie	<b>VEU</b>
Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland	<b>VK</b>
Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie	<b>VWEU</b>

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Aanleiding

‘Een oceaan om in te vluchten’ zingt de zanger van de bekende Nederlandse band genaamd Raccoon. Wellicht wordt met deze tekst gerefereerd naar het rustgevende en onbesmette karakter van de oceaan. In werkelijkheid zijn deze karakteristieken van de oceaan tegenwoordig niet meer vanzelfsprekend. Een van de oorzaken hiervoor is de enorme plasticproductie en de hiermee samenhangende oceaانvervuiling.<sup>1</sup>

In het jaar 2019 bedroeg de productie van verschillende soorten plastic in Europa circa 58 miljoen ton, wat gelijk was aan 16% van de wereldwijde plasticproductie in datzelfde jaar.<sup>2</sup> De meeste vraag naar plasticmaterialen was en is te vinden op de plasticverpakkingenmarkt.<sup>3</sup> De combinatie van de productie, vraag en import van plastic zorgt logischerwijs voor plasticafval dat ingezameld moet worden. Gemiddeld wordt in Europa minder dan de helft van het plasticafval gerecycled.<sup>4</sup>

Het feit dat plasticafval lang niet in alle Europese lidstaten op een fatsoenlijke manier wordt beheerd, leidt tot Europese en wereldwijde milieuproblemen.<sup>5</sup> Indien het plasticafval belandt in de oceaan, zullen zeedieren daar schade van ondervinden in de vorm van plasticverstikking en plasticinname.<sup>6</sup> Naast de grotere soorten plastic zoals flesjes, tassen en andere verpakkingen die rondwarrelen in oceaan, schuilt er een aanzienlijk gevaar in de zogenoemde ‘microplastics’. Deze categorie van plastics ontstaat hoofdzakelijk door het afbreken van grotere plastic materialen. Vanwege de eenvoudige inname van microplastics door zeedieren, kunnen de microplastics ook in de menselijke voedselketen terechtkomen.<sup>7</sup>

De maatschappelijke bewustwording groeit ten aanzien van de negatieve milieueffecten die ontstaan door de toenemende plasticvervuiling.<sup>8</sup> In de Europese Unie (hierna: EU) is deze bewustwording onder andere te vinden in besluiten en richtlijnen die het groeiende plasticprobleem en mogelijke oplossingen benoemen. Zo bevat de Europese Green Deal uit 2019 verbeterpunten op het gebied van de behandeling van plasticafval en- productie.<sup>9</sup> In de Green Deal wordt tevens een nieuwe heffing op niet-gerecycled plasticafval vermeld, waarvan de opbrengsten stromen naar de eigen middelen van de EU.<sup>10</sup>

Vanwege de onverwachte COVID-19 uitbraak in 2020, heeft de EU een post-COVID-19 herstelplan opgesteld waarin de begroting voor de periode van 2021 tot 2027 wordt vastgelegd. Om verdere economische achteruitgang te voorkomen, heeft de EU middelen beschikbaar gesteld voor een duurzaam economisch herstel in de lidstaten.<sup>11</sup> De toename van de EU-uitgaven zal in de toekomst moeten worden

---

<sup>1</sup> Alomar e.a. 2016, p. 1-2.

<sup>2</sup> Plastics Europe 2020, p. 16-17.

<sup>3</sup> Plastics Europe 2020, p. 24-25.

<sup>4</sup> Plastics Europe 2020, p. 30-31.

<sup>5</sup> Fink 2018, p. 54-55.

<sup>6</sup> Fink 2018, p. 64-66.

<sup>7</sup> Andrady 2011, p. 1600-1603.

<sup>8</sup> Juan e.a. 2014, p. 302.

<sup>9</sup> COM(2019)640, p. 8-9.

<sup>10</sup> COM(2019)640, p. 18.

<sup>11</sup> Cordewener 2020, p. 258-259.

gecompenseerd. Daarom zijn er nieuwe eigen middelen geïntroduceerd in het genoemde herstelplan, waaronder een heffing op niet-gerecycled kunststofverpakkingenafval vanaf 1 januari 2021 die 0,80 euro per kilogram bedraagt (hierna: Europese kunststofheffing).<sup>12</sup> Naast deze Europese kunststofheffing zullen vanaf juli 2021 restricties worden ingevoerd in de EU met betrekking tot de handel in specifieke 'single-use' plasticproducten.<sup>13</sup>

Als reactie op deze ontwikkelingen, hebben (ex)lidstaten plannen opgesteld op fiscaal gebied. Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) zullen in de nabije toekomst nationale plasticbelastingen invoeren, met het doel om plasticafval te voorkomen, productie van niet-herbruikbare plasticmaterialen te verlagen en recycling te stimuleren.

## 1.2 Probleemstelling

De verhouding tussen de nationale en Europese kunststofheffingen en de duurzaamheidsdoelen van de EU zullen in deze masterscriptie centraal staan. Het onderzoek zal doormiddel van het beantwoorden van de volgende probleemstelling geschieden:

**'Draagt het beleid rondom de nationale en Europese kunststofheffingen vanuit het perspectief van de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit bij aan de duurzaamheidsdoeleinden binnen de EU?'**

Voor beantwoording van deze probleemstelling zullen vooral formele bronnen zoals Europese regelgeving en nationale wetsvoorstellen worden gebruikt. Daarnaast zullen bij de nadere analyse van de kunststofheffingen evaluatierapporten van in het verleden ingevoerde plasticbelastingen worden geraadpleegd.

## 1.3 Afbakening

Buiten de EU zijn er verschillende maatregelen genomen die betrekking hebben op duurzaamheid en de vermindering van plasticvervuiling. Echter, in deze scriptie zal met name de EU-invulling van de kunststofheffingen onderzocht worden. Wel zal de nationale plasticverpakkingenbelasting die het VK zal invoeren, worden uiteengezet, aangezien de plannen rondom deze plasticverpakkingenbelasting plaatsvonden op het moment dat het VK nog deel uitmaakte van de EU. Gezegd kan worden dat de Europese kunststofplannen in zekere mate invloed hebben gehad op de plasticverpakkingenbelasting van het VK.

Verder zal de focus in deze scriptie niet liggen op het gehele duurzaamheidspakket van de EU; enkel de aspecten die betrekking hebben op kunststoffen zullen behandeld worden.

Het onderzoek voor deze scriptie is afgesloten op 23 juni 2021. Mogelijke wijzigingen van de nationale en Europese kunststofheffingen en de duurzaamheidsdoeleinden van de EU die intreden na deze datum zullen niet behandeld worden in deze scriptie.

---

<sup>12</sup> EUCO 10/20, p. 64.

<sup>13</sup> Richtlijn (EU) 2019/904.



## 1.4 Relevantie

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage leveren op wetenschappelijk gebied door het raadplegen van formele en andere rechtsbronnen. Door beantwoording van de probleemstelling zal het verband tussen de nationale en Europese kunststofheffingen en de duurzaamheidsdoeleinden van de EU verduidelijkt worden.

Tevens zal er met deze scriptie gestreefd worden om op maatschappelijk gebied een zinvolle bijdrage te leveren. Het beleid rondom de kunststofheffingen is een redelijk nieuw, maar niet veel besproken onderwerp. In de nabije toekomst zal dit beleid een grote impact kunnen hebben op fabrikanten/producenten/ondernemers. De uiteenzetting van de wet -en regelgeving rondom de nationale en Europese kunststofheffingen, kan gebruikt worden door de laatstgenoemde partij bij het opstellen van de fiscale bedrijfsstrategie.

Daarnaast zal er in deze scriptie stil worden gestaan bij de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van de nationale en Europese kunststofheffingen. Het resultaat dat uit deze uitwerking vloeit, kan in de praktijk gebruikt worden als steun bij het voorbereiden van een initiatiefwetsvoorstel voor een nationale kunststofheffing door Tweede Kamerleden.

## 1.5 Opbouw

Alvorens het verband tussen de nationale en Europese kunststofheffingen en de duurzaamheidsdoeleinden van de EU onderzocht wordt, zal in het tweede hoofdstuk uitgewerkt worden wat de duurzaamheidsdoeleinden op het gebied van plastic inhouden. Deze duurzaamheidsdoeleinden zullen op een chronologische volgorde beschreven worden (naar publicatiedatum van de mededelingen, richtlijnen, etc.). Daarnaast zal in dit hoofdstuk aandacht besteed worden aan het beleid rondom de Europese kunststofheffing. De plaats van de Europese kunststofheffing in het EU-duurzaamheidspakket zal in dit hoofdstuk naar voren komen.

Daaropvolgend zullen in het derde hoofdstuk de plannen voor nationale kunststofheffingen in Italië, Spanje en het VK worden behandeld. Ook zal er een vergelijking worden gemaakt tussen de Europese kunststofheffing en de nationale kunststofheffingen door middel van het beschrijven van de verschillen en overeenkomsten.

In het vierde hoofdstuk zullen de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van de Europese en nationale kunststofheffingen uiteen worden gezet. Daarnaast zullen enkele alternatieve implementatiewijzen voor een kunststofheffing worden beschreven in dit hoofdstuk.

Ter afsluiting zal in het vijfde hoofdstuk de beantwoording van de probleemstelling plaatsvinden met behulp van de deelconclusies uit de eerdergenoemde hoofdstukken. Tevens zullen enkele aanbevelingen worden gedaan.

## Hoofdstuk 2: Duurzaamheidsdoeleinden EU

### 2.1 Inleiding

In de EU is in de laatste decennia de bewustwording gestegen rondom de toenemende milieuvervuiling. Deze ontwikkeling uit zich in de afgelopen drie jaren in meerdere richtlijnen en akkoorden die gesloten zijn op Europees niveau. In dit hoofdstuk zullen de maatregelen en restricties betreffende het beperken van de plasticvervuiling in de EU worden behandeld. Vervolgens zal er in grote lijnen ingegaan worden op de duurzaamheidsdoeleinden van de EU die een verband hebben met de kunststofheffing.

### 2.2 Maatregelen inperken plasticvervuiling

#### 2.2.1 Plastic strategie

Vanwege de toenemende plasticvervuiling op Europees niveau, heeft de Europese Commissie (hierna: EC) in 2018 een strategie opgesteld om het plasticverbruik en-productie te verminderen; de 'Plastic Strategie'.<sup>14</sup> Het doel is om in uiterlijk 2030 enkel volledig recyclebare kunststofverpakkingen<sup>15</sup> op de Europese markt te hebben. Om deze circulaire kunststofeconomie te bewerkstelligen, zullen alle partijen die deel uitmaken van de kunststofproductie of- consumptieketen actief moeten participeren aan de door de EC opgestelde visie die uit vier hoofdelementen bestaat.

Voor de implementatie van de nieuwe Europese kunststofeconomie is volgens het EC ten eerste van belang dat het recyclingproces van kunststofafval moet worden verbeterd in alle lidstaten.<sup>16</sup> Deze verbetering kan plaatsvinden door intensieve samenwerking tussen relevante partijen, zoals afvalverwerkers en plasticproducenten. Vooral op de gebieden van productontwerp en het vergroten van de vraag naar gerecyclede kunststofproducten kunnen grote stappen worden gemaakt door lidstaten. Kunststofproducenten zullen bij het ontwerpen van hun kunststofproducten rekening moeten houden met de recyclebaarheid van hun producten, zodat afvalverwerkers deze producten ook daadwerkelijk kunnen recyclen. Om de vraag naar gerecyclede kunststofproducten te vermeerderen, zullen producenten met behulp van investeringen van de EU het gewenste kwaliteitsniveau kunnen bereiken, waardoor de gerecyclede kunststofproducten in een omvangrijke mate genormaliseerd worden in het bedrijfsleven.

Een ander element voor het bereiken van de circulaire kunststofeconomie, is het bestrijden en voorkomen van kunststofproducten in het milieu.<sup>17</sup> Aangezien kunststofproducten voor eenmalig gebruik het meest terechtkomen in het milieu, zal ter voorkoming van milieuvervuiling door deze producten extra actie moeten worden ondernomen. Naast de bestaande maatregelen zoals de heffingen en restricties op plasticassen, ziet de EC mogelijkheden om bijkomende maatregelen in te voeren met betrekking tot de vermindering van plasticproductie en- consumptie op Europees

---

<sup>14</sup> COM(2018) 28 final.

<sup>15</sup> COM(2018) 28 final, p. 7: "Uiterlijk 2030 moeten alle in de EU in de handel gebrachte kunststofverpakkingen hergebruikt of kosteneffectief gerecycleerd kunnen worden."

<sup>16</sup> COM(2018) 28 final, p. 8-13.

<sup>17</sup> COM(2018) 28 final, p. 13-17.



niveau. Hierbij kan gedacht worden aan handelsrestricties op kunststofproducten voor eenmalig gebruik, fiscale maatregelen en het schrappen van onnodige plasticverpakkingen. Tevens moet de bestaande plasticvervuiling worden gereduceerd door middel van investeringen in nieuwe inzamelingsprogramma's rondom plasticzwerfafval en onderzoeken omtrent het fenomeen van microplastics.

De investeringen vanuit de EU voor het bewerkstelligen van een circulaire kunststofeconomie zijn niet genoeg om de langetermijnvisie van de EC te behalen. Daarom is het van belang dat ook particuliere investeerders en bedrijven worden gestimuleerd om te investeren in de nieuwe kunststofeconomie.<sup>18</sup> Voorbeelden van zinvolle investeringen zijn investeringen op het gebied van recyclage-installaties en alternatieve grondstoffen voor de kunststofproductie. Ook kan een grotere bijdrage door kunststofproducenten voor inzameling -en sorteringskosten van kunststofproducten, zorgen voor een prikkel bij plasticproducenten om hun productie op een duurzamere wijze in te richten. Daarnaast kunnen (nationale) heffingen op ongewenste afvalwerkingsmethoden, zoals verbranding, zorgen voor meer recycling van kunststofproducten.

Als laatste element van de visie beschrijft de EC dat bij het bereiken van de gewenste recycling van kunststofproducten en- afval ook buiten de Europese grenzen moet worden gedacht.<sup>19</sup> Aangezien de EU wereldwijd het meeste kunststofafval recyclet, kan de EU haar kennis verspreiden over meerdere continenten. De kwestie betreffende het plasticafval in oceanen ver buiten de EU, kan na verloop van tijd de EU ook raken. Door te investeren en samen te werken met verschillende landen en continenten, kunnen zowel vooraf als achteraf maatregelen worden genomen om het plasticafvalprobleem gedeeltelijk op te lossen. Tevens moet de export van kunststofafval naar landen buiten de EU worden verminderd, zodat er op grotere schaal gegarandeerd kan worden dat het kunststofafval daadwerkelijk wordt gerecycled op de Europese recyclingmarkt.

### 2.2.2 Richtlijn voor single use plastics

Om de visie te realiseren die beschreven is in de Plastic Strategie, hebben het Europees Parlement en de Raad in 2019 een richtlijn<sup>20</sup> (hierna: SUP-richtlijn) opgesteld waarmee gestreefd wordt naar de vermindering van de effecten van kunststofproducten voor eenmalig gebruik op het milieu en de menselijke gezondheid.

In de SUP-richtlijn wordt de focus vooral gelegd op de kunststofproducten voor eenmalig gebruik, oxo-degradeerbare<sup>21</sup> kunststoffen en producten die samenhang hebben met de visserij. Deze producten komen namelijk het meest voor op de stranden (en dus in de oceanen) van de EU. De maatregelen die in de SUP-richtlijn worden benoemd hebben betrekking op het verminderen van de consumptie, het beperken van de handel, de productvereisten/markeringsvoorschriften en de

---

<sup>18</sup> COM(2018) 28 final, p. 17-19.

<sup>19</sup> COM(2018) 28 final, p. 19-21.

<sup>20</sup> Richtlijn (EU) 2019/904.

<sup>21</sup> Eunomia 2016, p. 1-4: oxo-degradeerbare kunststoffen worden vaak gebruikt voor draagtassen. Bij het afbreken van oxo-degradeerbare kunststoffen komen er giftige stoffen en microplastics vrij.

uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.<sup>22</sup> De eerste maatregelen<sup>23</sup> uit de SUP-richtlijn zullen op 3 juli 2021 moeten worden ingevoerd in de lidstaten.

In de lidstaten moet er in 2026 een aantoonbare consumptievermindering van kunststofproducten zoals drinkbekers, doppen, deksels en voedselverpakkingen voor directe consumptie plaatsvinden ten opzichte van 2022.<sup>24</sup> De EC zal richtsnoeren opstellen betreffende de manier waarop deze consumptievermindering moet worden berekend. De consumptievermindering kan door de lidstaten onder andere worden bereikt door het instellen van (economische) nationale maatregelen en doelstellingen zoals het aanbieden van recyclebare alternatieven aan consumenten en het instellen van marktbeperkingen betreffende kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Daarnaast schrijft de SUP-richtlijn voor dat bewustwordingsmaatregelen moeten worden geïmplementeerd door lidstaten, zodat consumenten op de hoogte zijn van herbruikbare alternatieven, de effecten op het milieu van kunststofproducten en consequenties van het onjuist weggooien van afval op de riolering.<sup>25</sup>

Als preventieve maatregel is neergelegd in de SUP-richtlijn dat bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik en producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen niet in de handel mogen worden gebracht<sup>26</sup>; ofwel voor het eerst op de markt van een lidstaat aangeboden mogen worden.<sup>27</sup> Producten die zijn opgesomd in de SUP-richtlijn zijn bijvoorbeeld kunststofborden -en bestek, rietjes en piepschuimverpakkingen.<sup>28</sup>

Tevens zullen de kunststofproducten die zich bevinden op de Europese markt moeten voldoen aan specifieke vereisten. Zo mogen drankverpakkingen van maximaal drie liter enkel in de handel worden gebracht indien de doppen en deksels tijdens de consumptiefase aan de verpakkingen vast blijven zitten.<sup>29</sup> Ook zullen vanaf 2025 en 2030 de drankverpakkingen en petflessen moeten bestaan uit 25% respectievelijk 30% gerecyclede kunststoffen.<sup>30</sup> Daarnaast zullen de lidstaten ervoor moeten zorgen dat deze producten in uiterlijk 2025 en 2029 grotendeels (77% respectievelijk 90%) gescheiden moeten worden ingezameld door middel van het instellen van statiegeldregelingen of andere inzamelingsdoelstellingen.<sup>31</sup>

Een andere maatregel uit de SUP-richtlijn is het instellen van markeringsvoorschriften bij bepaalde producten. Deze voorschriften hebben betrekking op de wijze waarop bepaalde kunststofproducten moeten worden verwijderd en wat de gevolgen voor het milieu zijn als deze manier niet wordt aangehangen.<sup>32</sup> Deze voorschriften gelden voor vrouwelijke hygiëneproducten, vochtige doekjes, tabaksproducten met filters en drinkbekers.<sup>33</sup> Deze markering zal,

---

<sup>22</sup> Richtlijn (EU) 2019/904, punt 10, p.3.

<sup>23</sup> Artikel 5 en 7 SUP-richtlijn: dit betreft maatregelen omtrent het in handel brengen van bepaalde kunststoffen en de markeringsvoorschriften.

<sup>24</sup> Artikel 4 en deel A van de bijlage SUP-richtlijn.

<sup>25</sup> Artikel 10 SUP-richtlijn.

<sup>26</sup> Artikel 5 SUP-richtlijn.

<sup>27</sup> Artikel 3 lid 6 SUP-richtlijn.

<sup>28</sup> Deel B bijlage SUP-richtlijn.

<sup>29</sup> Artikel 6 lid 1 en deel C bijlage SUP-richtlijn.

<sup>30</sup> Artikel 6 lid 5 en deel F bijlage SUP-richtlijn.

<sup>31</sup> Artikel 9 SUP-richtlijn.

<sup>32</sup> Artikel 7 SUP-richtlijn.

<sup>33</sup> Deel D bijlage SUP-richtlijn.

afhankelijk van het soort product, vermeld moeten worden op de verpakking of op het product zelf.

Op het niveau van kunststofproducenten zal er een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gaan gelden voor een aantal kunststofproducten voor eenmalig gebruik.<sup>34</sup> Dit houdt in dat producenten moeten bijdragen in de kosten op de gebieden van bewustwordingsmaatregelen, het inzamelen en opruimen van (zwerf)kunststofafval en het daarmee samenhangende vervoer en de verwerking. Kunststofproducten voor eenmalig gebruik die vallen onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn onder andere voedselverpakkingen, ballonnen, vochtige doekjes en kunststofhoudend vistuig.<sup>35</sup> De bijdrage die de producenten leveren mogen niet meer bedragen dan noodzakelijk is voor de inzameling, opruiming en verwerking. Lidstaten mogen in het kader van verlichting van de administratieve lasten ook beslissen de producenten een meerjarige vaste bijdrage te laten betalen.

## 2.3 Duurzaamheidsdoeleinden

### 2.3.1 Green Deal

In 2019 hebben de lidstaten van de EU ingestemd met de Europese Green Deal waarin gestreefd wordt om op Europees niveau de economie te verduurzamen door middel van het aanpakken van klimaat- en milieukwesties.<sup>36</sup> Het hoofddoel van deze Green Deal is het klimaatneutraal maken van de gehele EU in 2050 op een manier die rechtvaardig is voor de sectoren die de grootste financiële gevolgen voelen van de transitie naar klimaatneutraliteit. Voor deze fragiele sectoren stelt de EU een bedrag van 100 miljard beschikbaar waardoor, volgens vicevoorzitter Timmermans van de EC, ook de zwaarst getroffen sectoren de Green Deal blijven steunen.<sup>37</sup> Bij de EC bestaat er een behoefte naar een wettelijke grondslag voor het Green Deal beleid. Daarom heeft de EC een voorstel opgesteld betreffende een Europese klimaatwet waarin de doelstellingen van de Green Deal op een bindende wijze zijn vastgelegd.<sup>38</sup>

De Green Deal omvat een aantal doelstellingen die moeten zorgen voor een afname van de Europese plasticvervuiling in de komende jaren. Een van die doelstellingen is het mobiliseren van het bedrijfsleven voor een schone en circulaire economie. De EU wil het bedrijfsleven stimuleren om meer gerecyclede producten te gebruiken en meer recyclebare producten te produceren. Hierbij zal de EU zich vooral focussen op specifieke sectoren (waaronder de kunststoffensector) die een grote rol spelen bij het produceren van niet biologisch afbreekbaar materiaal. De toename van herbruikbare kunststoffen op de Europese markt, zal met behulp van regelgeving en restricties worden bewerkstelligd. Het doel is om in 2030 alle verpakkingen voor eenmalig gebruik om te zetten in volledig herbruikbare verpakkingen.<sup>39</sup>

Daarnaast wordt in de Green Deal gestreefd naar een afname tot nihil van de vervuiling van water, lucht en bodem, waardoor een gifvrij milieu tot stand zal worden

---

<sup>34</sup> Artikel 8 SUP-richtlijn.

<sup>35</sup> Deel E bijlage SUP-richtlijn.

<sup>36</sup> COM(2019)640.

<sup>37</sup> EC 2019.

<sup>38</sup> COM(2020) 80 final.

<sup>39</sup> COM(2019)640, p. 8-9.

gebracht. Het verminderen van de plasticvervuiling is essentieel om de waterkwaliteit te verbeteren. Het plan van de EC is om maatregelen op te stellen die bijdragen aan onder andere de verontreiniging door microplastics.<sup>40</sup>

Voor de rechtvaardige transitie naar een duurzame economie is het van belang dat in de EU-begroting duurzaamheid wordt geïntegreerd. Een manier om de groene investeringen van de EU te bekostigen is het inzamelen van nieuwe duurzame eigen middelen bij de lidstaten. In de Green Deal wordt benoemd dat deze eigen middelen kunnen worden gerealiseerd door een nieuwe heffing op niet-gerecycled plasticverpakkingsafval.<sup>41</sup> In het post-COVID-herstelplan is vermeld op welke wijze deze kunststofheffing zal worden ingevuld.

### 2.3.2 Post-COVID-herstelplan

Als reactie op de onverwachte COVID-19-pandemie, hebben de lidstaten diverse akkoorden gesloten betreffende het economisch herstel in de komende jaren. De EC kondigde op 27 mei 2020 een voorstel voor een tijdelijk herstelplan aan, waarin twee hoofdelementen werden aangedragen; het NextGenerationEU plan en het meerjarig financieel kader (hierna: MFK) voor de jaren 2021 tot en met 2027.<sup>42</sup> De Europese regeringsleiders hebben op 21 juli 2020 ingestemd met dit voorstel van de EC.<sup>43</sup>

Het NextGenerationEU plan kan als een extra uitgavenpost van de Europese langetermijnbegroting worden aangemerkt. In totaal wil de EC met het NextGenerationEU plan een bedrag van 750 miljard euro vrijmaken voor het herstel van de EU na de coronacrisis. De bedoeling is dat het bedrag wordt verdeeld in subsidies en leningen die beiden enkel verstrekt zullen worden aan EU-lidstaten. De EU zal zich vasthouden aan een drietal pijlers bij de investering van het vrijgemaakte geld. Ten eerste zullen de subsidies en leningen worden verstrekt aan lidstaten als steun bij het ondernemen van actie tegen de coronacrisis. Hierbij zal het overgrote deel worden vrijgemaakt voor ondersteuning van het herstel/veerkracht van lidstaten en de verbetering van de posities van het mkb en werknemers. Als tweede investeringspijler stelt de EC voor om steun te bieden aan bedrijven op het gebied van de solvabiliteit, zodat de particuliere bestedingen toenemen. De derde pijler betreft het investeren in een plan waarmee in een toekomstige crisis preventief en paraat gehandeld kan worden door de lidstaten. Het NextGenerationEU plan zal worden gefinancierd met behulp van leningen door de EU en het instellen van nieuwe eigen middelen zoals een koolstofheffing aan de grens en handel in emissierechten.<sup>44</sup>

In december 2020 is het MFK en het eigenmiddelenbesluit van de EU volledig goedgekeurd door het Europese Parlement en de Raad.<sup>45</sup> In het MFK is besloten dat in de jaren 2021 tot en met 2027 ongeveer 1,1 biljoen euro zal worden vrijgemaakt voor de begunstigen in de EU. Het bedrag zal worden verdeeld tussen de lidstaten voor doelen zoals cohesie, eenheid, bestuur, veiligheid en defensie. De intentie van de EU is om deze uitgaven te bekostigen door leningen en bestaande eigen middelen zoals douanerechten, btw-inkomsten en het bruto nationaal inkomen. Daarnaast

---

<sup>40</sup> COM(2019)640, p. 17.

<sup>41</sup> COM(2019)640, p. 18.

<sup>42</sup> COM(2020) 456 final.

<sup>43</sup> EUCO 10/20.

<sup>44</sup> COM(2020) 456 final, p. 4-6.

<sup>45</sup> Interinstitutioneel akkoord van 16 december 2020.

vormt de Europese kunststofheffing, die is benoemd in het nieuwe eigenmiddelenbesluit, vanaf 1 januari 2021 een nieuwe bijdrage van lidstaten aan de EU.<sup>46</sup>

Volgens de Europese Raad van 17 juli tot en met 21 juli 2020, moeten de Europese eigen middelen aansluiten op het huidige en toekomstige beleid van de EU. Daarom is besloten dat er een nieuwe soort eigen middelen moet worden geïntroduceerd in de vorm van een heffing op niet-gerecycled kunststofverpakkingsafval. Deze kunststofheffing past volgens de Europese Raad bij het Europese beleid omtrent de vermindering van plasticvervuiling, zoals te vinden in onder andere de Plastic Strategie en de Green Deal. De verwachting die de Europese Raad heeft is dat de lidstaten door de Europese kunststofheffing aangemoedigd worden om *'het verbruik van kunststoffen voor eenmalig gebruik terug te dringen, recycling te stimuleren en de circulaire economie te bevorderen'*.<sup>47</sup> Lidstaten hebben bij de invulling van de Europese kunststofheffing de vrijheid om wet- en regelgeving in te stellen die bijdraagt aan de problematiek rondom de plasticvervuiling.

Alle lidstaten zijn genoodzaakt om een bedrag van 0,80 euro per kilogram niet-gerecycled kunststofverpakkingsafval af te dragen aan de EU.<sup>48</sup> Voor lidstaten die in 2017 een bruto nationaal inkomen hadden dat onder het EU-gemiddelde lag,<sup>49</sup> geldt er een forfaitaire verlaging van 3,8 kilogram vermenigvuldigd met de bevolking uit 2017. De grondslag waarover de kunststofheffing plaatsvindt is *'het verschil tussen het gewicht van het kunststofverpakkingsafval dat in een bepaald jaar in een lidstaat wordt gegenereerd en het gewicht van het in dat jaar gerecyclede kunststof verpakkingsafval'*<sup>50</sup>; met andere woorden, het gewicht van het niet-gerecyclede kunststofverpakkingsafval. In het onderhavige besluit wordt er voor de definitie van het begrip 'kunststof' verwezen naar de uitwerking van het begrip 'polymeer' zoals beschreven in de Verordening nr. 1907/2006.<sup>51</sup> Voor betekenis van de begrippen 'verpakkingsafval' en 'recycling' moet gekeken worden in de Richtlijn 94/62/EG.<sup>52</sup>

De EC beschrijft op haar website dat de afdracht van de kunststofheffing zal worden berekend met behulp van Eurostat data.<sup>53</sup> De lidstaten zijn namelijk al verplicht om gegevens te verstrekken omtrent het gerecyclede kunststofverpakkingsafval na het verstrijken van uiterlijk twee jaar; in juli 2019 moeten dus de gegevens zijn verstrekt van het jaar 2017. Aangezien de kunststofheffing is ingevoerd in 2021, bestaan de gegevens omtrent het kunststofverpakkingsafval nog niet en zal er dus gewerkt moeten worden met een voorspelling. Op het moment dat de gegevens beschikbaar moeten zijn (voor 2021 is dat in juli 2023) zullen er waar nodig aanpassingen worden gemaakt ten aanzien van het maandelijks afgedragen bedrag aan kunststofheffing door de lidstaten. Op de

---

<sup>46</sup> Besluit (EU, Euratom) 2020/2053.

<sup>47</sup> Besluit (EU, Euratom) 2020/2053, punt 7, p.2.

<sup>48</sup> Artikel 2 lid 1 onderdeel c Besluit (EU, Euratom) 2020/2053.

<sup>49</sup> Artikel 2 lid 2 Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 beschrijft dat de volgende landen recht hebben op een forfaitaire verlaging: Bulgarije, Tsjechië, Estland, Griekenland, Spanje, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

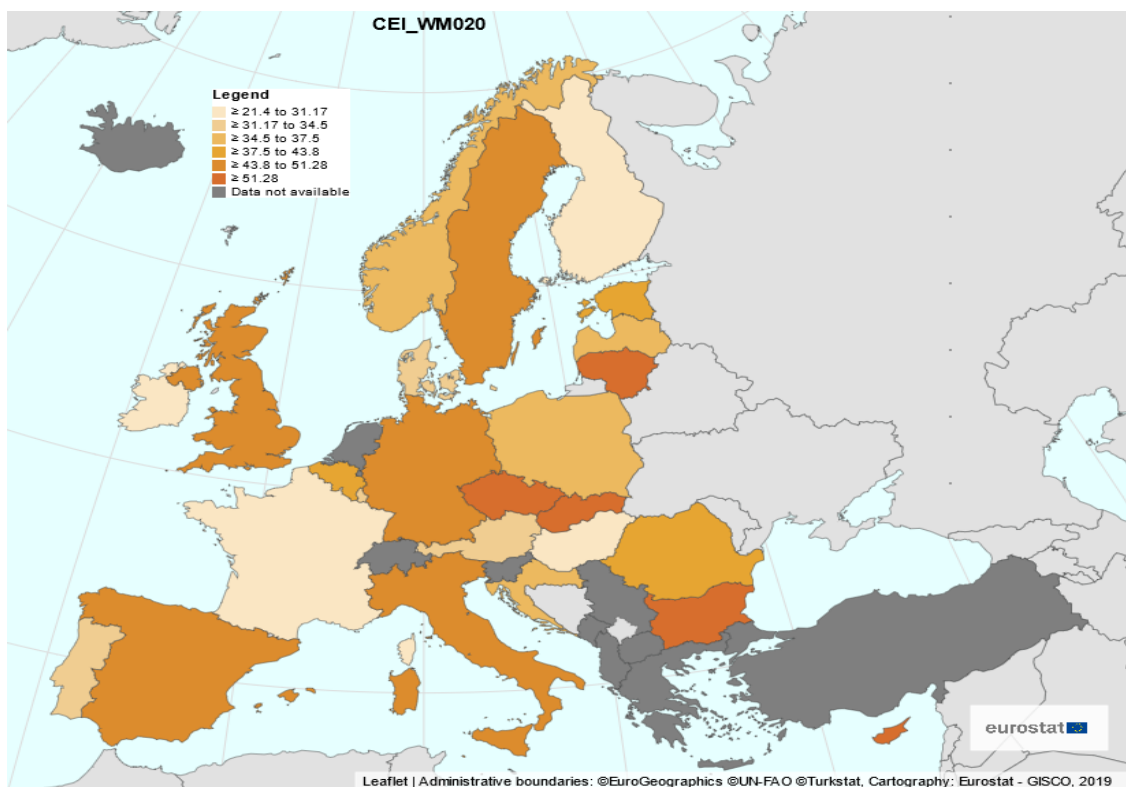
<sup>50</sup> Artikel 2 lid 2 Besluit (EU, Euratom) 2020/2053.

<sup>51</sup> Artikel 3 lid 5 Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006.

<sup>52</sup> Artikel 3 lid 2 en 7 Richtlijn 94/62/EG.

<sup>53</sup> EC 2021.

onderstaande kaart (figuur 1) van de Eurostat website<sup>54</sup> is te zien dat de meest recente gegevens op het gebied van gerecycled kunststof verpakkingsafval uit 2018 komen. De percentages uit de legenda geven aan hoeveel van het totale kunststofverpakkingsafval is gerecycled in het betreffende jaar.



*Figuur 1: Op deze kaart is te zien dat in 2018 het recyclingpercentage van kunststof verpakkingsafval in meeste lidstaten rond de 50% ligt.*

## 2.4 Deelconclusie

Uit dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat de bewustwording groeit in de EU rondom het effect dat bepaalde kunststoffen hebben op het milieu en de menselijke gezondheid. De EU heeft een Plastic Strategie opgesteld waarmee een circulaire kunststofeconomie moet worden bereikt. Uit deze Plastic Strategie vloeit de SUP-richtlijn voort, waarin maatregelen en restricties worden beschreven om productie en consumptie van kunststofproducten voor eenmalig gebruik te verminderen. De maatregelen die in de SUP-richtlijn worden benoemd zijn het verminderen van de consumptie, beperken van de handel, instellen van bepaalde productvereisten/markeringsvoorschriften en de uitgebreide productenverantwoordelijkheid.

Met de Europese Green Deal wordt gestreefd om op Europees niveau de economie te verduurzamen door middel van het aanpakken van klimaat- en milieukwesties. Op het gebied van kunststof wordt in de Green Deal beschreven dat de duurzame investeringen van de EU worden bekostigd door het instellen van nieuwe eigen middelen zoals een nieuwe heffing op niet-gerecycled kunststofverpakkingsafval.

<sup>54</sup> Eurostat 2021.



Om de Europese economie te herstellen na de COVID-19-uitbraak, heeft de EU een begroting voor de jaren 2021 tot en met 2027 opgesteld die zal worden bekostigd door bestaande en nieuwe eigen middelen. Vanaf 1 januari 2021 zijn lidstaten genoodzaakt om een bedrag van 0,80 euro per kilogram niet-gerecycled kunststofverpakkingsafval af te dragen aan de EU, met als doel *'het verbruik van kunststoffen voor eenmalig gebruik terugdringen, recycling stimuleren en de circulaire economie bevorderen'*.

## Hoofdstuk 3: Nationale kunststofheffingen

### 3.1 Inleiding

Naar aanleiding van de aankondiging door de EC van de eerdergenoemde Europese acties op het gebied van kunststoffen, hebben bepaalde lidstaten ervoor gekozen om in de nabije toekomst hun beleid rondom kunststoffen aan te scherpen. De lidstaten Spanje en Italië hebben beiden plannen gemaakt om een nieuwe nationale plasticbelasting te implementeren. Het VK heeft ervoor gekozen om een plasticverpakkingenbelasting in te voeren. In dit hoofdstuk zullen de plannen betreffende de nationale kunststofheffingen van deze (ex)lidstaten worden behandeld. Tevens zal er een vergelijking worden gemaakt tussen de nationale en Europese kunststofheffingen, zodat de verhouding tussen deze twee soorten kunststofheffingen beter in beeld wordt gebracht.

### 3.2 Nationale kunststofheffingen

#### 3.2.1 Italiaanse kunststofheffing

Het Italiaanse Ministerie van Economie en Financiën heeft in haar begrotingswetten van 2020<sup>55</sup> en 2021<sup>56</sup> gehoor gegeven aan de Europese doelstellingen omtrent de vermindering van kunststofconsumptie en -productie en het stimuleren van recyclebare kunststoffen. In deze begrotingswetten zijn de hoofdlijnen van een nieuwe heffing op kunststofproducten genaamd 'la plastic tax' opgenomen. Daarnaast hebben de Italiaanse douaneautoriteiten een voorstel opgesteld waarin de uitvoeringsmogelijkheden van deze plastic tax zijn beschreven.<sup>57</sup> Bepaalde formele aspecten, zoals teruggaaf -en uitzonderingsprocedures zijn (nog) niet gedetailleerd uiteengezet in de conceptwetgeving. De implementatie van de plastic tax moest in beginsel op uiterlijk 1 juli 2021 geschieden, maar vanwege de onzekere COVID-19 situatie is deze datum verschoven.<sup>58</sup>

##### 3.2.1.1 Belastinggrondslag

Uit het voorgenoemde wetgevingsvoorstel vloeit voort dat de belastinggrondslag van de plastic tax zich met name beperkt tot plasticproducten voor eenmalig gebruik die worden gebruikt voor opslag, bescherming, verwerking en levering van goederen.<sup>59</sup> Ook halffabricaten die bestaan uit hetzelfde materiaal als de plasticproducten voor eenmalig gebruik worden meegenomen in de belastinggrondslag, indien deze daadwerkelijk gebruikt worden bij de productie van deze plasticproducten.<sup>60</sup> Enkele voorbeelden van producten die onder de plastic tax vallen zijn lege en gevulde plasticvoedsel -en drankverpakkingen, plasticfolie, bubbeltjesplastic en piepschuimmateriaal. Een opvallend aspect is dat de plastic tax ook van toepassing is op plasticproducten die geen verband hebben met de verpakkingen van voedsel en

---

<sup>55</sup> Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

<sup>56</sup> Legge del 30 dicembre 2020 n. 178.

<sup>57</sup> Agenzia Dogane Monopoli 2020.

<sup>58</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze 2021.

<sup>59</sup> Artikel 1 paragraaf 634 Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

<sup>60</sup> Artikel 1 paragraaf 635 Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

dranken; plasticverpakkingen voor verzorgingsproducten vallen namelijk ook binnen de reikwijdte van de plastic tax.

### *3.2.1.2 Belastingplichtigen*

De plastic tax zal worden geheven van verschillende personen in de productie- en verkoopketens.<sup>61</sup> Fabrikanten die gevestigd zijn in Italië worden als belastingplichtigen aangemerkt indien er sprake is van plasticproductie in Italië. Daarnaast zijn Europese leveranciers die niet gevestigd zijn in Italië belastingplichtigen voor de plastic tax, indien zij plasticproducten leveren aan consumenten in Italië. Deze Europese leveranciers moeten voor de leveringen van plasticproducten in Italië een fiscaal vertegenwoordiger aanstellen.<sup>62</sup> In het geval van een levering door Europese leveranciers aan Italiaanse bedrijven, zal de koper die gevestigd is in Italië de uiteindelijke belastingplichtige zijn. Indien plasticproducten worden ingevoerd in Italië vanuit landen buiten de EU, wordt de importeur aangemerkt als belastingplichtige.

### *3.2.1.3 Moment van verschuldigdheid*

Het moment waarop het belastbare feit plaatsvindt en dus plastic tax verschuldigd is, verschilt per belastingplichtige.<sup>63</sup> De Italiaanse fabrikanten zijn de plastic tax verschuldigd op het moment dat de binnenlandse verkoop plaatsvindt. Bij een Europese leverancier die producten levert aan consumenten, is de plastic tax ook verschuldigd op het tijdstip van de binnenlandse verkoop. Bij de leveringen van producten door de Europese leverancier aan bedrijven, is de Italiaanse koper de plastic tax verschuldigd op het tijdstip van de verwerving van de goederen in Italië. De importeur van plasticproducten uit landen buiten de EU moet de plastic tax afdragen op moment van de douane-invoer.

### *3.2.1.4 Tarief en uitzonderingen*

Het tarief van de plastic tax is vastgesteld op 0,45 euro per kilogram. De plastic tax wordt pas geheven op het moment dat het belastingbedrag meer dan 25 euro bedraagt.<sup>64</sup> De plastic tax bevat tevens uitzonderingen voor de volgende producten<sup>65</sup>: gerecycled plastic, medicijnen en medische apparatuur, composteerbare goederen en goederen waarvoor een vrijstelling van douanerechten geldt.<sup>66</sup> Tevens is er geen plastic tax verschuldigd, indien plasticproducten worden verzonden naar andere lidstaten of derde landen door een Italiaanse leverancier. Wanneer er eerder in de keten toch plastic tax is afgedragen, terwijl het product uiteindelijk naar het buitenland wordt verzonden, dan heeft de leverancier recht op een teruggaaf.<sup>67</sup> Deze leverancier moet dit kunnen beargumenteren met behulp van voldoende gegevens en bewijsmateriaal.

---

<sup>61</sup> Artikel 1 paragraaf 637 en 638 Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

<sup>62</sup> Artikel 1 paragraaf 641 en 645 Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

<sup>63</sup> Artikel 1 paragraaf 636 Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

<sup>64</sup> Artikel 1 paragraaf 1084 Legge del 30 dicembre 2020 n. 178.

<sup>65</sup> Artikel 1 paragraaf 634 Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

<sup>66</sup> Verordening (EG) Nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009: voorbeelden zijn goederen die worden ingevoerd ter gelegenheid van een huwelijk en goederen voor instellingen met een liefdadig of filantropisch karakter.

<sup>67</sup> Artikel 1 paragraaf 649 Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

### 3.2.1.5 Sancties

Bij het niet betalen van de plastic tax kan er een sanctie worden opgelegd aan de belastingplichtige die 200 tot 500 procent van de niet betaalde belasting bedraagt. Daarnaast wordt bij een late betaling van de plastic tax een bedrag van 25 procent van de te laat betaalde plastic tax als sanctie in rekening gebracht.<sup>68</sup>

### 3.2.1.6 Administratieve verplichtingen

Bedrijven die gemoeid zijn met de aan- en verkoop van plasticproducten voor eenmalig gebruik, moeten actie ondernemen voordat de definitieve plastic tax wordt geïmplementeerd in Italië. Voor deze bedrijven zal mijns inziens sprake zijn van een administratieve lastenverzwaring. De belastingplichtigen moeten zich namelijk registreren en op kwartaalbasis de verschuldigde plastic tax berekenen en aangeven. Ook in de bedrijfssystemen (bijvoorbeeld het ERP-systeem) zal rekening moeten worden gehouden met de plastic tax. Uit de facturen moet de plasticsoort en hoeveelheid plastic (in kilogram) duidelijk naar voren komen, zodat een mogelijke toekomstige uitzondering of teruggaaf eenvoudig kan worden gesignaleerd. Ook bedrijven die niet in Italië gevestigd zijn, moeten de plastic tax in acht nemen. Zoals eerder beschreven, zijn deze Europese leveranciers genoodzaakt om de plastic tax af te dragen bij B2C leveringen door het aanstellen van een fiscaal vertegenwoordiger in Italië.

## 3.2.2 Spaanse kunststofheffing

Naast Italië, heeft ook Spanje actie ondernomen op het gebied van een nieuwe nationale kunststofheffing. Het 'Ontwerpvoorstel afvalstoffen en verontreinigde bodems' dat is ingediend door het Spaanse Ministerie van Ecologische Transitie en Demografische Uitdaging, bevat onder andere de invoering van een speciale plastic tax op niet-herbruikbare kunststofverpakkingen.<sup>69</sup> Het publiek kreeg in 2020 de kans om haar opinie te delen over dit ontwerpvoorstel.<sup>70</sup> Momenteel zijn bepaalde formele en boekhoudkundige aspecten zoals de in te vullen belastingformulieren en registratieprocedure nog niet opgenomen in het voorstel. Ten tijde van het indienen van het voorstel werd 3 juli 2021 als implementatiedatum uitgekozen. Echter, na de goedkeuring van het wetvoorstel door de regering, is de implementatiedatum verschoven naar 1 januari 2022.<sup>71</sup>

### 3.2.2.1 Belastinggrondslag

Bij de vaststelling van de belastinggrondslag voor de Spaanse plastic tax ligt de focus vooral op niet-herbruikbare plasticverpakkingen (leeg en gevuld). In het ontwerpvoorstel is neergelegd dat niet-herbruikbare plasticverpakkingen alle verpakkingen zijn die niet zijn ontworpen en op de markt zijn gebracht om meerdere rotaties uit te voeren gedurende hun levenscyclus. Bij herbruikbare verpakkingen is

---

<sup>68</sup> Artikel 1 paragraaf 650 Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

<sup>69</sup> Ministerio Para La Transición Ecológica Y El Reto Demográfico 2020.

<sup>70</sup> De publieke deelneming vond plaats op deze website: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Residuos%202020%20anteproyecto%20de%20ley%20de%20residuos%20y%20suelos%20contaminados.aspx>.

<sup>71</sup> Ministerio Para La Transición Ecológica Y El Reto Demográfico 2021 I.

kenmerkend dat de verpakkingen nogmaals worden gevuld of hergebruikt voor het doel waarvoor deze verpakkingen oorspronkelijk zijn ontworpen.<sup>72</sup> De reikwijdte van de belastinggrondslag is breder dan enkel voedsel, drank- en cosmeticaverpakkingen. Zo vallen ook halffabricaten die worden gebruikt voor de productie van niet-herbruikbare plasticverpakkingen binnen de reikwijdte van de plastic tax. De plastic tax wordt geheven over plasticproducten die bedoeld zijn om het sluiten, verhandelen of presenteren van de niet-herbruikbare verpakkingen te vergemakkelijken.<sup>73</sup>

#### *3.2.2.2 Belastingplichtigen*

Spaanse fabrikanten van niet-herbruikbare plasticverpakkingen of andere soorten plasticmaterialen die binnen de reikwijdte van de plastic tax vallen, zijn aan te merken als belastingplichtigen. Ook Europese leveranciers die intracommunautaire verwevingen in Spanje verrichten worden beschouwd als belastingplichtigen. Ook importeurs van niet-herbruikbare plasticverpakkingen worden aangemerkt als belastingplichtigen.<sup>74</sup>

#### *3.2.2.3 Moment van verschuldigdheid*

Het moment van verschuldigdheid vindt plaats op afwijkende tijdstippen, aangezien er meerdere soorten belastingplichtigen bestaan. In geval van de Spaanse fabrikanten is het moment van verschuldigdheid in beginsel het tijdstip van de eerste verkoop. Indien een betaling vóór de verkoop heeft plaatsgevonden, dan is het moment van verschuldigdheid het tijdstip waarop deze betaling plaatsvindt. Voor de Europese leveranciers wordt het moment van verschuldigdheid uitgesteld tot de 15<sup>e</sup> van de maand die volgt op de maand waarop het belastbare feit zich voordeed. Indien de factuur echter al voor deze datum is uitgeschreven, dan is het tijdstip van het uitschrijven van de factuur het moment van verschuldigdheid. Bij invoer van de niet-herbruikbare plasticverpakkingen door een importeur, vindt het moment van verschuldigdheid plaats op het tijdstip van de douane-invoer.

#### *3.2.2.4 Tarief en uitzonderingen*

Het tarief van de Spaanse plastic tax is 0,45 euro per kilogram.<sup>75</sup> Bij de berekening van de plastic tax wordt het gedeelte van de niet-herbruikbare plasticverpakkingen dat geen plastic is, niet meegeteld. De intracommunautaire verwerving en invoer van niet-herbruikbare plasticverpakkingen zijn niet onderworpen aan de plastic tax wanneer het gewicht van de plasticverpakkingen niet groter is dan vijf kilogram.<sup>76</sup> In het ontwerpvoorstel zijn tevens uitzonderingen te vinden voor: gerecycled plastic, producten die ongeschikt zijn voor gebruik, vernietigde producten en producten die een verband hebben met medicijnen.<sup>77</sup> Daarnaast geldt er een uitzondering van plastic tax voor producten die normaliter onder de reikwijdte vallen, maar geëxporteerd worden buiten Spanje. Indien de plastic tax al is betaald, dan kunnen de belastingplichtigen een teruggaaf van de plastic tax aanvragen. Voor Europese

---

<sup>72</sup> Artikel 62 lid 1 onder c en d Borrador Del Anteproyecto De Ley De Residuos Y Suelos Contaminados.

<sup>73</sup> Artikel 59 Borrador Del Anteproyecto De Ley De Residuos Y Suelos Contaminados.

<sup>74</sup> Artikel 66 Borrador Del Anteproyecto De Ley De Residuos Y Suelos Contaminados.

<sup>75</sup> Artikel 69 Borrador Del Anteproyecto De Ley De Residuos Y Suelos Contaminados.

<sup>76</sup> Artikel 63 Borrador Del Anteproyecto De Ley De Residuos Y Suelos Contaminados.

<sup>77</sup> Artikel 71 Borrador Del Anteproyecto De Ley De Residuos Y Suelos Contaminados.

leveranciers is er geen teruggaaf van de onterecht betaalde plastic tax, maar mag deze plastic tax wel worden verminderd in een toekomstige plastic tax-aangifte.

#### *3.2.2.5 Sancties*

Indien belastingplichtigen de plastic tax niet betalen, kunnen sancties van 50 tot 150 procent van het niet betaalde belastingbedrag worden opgelegd. Andere plastic tax-overtredingen zijn onder andere het niet registreren voor de plastic tax in Spanje en het aangeven van een onjuiste hoeveelheid of herkomst van het plastic.<sup>78</sup>

#### *3.2.2.6 Administratieve verplichtingen*

Alle belastingplichtigen die in het territorium van Spanje plasticverpakkingen aan- of verkopen en produceren, moeten bepaalde formele en boekhoudkundige aspecten nakomen.<sup>79</sup> Zij moeten zich registreren in een speciaal register voor de plastic tax. De bedrijven die niet zijn gevestigd in Spanje, maar wel een intracommunautaire verwerving doen in Spanje, moeten een vertegenwoordiger aanstellen. Elke maand of elk kwartaal moeten de fabrikanten en verwerpers van plasticverpakkingen een plastic tax-aangifte opstellen en indienen. De importeurs van plasticverpakkingen zijn genooddaakt om de hoeveelheid niet-herbruikbaar plastic aan te geven in hun douaneaangiftes. Spaanse fabrikanten van plasticverpakkingen moeten via de website van de belastingautoriteiten specifieke boekhoudkundige informatie indienen, zoals de datum, hoeveelheid plastic in kilogram en de ontvanger van de producten. Voor alle belastingplichtigen geldt dat zij bij de aanvraag voor een teruggaaf, uitzondering of vermindering van de plastic tax, voldoende bewijs moeten kunnen leveren.

### **3.2.3 VK kunststofheffing**

De overheid van het VK heeft in haar budgetplannen van 2018<sup>80</sup> een nieuwe belasting aangekondigd op plasticverpakkingen die minder dan 30 procent gerecycled plastic bevatten. In de daaropvolgende jaren is het wettelijke kader voor de zogenoemde 'Plastic packaging tax' (hierna: PPT) geschetst met behulp van publieke consultatie.<sup>81</sup> Uiteindelijk is het uitgebreide wetsvoorstel gepubliceerd in de 'Financial Bill' van 2021.<sup>82</sup> Volgens het HM Revenue and Customs (hierna: HMRC) is een mogelijke impact van de PPT dat bedrijven een duidelijke economische prikkel krijgen om gerecycled materiaal te gebruiken in plasticverpakkingen, waardoor er een grotere vraag naar dit materiaal ontstaat.<sup>83</sup> Hierdoor zal recycling en inzameling van plasticafval worden gestimuleerd, zodat het niet meer gestort of verbrand hoeft te worden. De PPT zal in werking treden vanaf 1 april 2022.<sup>84</sup>

#### *3.2.3.1 Belastinggrondslag*

In het wetsvoorstel is beschreven dat de PPT verschuldigd is over plasticproducten die geschikt zijn voor het sluiten, beschermen, behandelen, leveren of presenteren van

---

<sup>78</sup> Artikel 73 Borrador Del Anteproyecto De Ley De Residuos Y Suelos Contaminados.

<sup>79</sup> Artikel 72 Borrador Del Anteproyecto De Ley De Residuos Y Suelos Contaminados.

<sup>80</sup> HM Treasury 2018.

<sup>81</sup> HM Treasury 2019.

<sup>82</sup> Finance Bill 2021.

<sup>83</sup> HMRC 2021.

<sup>84</sup> HMRC 2021.



goederen.<sup>85</sup> De PTT is enkel verschuldigd, indien het aandeel gerecycled plastic in de plasticverpakking, gemeten naar gewicht, minder bedraagt dan 30 procent van de totale hoeveelheid plastic in de afgewerkte verpakking.<sup>86</sup> In beginsel zal een plasticverpakking worden aangemerkt als belastbaar, tenzij het tegendeel is bewezen door de betrokken partij.<sup>87</sup> Wel is in de Finance Bill nader gespecificeerd wat in ieder geval wordt aangemerkt als plastic<sup>88</sup>; een materiaal dat bestaat uit een polymeer, waaraan additieven of andere stoffen kunnen zijn toegevoegd, met uitzondering van een polymeer op basis van cellulose<sup>89</sup> dat niet chemisch is gemodificeerd. Indien een belastingplichtige claimt dat er sprake is van gerecycled plasticmateriaal zal hij dit moeten kunnen aantonen, aangezien de autoriteiten het uitgangspunt innemen dat er sprake is van niet-gerecycled plasticmateriaal.<sup>90</sup> Gerecycled plastic is als volgt gedefinieerd in het wetvoorstel: plastic dat is herverwerkt uit teruggewonnen materiaal door middel van een chemisch of fabricageproces, zodat het kan worden gebruikt voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden.<sup>91</sup>

### *3.2.3.2 Belastingplichtigen*

De belastingplichtigen zijn in het geval van de PPT de producenten van plasticverpakkingen die binnen de reikwijdte vallen van de voorgenoemde belastinggrondslag. Van belang is dat deze plasticverpakkingen worden geproduceerd in de uitoefening van een bedrijf waaraan commerciële doeleinden zijn verbonden. Ook worden importeurs die zich in het VK bevinden, aangemerkt als belastingplichtigen, indien zij belastbare plasticverpakkingen invoeren.<sup>92</sup> Dit geldt ook voor importeurs die niet gevestigd zijn in het VK, maar wel plasticverpakkingen invoeren in het VK. Zij zijn echter genoodzaakt om een fiscale vertegenwoordiger aan te stellen die wel in het VK is gevestigd.<sup>93</sup>

### *3.2.3.3 Moment van verschuldigdheid*

In geval van de producent is de PPT verschuldigd op het moment dat de producent het belastbare plasticverpakkingproduct levert aan een consument of een gebruiker.<sup>94</sup> De importeur is de PPT verschuldigd op het moment van invoer zoals beschreven in de douane- en accijnzenwetten van het VK.<sup>95</sup>

---

<sup>85</sup> Artikel 48 lid 1 Financial Bill 2021.

<sup>86</sup> Artikel 47 lid 1 Financial Bill 2021.

<sup>87</sup> Artikel 48 lid 4 Financial Bill 2021.

<sup>88</sup> Artikel 49 lid 1 Financial Bill 2021.

<sup>89</sup> Met andere woorden: 'bioplastic'.

<sup>90</sup> Artikel 49 lid 7 Financial Bill 2021.

<sup>91</sup> Artikel 49 lid 2 Financial Bill 2021.

<sup>92</sup> Artikel 43 en 44 Finance Bill 2021.

<sup>93</sup> Artikel 69 lid 1 Finance Bill 2021.

<sup>94</sup> Artikel 48 lid 1 Finance Bill 2021.

<sup>95</sup> Artikel 50 lid 1 Finance Bill 2021.

#### *3.2.3.4 Tarief en uitzonderingen*

Het tarief voor de PPT bedraagt 200 Britse pond per 1000 kilogram aan belastbare plasticverpakingsproducten.<sup>96</sup> Dit betekent dus dat per kilogram een bedrag van 0,20 pond moet worden afgedragen door de belastingplichtigen. De registratie en betaling van PPT hoeft past te geschieden op het moment dat belastingplichtigen 10.000 kilogram aan plasticverpakkingen produceren of invoeren.<sup>97</sup> De PPT is niet verschuldigd door belastingplichtigen indien het plan al ten tijde van productie of invoer, het exporten van de verpakkingen is geweest.<sup>98</sup> Deze groep belastingplichtigen kunnen een teruggaaf van de betaalde PPT ontvangen of de onterecht betaalde PPT verrekenen in toekomstige aangiftes.<sup>99</sup> Daarnaast is de PPT niet verschuldigd in de volgende gevallen<sup>100</sup>: transportverpakkingen, weg-, spoor-, schip- en luchtcontainers en verpakkingen van geneesmiddelen.

#### *3.2.3.5 Sancties*

Diverse boetes en straffen bestaan voor onder andere de frauduleuze ontduiking van PPT, onjuiste documenten, gedrag dat ontduiking of onjuistheden omvat en het overtreden van relevante vereisten. De sancties vallen uiteen in gevangenisstraffen van zes tot twaalf maanden en boetes met een maximum van 20.000 pond tot driemaal de som van het verschuldigde bedrag aan PPT.<sup>101</sup>

#### *3.2.3.6 Administratieve verplichtingen*

Uit het voorgaande blijkt dat bedrijven en importeurs die plasticverpakkingen produceren of importeren, rekening moeten houden met de implementatie van de nieuwe PPT. Van plasticverpakkingen wordt namelijk aangenomen dat ze niet voldoen aan de test op gerecycled materiaal, tenzij kan worden aangetoond dat dit wel het geval is. Daarom is het van belang dat potentiële belastingplichtigen een administratie bijhouden van de verpakkingen die zij produceren en/of invoeren.<sup>102</sup> Bedrijven die 10.000 kilogram of meer (gevulde of lege) plasticverpakkingen vervaardigen of invoeren over een periode van twaalf maanden, moeten zich registreren voor de PPT.<sup>103</sup> Daarnaast moeten plasticproducenten en importeurs ervoor zorgen dat zij over de informatie kunnen beschikken die nodig is om vast te stellen hoeveel PPT al dan niet moet worden afgedragen. Deze informatie omvat in ieder geval hoeveel gerecycled plastic er in de verpakking zit die wordt geproduceerd en/of geïmporteerd, toepasbare uitzonderingen en bewijsmateriaal. Een ander administratief vereiste dat in het leven is geroepen door de PPT is dat belastingplichtigen op elke factuur die zij aan een zakelijke klant uitgeven, moeten vermelden dat op de betreffende verpakking PPT is betaald.<sup>104</sup> Om sancties te vermijden, moeten de belastingplichtigen vanwege dit nieuwe vereiste hun factureringssystemen aanpassen.

---

<sup>96</sup> Artikel 45 lid 1 Finance Bill 2021.

<sup>97</sup> Artikel 55 lid 1 Finance Bill 2021.

<sup>98</sup> Artikel 51 Finance Bill 2021.

<sup>99</sup> Artikel 53 Finance Bill 2021.

<sup>100</sup> Artikel 52 Finance Bill 2021.

<sup>101</sup> Artikel 77 t/m 80 Finance Bill 2021.

<sup>102</sup> Artikel 63 Finance Bill 2021.

<sup>103</sup> Artikel 55 Finance Bill 2021.

<sup>104</sup> Artikel 68 Finance Bill 2021.

De volgende tabel 1 geeft een overzicht van de Italiaanse, Spaanse en Britse plasticbelastingen:

*Tabel 1: Overzicht nationale plasticbelastingen Italië, Spanje en het VK.*

	Italië	Spanje	VK
<b>Belastinggrondslag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plasticproducten voor eenmalig gebruik voor opslag, bescherming, verwerking en levering van goederen</li> <li>• Halffabricaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet-herbruikbare plasticverpakkingen</li> <li>• Halffabricaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plasticverpakkingen met minder dan 30 procent gerecycled plastic</li> </ul>
<b>Belastingplichtigen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Italiaanse fabrikanten</li> <li>• Europese leveranciers</li> <li>• Importeurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spaanse fabrikanten</li> <li>• Europese leveranciers</li> <li>• Importeurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fabrikanten</li> <li>• Importeurs</li> </ul>
<b>Moment van verschuldigheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Binnenlandse verkoop</li> <li>• Verwerving van goederen</li> <li>• Douane-invoer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eerste verkoop</li> <li>• Betaling</li> <li>• Uitreiken factuur</li> <li>• 15e volgende maand</li> <li>• Douane-invoer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levering</li> <li>• Douane-invoer</li> </ul>
<b>Tarief en uitzonderingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,45 euro per kilogram</li> <li>• Uitzonderd: gerecyclede, medische, composteerbare producten, export etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,45 euro per kilogram</li> <li>• Uitzonderd: gerecyclede en medische producten, export etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,20 Britse pond per kilogram</li> <li>• Uitzonderd: transportverpakkingen, bioplastics, medische producten, export etc.</li> </ul>
<b>Sancties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 200 tot 500 procent van het niet betaalde belastingbedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 tot 150 procent van het niet betaalde belastingbedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gevangenisstraffen van zes tot twaalf maanden</li> <li>• Boetes met een maximum van 20.000 pond tot driemaal de som van het niet betaalde belastingbedrag</li> </ul>
<b>Administratieve verplichtingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boekhoudkundige info producten</li> <li>• Registratie</li> <li>• Facturatievereisten</li> <li>• Bewijs uitzonderingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boekhoudkundige info producten</li> <li>• Registratie</li> <li>• Aangifte</li> <li>• Bewijs uitzonderingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boekhoudkundige info producten</li> <li>• Registratie</li> <li>• Facturatievereisten</li> <li>• Bewijs uitzonderingen</li> </ul>

### 3.3 Verhouding Europese en nationale kunststofheffingen

#### 3.3.1 Overeenkomsten

De Europese kunststofheffing en nationale kunststofheffingen van de lidstaten Italië en Spanje vinden beiden hun grondslag in de Europese duurzaamheidsregelgeving. Zoals blijkt uit het tweede hoofdstuk, is de invoering van de Europese kunststofheffing indirect beschreven in de Europese plastic strategie en de SUP-richtlijn. In de Green Deal en het post-COVID-herstelplan is de implementatie van de Europese kunststofheffing op 1 januari 2021 op een meer expliciete wijze neergelegd. Daaropvolgend is uiteindelijk het besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de EU aangevuld met de nieuwe Europese kunststofheffing. Ook de Spaanse plastic tax vindt haar grondslag in de Europese regelgeving; meer specifiek in de SUP-richtlijn. Het Spaanse Ministerie van Ecologische Transitie en Demografische Uitdaging heeft ervoor gekozen om de SUP-richtlijn om te zetten in het eerdere behandelde 'Ontwerpvoorstel afvalstoffen en verontreinigde bodems'.<sup>105</sup> In de SUP-richtlijn is namelijk neergelegd dat lidstaten (economische) nationale maatregelen mogen instellen om consumptie van kunststofvoedsel -en drankverpakkingen voor eenmalig gebruik te verminderen.<sup>106</sup> Van deze mogelijkheid heeft Spanje gebruik gemaakt door middel van het instellen van een nationale belasting op niet-herbruikbare kunststofverpakkingen. De Spaanse plastic tax heeft echter betrekking op meer dan kunststofvoedsel- en drankverpakkingen, aangezien niet-herbruikbare cosmeticaverpakkingen en halffabricaten ook binnen de reikwijdte van de Spaanse plastic tax vallen.<sup>107</sup>

Het uitgangspunt voor de invoering van de Italiaanse plastic tax is tevens de SUP-richtlijn. Documenten van de Italiaanse douaneautoriteiten refereren bij de invulling van het begrip 'plastic voor eenmalig gebruik' naar de SUP-richtlijn en de bijbehorende bijlage.<sup>108</sup> Bij de Italiaanse plastic tax is, net als bij de Spaanse plastic tax, sprake van een bredere belastinggrondslag dan enkel bepaalde kunststofverpakkingen. De Italiaanse plastic tax wordt namelijk geheven plasticproducten voor eenmalig gebruik die worden gebruikt voor opslag, bescherming, verwerking en levering van goederen.<sup>109</sup>

#### 3.3.2 Verschillen

Tussen de Europese en de nationale kunststofheffingen van Spanje, Italië en het VK bestaan er verschillen op meerdere gebieden. Zoals uit de vorige subparagraaf blijkt, kennen de kunststofheffingen in Spanje en Italië een relatief brede belastinggrondslag. In beiden gevallen wordt de plastic tax geheven over plastic dat het doel heeft om eenmalig gebruikt te worden, ofwel niet-herbruikbaar plastic. De

---

<sup>105</sup> Het Ministerie van Ecologische Transitie en Demografische Uitdaging verwijst bijvoorbeeld naar de omzetting van de SUP-richtlijn op de volgende website: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Residuos%202020%20anteproyecto%20de%20ley%20de%20residuos%20y%20suelos%20contaminados.aspx>.

<sup>106</sup> Artikel 4 en deel A van de bijlage SUP-richtlijn.

<sup>107</sup> Artikel 59 Borrador Del Anteproyecto De Ley De Residuos Y Suelos Contaminados.

<sup>108</sup> Confapi 2020.

<sup>109</sup> Artikel 1 paragraaf 634 Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

PPT van het VK heeft daarentegen een specifiekere belastinggrondslag; namelijk plasticverpakkingen die bestaan uit minder dan 30 procent gerecycled plastic. Ingeval van de Europese kunststofheffing is de belastinggrondslag niet beperkt tot plastic voor eenmalig gebruik, maar vindt heffing plaats over het gewicht van kunststofverpakkingsafval dat niet gerecycled is.<sup>110</sup>

Een ander verschil tussen de heffingen is het moment waarop het belastingbedrag verschuldigd wordt. Dit is bij de nationale kunststofheffingen tijdens het moment van aan- of verkoop, productie, intracommunautaire verwerving of invoer. Bij de Europese kunststofheffing hangt het moment van verschuldigdheid af van de beschikbare data over een bepaald jaar. Voor 2021 is nog geen data beschikbaar, waardoor de hoeveelheid niet-gerecycled plasticafval zal moeten worden ingeschat aan de hand van door lidstaten aangevoerde data uit eerdere jaren. Aangezien deze manier niet altijd zal leiden tot de meest nauwkeurige heffing, wordt in de toekomst het te veel of te weinig aan Europese kunststofheffing gecorrigeerd.<sup>111</sup>

Ook de belastingplichtigen wijken af bij de verschillende kunststofheffingen. Bij de nationale kunststofheffingen worden met name de fabrikanten, verkopers, kopers en invoerders van belastbare plasticproducten als belastingplichtigen aangemerkt. Bij de Europese kunststofheffing zijn de lidstaten de belastingplichtigen. De lidstaten hebben wel de mogelijkheid om wet- en regelgeving in te stellen die bijdraagt aan de problematiek rondom de plasticvervuiling.<sup>112</sup> De lidstaten kunnen er dus voor kiezen om het bedrag aan Europese kunststofheffing dat zij moeten afdragen, te financieren door het instellen van een nationale kunststofheffing.

Een opvallend aspect is naar mijn mening dat het niet duidelijk is of de opbrengst die behaald wordt met de Spaanse en Italiaanse plastic tax zal worden gebruikt voor de financiering van de Europese kunststofheffing. De Spaanse en Italiaanse overheden hebben hier tot nu toe geen uitspraken over gedaan. Indien Spanje en Italië ervoor kiezen om zelf de Europese kunststofheffing te voldoen, en de opbrengsten van de nationale plastic tax te laten stromen naar hun eigen staatskas, dan kan er mijns inziens dus sprake zijn van twee aparte kunststofheffingen. De lidstaten kunnen er ook voor kiezen om zowel de nationale plastic tax als de Europese kunststofheffingen te laten drukken op de personen die als belastingplichtigen worden aangemerkt voor de nationale plastic tax. In dat geval zullen deze belastingplichtigen naar mijn mening dus te maken krijgen met een dubbele heffing op kunststofproducten. Aan de ene kant zal er een Europese kunststofheffing van 0,80 euro per kilogram aan niet-gerecycled kunststofafval geheven worden, en aan de andere kant een nationale plastic tax die 0,45 euro per kilogram aan plastic voor eenmalig gebruik bedraagt.

### 3.4 Deelconclusie

Vanwege de doelstellingen van de EU rondom de consumptie -en productievermindering van kunststofproducten voor eenmalig gebruik, hebben Spanje en Italië ervoor gekozen om in de nabije toekomst een nationale plastic tax te implementeren. Ook het VK zal een nationale plasticverpakkingenbelasting invoeren.

---

<sup>110</sup> Artikel 2 lid 2 Besluit (EU, Euratom) 2020/2053.

<sup>111</sup> EC 2021.

<sup>112</sup> Besluit (EU, Euratom) 2020/2053, punt 7, p.2.

In Italië wordt de belastinggrondslag gevormd door plasticproducten voor eenmalig gebruik die worden gebruikt voor opslag, bescherming, verwerking en levering van goederen. In Spanje omvat de belastinggrondslag niet-herbruikbare plasticverpakkingen die in Spanje worden geproduceerd, gekocht en verkocht. De Britse PPT is van toepassing op plasticverpakkingen die zijn geproduceerd of geïmporteerd in het VK, indien het gerecyclede plastic in de verpakkingen minder dan 30 procent bedraagt.

De nationale plasticbelastingen worden geheven op het moment van aan- en verkoop, koop en invoer bij fabrikanten, leveranciers, bedrijven die plasticproducten kopen vanuit andere lidstaten en importeurs. Het tarief bedraagt 0,20 Britse pond tot 0,45 euro per kilogram en wordt geheven van plasticproducten voor eenmalig gebruik of (deels) niet-herbruikbare plasticverpakkingen. Een aantal uitzonderingen van de plastic tax gelden voor onder andere gerecycled plastic en export.

Vervolgens is in dit hoofdstuk aangegeven wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de Europese en nationale kunststofheffingen. De meest kenmerkende overeenkomst is het feit dat zowel de Europese als nationale kunststofheffingen uit Spanje en Italië hun grondslag vinden in de Europese regelgeving omtrent de vermindering van plasticconsumptie -en productie. Verschillen tussen de Europese en nationale kunststofheffingen zijn onder andere de belastinggrondslag, het moment van verschuldigdheid en de belastingplichtigen. De verhouding tussen enerzijds de Spaanse en Italiaanse plastic tax en anderzijds de Europese kunststofheffing is (nog) onduidelijk, waardoor het mogelijk is dat er een dubbele kunststofheffing gaat drukken op belastingplichtigen.



## Hoofdstuk 4: Analyse kunststofheffingen

### 4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is het juridische kader van zowel de nationale als Europese kunststofheffingen gedetailleerd beschreven. De vraag is op welke wijze deze plannen in de praktijk zullen uitpakken. In dit hoofdstuk zullen daarom de nationale en Europese kunststofheffingen worden geanalyseerd vanuit het perspectief van de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit. Om een volledig beeld te schetsen van de praktijk, zullen ook enkele alternatieve manieren worden uiteengezet waarop een kunststofheffing kan worden geïmplementeerd.

### 4.2 Huidige implementatiewijze

#### 4.2.1 Europese kunststofheffing

##### *4.2.1.1 Juridische haalbaarheid*

Om de juridische haalbaarheid van de Europese kunststofheffing te kunnen toetsen, zal het totstandkomingsproces van het beleidskader waarin de heffing is neergelegd, moeten worden onderzocht. De Europese kunststofheffing is momenteel vastgelegd in het aan alle lidstaten gerichte eigenmiddelenbesluit van de EU.<sup>113</sup> Dit besluit is volgens het Verdrag betreffende de werking van de EU (hierna: VWEU) tot stand gekomen door eenparigheid van stemmen via een bijzondere wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Europees Parlement.<sup>114</sup> Uit hetzelfde artikel van het VWEU vloeit voort dat de EU-begroting volledig wordt gefinancierd met de opbrengsten die worden behaald met behulp van dit eigenmiddelenbesluit.

Het nieuwe eigenmiddelenbesluit is van toepassing vanaf 1 januari 2021. De inwerkingtreding van het eigenmiddelenbesluit vindt plaats op het moment dat alle lidstaten het besluit via hun grondwettelijke bepalingen hebben aangenomen.<sup>115</sup> De Minister van Financiën heeft per brief kenbaar gemaakt dat Nederland en vier overige lidstaten momenteel (juni 2021) bezig zijn met het ratificatieproces omtrent de goedkeuring van het eigenmiddelenbesluit.<sup>116</sup> De lidstaten hebben niet de mogelijkheid om het eigenmiddelenbesluit via hun nationale grondwettelijke bepalingen te veranderen.

In het geval van de Europese kunststofheffing komt duidelijk naar voren dat alle lidstaten met het beleidskader, ofwel het eigenmiddelenbesluit, hebben ingestemd. Daarnaast hebben bijna alle lidstaten het eigenmiddelenbesluit op dit moment goedgekeurd volgens hun grondwettelijke procedure. Het implementeren van de Europese kunststofheffing is dus op basis van de voorgaande gegevens naar mijn mening juridisch haalbaar.

---

<sup>113</sup> Artikel 13 Besluit (EU, Euratom) 2020/2053.

<sup>114</sup> Artikel 311 VWEU.

<sup>115</sup> Artikel 12 Besluit (EU, Euratom) 2020/2053.

<sup>116</sup> NJB, NJB 2021/1620.

#### 4.2.1.2 Uitvoerbaarheid

In het eigenmiddelenbesluit is beschreven dat de lidstaten verplicht zijn om de benodigde gegevens te verstrekken met betrekking tot de Europese kunststofheffing.<sup>117</sup> De EC heeft aangegeven dat de berekening van de Europese kunststofheffing tot stand komt met behulp van het bestaande Eurostat systeem.<sup>118</sup> In het tweede hoofdstuk van deze scriptie is in figuur 1 een voorbeeld te zien van de informatie die door de afzonderlijke lidstaten is geleverd rondom het recyclingpercentage in een bepaald jaar. Het feit dat de gegevens die noodzakelijk zijn voor het berekenen van de Europese kunststofheffing al door de lidstaten moeten worden aangeleverd, brengt mee dat de nieuwe heffing mijns inziens in beginsel geen administratieve lastenverzwaring als gevolg heeft. Wel is een opvallend aspect uit figuur 1 dat de gegevens uit 2018 van de grijsgekleurde lidstaten, waaronder Nederland, in het jaar 2020 al aangeleverd hadden moeten worden, maar in 2021 nog altijd ontbreken. De schatting die gemaakt moet worden om de kunststofheffing te berekenen in 2021<sup>119</sup>, zal door de afwezigheid van deze gegevens relatief ingewikkelder, en dus minder goed uitvoerbaar zijn voor de lidstaten die over bepaalde jaren geen informatie hebben verschaft omtrent het recyclingpercentage van het kunststofverpakkingsafval.

Daarnaast bestaat de vraag of de aangeleverde gegevens betreffende recycling van plasticmaterialen -en afval als uitgangspunt moeten worden genomen. Hoe meer niet-gerecycled kunststofverpakkingsafval de lidstaten opgeven, hoe meer zij moeten afdragen aan de EU. Een gevolg hiervan kan naar mijn mening zijn dat de lidstaten inaccurate informatie gaan verschaffen, waardoor zij minder kunststofheffing hoeven af te dragen en een misleidend positief beeld schetsen van hun binnenlandse recyclingprogressie. Ook kunnen door de lidstaten per abuis fouten worden gemaakt bij het berekenen van het recyclingpercentage. In 2018 is geconstateerd door Eunomia<sup>120</sup> dat het VK foutieve gegevens heeft ingezonden ten aanzien van de hoeveelheid kunststofverpakkingsafval en het recyclingpercentage. De oorzaak voor hoge recyclingpercentage was volgens Eunomia dat bij kunststofverpakkingen die als gerecycled werden opgegeven vaak vocht en andere vervuiling werd geconstateerd, waardoor het gewicht van de verpakkingen onterecht toenam. Het kunststofmateriaal dat werd gerapporteerd als 'in de handel gebracht' en dus niet was gerecycled, werd daarentegen pas in de berekening meegenomen als het schoon, droog en vrij was van vreemde materialen en verontreinigingen.<sup>121</sup>

In het kader van de uitvoerbaarheid is het van belang om de vrijheid van de lidstaten omtrent de nationale invulling van de Europese kunststofheffing nader te behandelen. In het eigenmiddelenbesluit wordt namelijk beschreven dat lidstaten conform het subsidiariteitsbeginsel, maatregelen (zoals een plastic tax) kunnen instellen om de Europese kunststofheffing in te vullen.<sup>122</sup> Met het subsidiariteitsbeginsel wordt de vraag beantwoord of de EU haar bevoegdheid moet

---

<sup>117</sup> Artikel 2 lid 2 Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 en artikel 12 Richtlijn 94/62/EG.

<sup>118</sup> EC 2021.

<sup>119</sup> Zie paragraaf 2.3.2 voor een uitgebreidere beschrijving van de Europese kunststofheffing.

<sup>120</sup> Eunomia is een onafhankelijk adviesbureau dat zich focust op het helpen van bedrijven, overheden etc. om betere ecologische en commerciële resultaten te bereiken.

<sup>121</sup> Eunomia 2018.

<sup>122</sup> Besluit (EU, Euratom) 2020/2053, punt 7, p.2.

gebruiken om een kwestie op EU-niveau te regelen.<sup>123</sup> Volgens het Verdrag betreffende de EU (hierna: VEU) treedt de EU slechts op indien 1) de doelstellingen van het overwogen optreden onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal kunnen worden bereikt en 2) deze doelstellingen beter door het optreden van de EU kunnen worden bereikt.<sup>124</sup>

Aangezien in het eigenmiddelenbesluit is besloten om de lidstaten conform het subsidiariteitsbeginsel zelf maatregelen te laten instellen omtrent de Europese kunststofheffing, kan worden aangenomen dat de EU momenteel niet van plan is om een geharmoniseerde plasticbelasting in te voeren die losstaat van dit besluit. Dit heeft als consequentie dat bepaalde lidstaten (op dit moment Spanje en Italië) nationale kunststofheffingen zullen invoeren. In de EU kan daardoor concurrentievervalsing ontstaan voor bijvoorbeeld bedrijven die werkzaam zijn in de plasticindustrie. Bedrijven die zijn gevestigd in lidstaten die geen nationale kunststofheffing hebben ingevoerd, bevinden zich namelijk in een fiscaal gunstigere positie dan bedrijven die gevestigd zijn in lidstaten met een nationale kunststofheffing. Ook kunnen lidstaten die een nationale kunststofheffing hebben ingevoerd, na deze invoering nog steeds grensoverschrijdende ecologische problemen ondervinden die veroorzaakt worden door lidstaten die geen nationale plasticbelasting hebben geïmplementeerd.

Concurrentievervalsing en grensoverschrijdende aspecten zijn twee factoren die worden beschreven<sup>125</sup> als relevante aspecten voor het optreden door de EU in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.<sup>126</sup> De EU beargumenteert in het eigenmiddelenbesluit dat conform het subsidiariteitsbeginsel de lidstaten zelf maatregelen kunnen nemen omtrent de plastic-kwestie. Echter, vanuit het perspectief van de lidstaten kan beargumenteerd worden dat deze nationale maatregelen concurrentievervalsing en grensoverschrijdende problemen (zie vorige alinea) als gevolg kunnen hebben, waardoor volgens het subsidiariteitsbeginsel juist moet worden ingegrepen door de EU.

Een mogelijke oorzaak voor het niet optreden door de EU, kan de uitvoerbaarheid van de kunststofheffing zijn. Het opstellen van een richtlijn of verordening voor een (partiële) geharmoniseerde plasticbelasting bestaat namelijk uit een omvangrijke wetgevingsprocedure die veel tijd in beslag neemt.<sup>127</sup> Daarentegen komen de diverse nationale maatregelen de uitvoerbaarheid van de Europese kunststofheffing niet ten goede vanuit het oogpunt van ondernemingen. Potentiële belastingplichtigen zoals plasticproducenten- en importeurs moeten vanwege de uiteenlopende maatregelen namelijk rekening houden met omvangrijke administratieve lasten die per lidstaat verschillen. Een geharmoniseerde plasticbelasting op EU niveau kan naar mijn mening voornamelijk vanuit het perspectief van administratieve lasten voor deze groep een meer uitvoerbare optie zijn.

---

<sup>123</sup> Amtenbrink & Vedder 2017, p. 169.

<sup>124</sup> Artikel 5 lid 3 VEU.

<sup>125</sup> Verdrag van Amsterdam en bijbehorend Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteit- en evenredigheidsbeginsel.

<sup>126</sup> Amtenbrink & Vedder 2017, p. 171.

<sup>127</sup> Zie paragraaf 4.3.3 voor meer informatie over harmonisatievoorstellen.

#### 4.2.1.3 Effectiviteit

Een van de doelen van de Europese kunststofheffing is volgens het EU: *'het verbruik van kunststoffen voor eenmalig gebruik terug dringen, recycling stimuleren en de circulaire economie bevorderen'*.<sup>128</sup> Uiteraard kleeft aan de Europese kunststofheffing ook een opbrengstendoel, vanwege de plaatsing van heffing in het eigenmiddelenbesluit. Deze twee doelen kunnen naar mijn mening als tegenstrijdig worden aangemerkt. Indien het kunststofafval daadwerkelijk zal afnemen door de Europese kunststofheffing, dan zullen de inkomsten voor de EU dus ook snel afnemen, waardoor het opbrengstendoel niet zal worden behaald.<sup>129</sup> Momenteel kan over de doeltreffendheid, of met andere woorden de effectiviteit, van de Europese kunststofheffing nog geen nauwkeurige meting plaatsvinden, omdat de heffing kort geleden is ingevoerd. Aan de hand van de huidige implementatiewijze kan echter wel een theoretische effectiviteitsinschatting worden gemaakt

In het eigenmiddelenbesluit is niet beschreven voor wat of wie de opbrengsten worden gebruikt die behaald worden met de Europese kunststofheffing. Aangezien geen verplichting bestaat voor de EU om de eigen middelen die worden behaald met de Europese kunststofheffing voor een specifiek begrotingsonderwerp te gebruiken, is een mogelijk gevolg dat deze eigen middelen worden aangewend voor uitgaveposten die geen verband hebben met de duurzaamheidsdoeleinden van de EU. Indien de opbrengsten echter worden gebruikt voor innovaties op het gebied van plasticproductie- en verwerking, dan kunnen deze opbrengsten wel degelijk bijdragen aan de Europese duurzaamheidsdoeleinden.

De Europese kunststofheffing wordt over het gewicht van het niet gerecyclede kunststofverpakkingsafval van de lidstaten geheven. Opvallend aan deze heffingsgrondslag, is dat enkel kunststofverpakkingsafval wordt betrokken in de heffing. Dit betekent dat op andere plasticproducten met een hoog vervuilingspotentieel, zoals plasticproducten voor eenmalig gebruik, geen heffing plaatsvindt. De EU kan deze afweging gemaakt hebben met de SUP-richtlijn in gedachten. In de SUP-richtlijn wordt namelijk een stapsgewijs verbod van het in handel brengen van bepaalde plasticproducten neergelegd<sup>130</sup>, waardoor de noodzaak voor een heffing op deze producten minder groot is. Een mogelijke oorzaak voor deze keuze kan ook zijn dat de vraag naar plasticmaterialen in de EU het grootst is in de plasticverpakkingensector.<sup>131</sup>

Een ander opmerkelijk aspect van deze heffingsgrondslag is naar mijn mening dat zowel producenten als consumenten er niet direct door worden geraakt, terwijl het niet gerecyclede kunststofverpakkingsafval afkomstig kan zijn van beiden partijen.<sup>132</sup> De vraag is of het doel betreffende het terugdringen van het verbruik van kunststoffen voor eenmalig gebruik, wordt behaald met deze heffingsgrondslag. Om een gedragsverandering te bewerkstelligen bij consumenten en producenten, zal de heffing eerder in de plasticketen moeten geschieden dan in het afvalstadium.<sup>133</sup> Indien lidstaten besluiten een nationale kunststofheffing in te voeren waarmee de Europese

---

<sup>128</sup> Besluit (EU, Euratom) 2020/2053, punt 7, p.2.

<sup>129</sup> Centres for European Policy Network 2021.

<sup>130</sup> Zie paragraaf 2.2.2. voor een gedetailleerde uiteenzetting van de SUP-richtlijn.

<sup>131</sup> Plastics Europe 2020, p. 24.

<sup>132</sup> Webb & Schneider 2018.

<sup>133</sup> Fundació 2018, p. 12-13.

kunststofheffing kan worden voldaan, dan hebben zij de mogelijkheid om hun heffingsgrondslag zo in te richten dat de producenten en/of consumenten de gevolgen van de Europese kunststofheffing toch indirect voelen.

Een mogelijke effectief element van de heffingsgrondslag, zijn de woorden 'niet gerecycled'. Deze bewoordingen brengen mee dat verpakkingen die wel recyclebaar zijn, maar gewoonweg niet worden gerecycled, worden meegenomen in de heffingsgrondslag. Dit kan mijns inziens bijdragen aan het doel om recycling te stimuleren en de circulaire economie bevorderen, omdat de lidstaten minder hoeven af te dragen indien zij het recyclebare verpakkingsafval gaan recyclen dat momenteel niet wordt gerecycled.

## 4.2.2 Nationale kunststofheffingen

### 4.2.2.1 Juridische haalbaarheid

Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat de lidstaten Spanje en Italië plannen hebben om nationale plasticbelastingen in te voeren in de nabije toekomst. Om de juridische haalbaarheid te kunnen toetsen, moeten deze nationale belastingen worden bekeken in het licht van het EU-recht.

De grondslag voor zowel de Spaanse als Italiaanse plasticbelasting is volgens de overheden<sup>134</sup> te vinden in de Europese SUP-richtlijn. Het Spaanse Ministerie van Ecologische Transitie en Demografische Uitdaging heeft een verslag opgesteld waarin de plastic tax binnen het kader van de Europese wetgeving wordt geanalyseerd.<sup>135</sup> Volgens het ministerie is het 'Ontwerpvoorstel afvalstoffen en verontreinigde bodems', waarin de plastic tax is opgenomen, in de eerste plaats een verplichte omzetting van de SUP-richtlijn in de nationale wetgeving. Deze verplichte omzetting of implementatie van een richtlijn vloeit voort uit het VWEU.<sup>136</sup> Een richtlijn is namelijk *verbindend ten aanzien van het bereiken resultaat*<sup>137</sup> voor elke lidstaat. Lidstaten hebben wel de ruimte om de vorm en middelen te kiezen waarop dit resultaat bereikt kan worden. Spanje en Italië hebben er voor gekozen om de SUP-richtlijn in te vullen en de resultaten te bereiken met behulp van hun nationale plasticbelastingen.

Bij het invoeren van een indirecte belasting op nationaal niveau, moeten de lidstaten rekening houden met Europese wet -en regelgeving. In de Richtlijn 2008/118<sup>138</sup> (hierna: accijnsrichtlijn) is beschreven dat lidstaten in beginsel de mogelijkheid hebben om indirecte belastingen in te voeren. De nadruk ligt hier op de woorden 'in beginsel', aangezien het niet zonder meer toegestaan is voor lidstaten om indirecte belastingen in te voeren. Volgens de accijnsrichtlijn mogen nationale indirecte belastingen niet het karakter van een omzetbelasting hebben en mogen zij in het handelsverkeer tussen de lidstaten geen aanleiding geven tot grensformaliteiten.<sup>139</sup> Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna HvJ) kan niet gesproken worden van een grensformaliteit, indien een enkel aangifte moet

---

<sup>134</sup> Zie paragraaf 3.3 voor meer informatie over de verhouding tussen de Europese en nationale kunststofheffingen.

<sup>135</sup> Ministerio Para La Transición Ecológica Y El Reto Demográfico 2021 II.

<sup>136</sup> Amtenbrink & Vedder 2017, p. 193.

<sup>137</sup> Artikel 288 VWEU.

<sup>138</sup> Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008.

<sup>139</sup> Artikel 1 lid 3 Accijnsrichtlijn.

worden gedaan bij de intracommunautaire verwerving van goederen.<sup>140</sup> Daarnaast benoemd het HvJ in een andere uitspraak dat er tevens geen sprake is van grensformaliteiten wanneer de belasting gelijk is voor zowel ingevoerde als binnenlandse producten.<sup>141</sup>

Het VWEU beschrijft dat een verbod bestaat van in- en uitvoerrechten en van alle heffingen van gelijke werkingen tussen lidstaten en tussen lidstaten en derde landen.<sup>142</sup> Dit verbod is het resultaat van de exclusieve bevoegdheid die de EU geniet op het gebied van de douane-unie en de gemeenschappelijke handelspolitiek.<sup>143</sup> Echter, een uitzondering op het verbod van in- en uitvoerrechten is de binnenlandse belasting van een lidstaat.<sup>144</sup> Een binnenlandse belasting wordt volgens het HvJ onder andere gekenmerkt door het feit dat zowel binnenlandse als buitenlandse producten op eenzelfde manier worden betrokken in de heffing.<sup>145</sup> Indien vastgesteld is dat er sprake is van een binnenlandse belasting, is ook vereist dat deze belasting niet discriminerend is.<sup>146</sup> Over de ingevoerde producten mag dus geen hogere belastingheffing plaatsvinden dan de binnenlandse producten.

De Spaanse en Italiaanse plasticbelastingen kunnen worden aangemerkt als indirecte belastingen op andere dan accijnsgoederen, zoals beschreven in de accijnsrichtlijn.<sup>147</sup> Indien belastbare plasticproducten worden ingevoerd, is bij beiden plasticbelastingen sprake van een heffing op het moment van (douane)invoer. De belastingplichtige importeurs moeten op dat moment een aangifte doen, maar dit is, zoals blijkt uit de bovenstaande alinea's, op zichzelf staand geen grensformaliteit. Daarnaast geldt het verbod op in- en uitvoerrechten niet voor deze plasticbelastingen, omdat zij naar mijn mening kunnen worden beschouwd als binnenlandse belastingen. De plasticbelastingen worden namelijk tegen hetzelfde tarief geheven op binnenlandse soortgelijke producten. Vanwege het voldoen aan de vereisten voor het invoeren van nationale indirecte belastingen, zijn zowel de Spaanse als Italiaanse plasticbelastingen naar mijn mening juridisch haalbaar.

#### *4.2.2.2 Uitvoerbaarheid*

De toekomstige invoering van nationale plasticbelastingen door Spanje, Italië en het VK heeft vergaande consequenties voor Europese en niet-Europese belastingplichtigen. Vooral plasticproducenten en importeurs moeten rekening houden met de nieuwe administratieve en boekhoudkundige gegevens die zij moeten verstrekken aan de lokale belasting- en douaneautoriteiten. De nieuwe registratie -en aangifteverplichtingen zorgen ervoor dat belastingplichtigen hun huidige bedrijfssystemen moeten aanpassen, zodat mogelijke fouten die resulteren in sancties worden voorkomen. Ook zijn de belastingplichtigen verplicht om data te verzamelen over de hoeveelheid niet-recyclebaar plasticmateriaal (in kilogram) dat zij produceren en/of importeren. Wanneer de belastbare plasticproducten worden geproduceerd

---

<sup>140</sup> HvJ EU 3 juni 2010, C-2/09, EU:C:2010:312 (Kalinchev), r.o. 27.

<sup>141</sup> HvJ EU 12 februari 2015, C-349/13, EU:C:2015:84 (Oil Trading Poland), r.o. 38.

<sup>142</sup> Artikel 28 en 30 VWEU.

<sup>143</sup> Artikel 3 lid 1 onderdeel a en e VWEU.

<sup>144</sup> Amtenbrink & Vedder 2017, p. 318-323.

<sup>145</sup> HvJ EU 2 april 1998, C-213/96, ECLI:EU:C:1998:15 (Outokumpu Oy), r.o. 20.

<sup>146</sup> Artikel 110 VWEU.

<sup>147</sup> Artikel 1 lid 3 Accijnsrichtlijn.



door de belastingplichtige zelf, kan hij al ten tijde van de productie attent zijn op het gewicht aan niet-recyclebaar plasticmateriaal in de producten. Een probleem ontstaat echter op het moment dat de plasticproducten zijn geproduceerd buiten Spanje, Italië of het VK. De buitenlandse plasticproducent zal een verklaring moeten afgeven waaruit blijkt hoeveel niet-recyclebaar plastic de producten bevatten. Voor zowel de importeurs als de autoriteiten is het controleren van deze verklaring naar mijn mening een ingewikkelde taak, aangezien buitenlandse producenten niet zonder meer gedetailleerde informatie verschaffen over hun productieproces.

Voor het exporteren van belastbare plasticproducten, geldt een vrijstelling bij alle besproken nationale plasticbelastingen. In het kader van de uitvoerbaarheid, kan deze exportvrijstelling complicaties opleveren voor belastingplichtigen. Indien er sprake is van lange productie- en verkoopketens, is de vraag wat er gebeurt met de eerder betaalde plasticbelasting op het moment dat de exporteur is gevestigd aan het einde van de keten. De plasticproducenten of invoerders aan het begin van een lange keten, kunnen niet altijd weten dat de plasticproducten die zij hebben geproduceerd of ingevoerd uiteindelijk worden geëxporteerd. Daardoor kunnen zij dus onterecht plasticbelasting afdragen. De PPT uit het VK, heeft voor deze complicatie als oplossing aangedragen dat de belastingplichtigen enkel gebruik kunnen maken van de exportvrijstelling indien het plan al ten tijde van productie of invoer, het exporteren van de verpakkingen is geweest.<sup>148</sup> Hoe de belastingplichtigen dit plan kunnen aantonen richting de autoriteiten is nog maar de vraag. Het feit dat deze extra bewijslast bij de belastingplichtigen wordt gelegd, zorgt naar mijn mening voor een minder goede uitvoerbaarheid van de nationale plasticbelasting voor de belastingplichtigen.

Vanwege soortgelijke knelpunten op het gebied van uitvoerbaarheid, is in 2012 na vier jaar de Nederlandse verpakkingenbelasting afgeschaft.<sup>149</sup> De verpakkingenbelasting werd geheven op meerdere soorten verpakkingsmaterialen, waaronder kunststofverpakkingen. Een half jaar na de invoering van de verpakkingenbelasting werden meerdere vereenvoudigingen van administratieve lasten aangekondigd via een brief van de toenmalige Staatssecretaris van Financiën.<sup>150</sup> Een van deze vereenvoudigingen was gericht op de importeurs van verpakkingen die moeite hadden met het aanleveren van gegevens omtrent de hoeveelheid verpakkingsmateriaal bij het importeren van al geproduceerde verpakkingen. De oplossing die werd aangeboden door de Staatssecretaris was het instellen van een forfait dat gekoppeld was aan de kosten of omzet van de buitenlandse inkopen in de vorm van een voor bezwaar vatbare beschikking. De bedoeling was dat de administratieve lasten voor deze importeurs afnamen. Voor de Belastingdienst vermeerderden de lasten juist door dit forfait, aangezien het forfait moest worden vastgesteld voor elke afzonderlijke belastingplichtige<sup>151</sup> en de bezwaren van deze belastingplichtigen tegen het forfait moesten worden behandeld. Een andere vereenvoudiging die werd opgenoemd in de brief was het beperken van de verpakkingendefinitie door middel van het uitsluiten van logistieke hulpmiddelen. De

---

<sup>148</sup> Artikel 51 Finance Bill.

<sup>149</sup> Kamerstukken II 2011/2012, 33 003, nr. 3, p. 11 (MvT).

<sup>150</sup> Kamerstukken II 2007/2008, 28 694, nr. 68.

<sup>151</sup> Kamerstukken II 2011/2012, 33 003, nr. 3, p. 11 (MvT): In totaal drukte de verpakkingenbelasting op ongeveer 4000 belastingplichtigen in Nederland.

verkorte versie van deze definitie luidde als volgt: *'producten, vervaardigd van materiaal van welke aard ook, die kunnen worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van andere producten'*.<sup>152</sup> Ook na de vereenvoudiging ondervond de rechterlijke macht een toename van de zaken betreffende de reikwijdte van de verpakingsdefinitie.<sup>153</sup>

In een recente kamerbrief van de Staatssecretaris van Financiën zijn de mogelijkheden voor de invoering van een nieuwe Nederlandse plasticbelasting besproken.<sup>154</sup> Voordat de definitieve nationale plasticbelastingen worden ingevoerd, is het naar mijn mening van belang dat Spanje, Italië, het VK en potentieel ook Nederland de opgenoemde uitvoerbaarheidsproblemen voor belastingplichtigen, de autoriteiten en de rechterlijke macht oplossen. Alleen dan zullen de plasticbelastingen in de toekomst voor een lange periode zonder veel wijzigingen in stand kunnen worden gehouden.

#### 4.2.2.3 Effectiviteit

Spanje, Italië en het VK willen met het instellen van een nationale plasticbelasting doelen bereiken op het gebied van duurzaamheid en milieu. Het doel dat het Spaanse Ministerie voor Ecologische Transitie en Demografische Uitdaging expliciet benoemd in een verslag betreffende het effect van de plastic tax, is het voorkomen van plasticafval door de belasting te laten drukken in de productiefase.<sup>155</sup> De Italiaanse belastingautoriteiten geven aan dat de plastic tax vooral bedoeld is om de productie van niet-herbruikbare plasticmaterialen te verlagen.<sup>156</sup> De PPT van het VK heeft volgens het HMRC het doel om producenten meer gerecycled materiaal te laten gebruiken, waardoor recycling en inzameling van plasticafval wordt gestimuleerd.<sup>157</sup> Evenals de Europese kunststofheffing kan er enkel een theoretische inschatting worden gemaakt van de effectiviteit van deze nationale plasticbelastingen, aangezien de nationale belastingen nog niet in werking zijn getreden.

Zoals in de vorige paragraaf en voorgaande hoofdstukken is beschreven, bevatten alle besproken nationale plasticbelastingen een exportvrijstelling. Naast het lastige uitvoerbaarheidsaspect van de exportvrijstelling, bestaan er op het gebied van de effectiviteit tevens knelpunten. Op het moment dat nieuwe niet-recyclebare plasticverpakkingen worden geproduceerd en geleverd, vindt er in beginsel bij alle nationale plasticbelastingen een belastbaar feit plaats. De belastingheffing die plaatsvindt bij plasticproducenten die zich enkel focussen op de binnenlandse markt, kan als gevolg hebben dat zij meer gerecycled plastic gaan gebruiken ten tijde van de productie.<sup>158</sup> Hierdoor zullen de afgewerkte plasticverpakkingen een hoger percentage aan gerecycled materiaal bevatten of idealiter volledig recyclebaar zijn. In het kader van het doel om de productie van niet-recyclebare plastics te verlagen, kan deze belastingheffing naar mijn mening als effectief worden aangemerkt.

---

<sup>152</sup> Artikel 80 van de Wet belastingen op milieugrondslag [vervallen tekst 2008].

<sup>153</sup> Bijvoorbeeld: Rechtbank Zeeland-West-Brabant 29 april 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:CA3790: de vraag in deze zaak was of kokers en worsten waarmee kit werd afgesloten, kon worden aangemerkt als verpakking.

<sup>154</sup> Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 14 juni 2021.

<sup>155</sup> Ministerio Para La Transición Ecológica Y El Reto Demográfico 2021 II, p. 10.

<sup>156</sup> Agenzia Dogane Monopoli 2019.

<sup>157</sup> HMRC 2021.

<sup>158</sup> Fundació 2018, p. 16-17.

Echter, de verpakkingenmarkt heeft een sterk internationaal karakter, omdat aan de wereldwijde vraag naar plasticproducten door een selecte groep multinationals wordt voldaan.<sup>159</sup> De kans bestaat dus dat plasticproducenten die gevestigd zijn in Spanje, Italië of het VK de in beginsel belastbare plasticproducten zullen exporteren naar landen die geen nationale plasticbelasting hebben geïmplementeerd. Indien de plasticproducenten de plasticverpakkingen of andere belastbare plasticproducten grotendeels exporteren, dan zal de nationale plasticbelasting weinig impact op hen hebben, vanwege de exportvrijstelling. In geval van export, kan in mijn optiek dus sprake zijn van een dubbele niet-heffing van plasticbelasting, vanwege enerzijds de exportvrijstelling in Spanje, Italië en het VK en anderzijds het niet bestaan van een plasticbelasting in het uiteindelijke land van invoer. Dit kan concurrentievervalsing als gevolg hebben, aangezien plasticproducenten die hun producten voornamelijk exporteren, minder plasticbelasting zullen moeten afdragen, dan producenten die enkel op de binnenlandse markt werkzaam zijn. De exportvrijstelling gaat dus ten koste van de effectiviteit, omdat deze vrijstelling een hindernis vormt bij het verlagen van de niet-recyclebare plasticproductie in geval van plasticproducenten die zich hoofdzakelijk richten op de export.

Uit de plannen van de besproken nationale plasticbelastingen volgt dat de belastinggrondslag voornamelijk<sup>160</sup> bestaat uit plasticverpakkingen. De keuze voor plasticverpakkingen is in geval van de Spaanse en Italiaanse plasticbelastingen gebaseerd op de producten, waaronder plasticverpakkingen, die zijn benoemd in de SUP-richtlijn. Bij de plasticbelasting van het VK, zijn de plasticverpakkingen als belastinggrondslag geselecteerd, omdat op de plasticverpakkingenmarkt minder recycling aanwezig is dan gewenst.<sup>161</sup> De vraag is of met het besluit om plasticverpakkingen als belastinggrondslag te nemen, de milieudoelstellingen van de lidstaten en het VK behaald worden.

Ter vergelijking kunnen de milieueffecten van de eerdergenoemde (plastic)verpakkingenbelasting van Nederland worden onderzocht, aangezien deze belasting een soortgelijke belastinggrondslag had en ook werd geheven bij de producenten en importeurs van plasticverpakkingen. De verpakkingenbelastingen werden na vier jaar afgeschaft, vanwege uitvoerbaarheidsproblemen en beperkte milieueffecten.<sup>162</sup> Naast de korte periode dat de verpakkingenbelasting was ingevoerd, waren er volgens een onafhankelijk evaluatierapport van CE Delft<sup>163</sup>, ook andere redenen voor de beperkte milieueffecten van de verpakkingenbelasting.<sup>164</sup> Uit interviews met onder andere grote plasticverpakkingenproducenten, bleek dat het tarief van de verpakkingenbelasting, dat ongeveer 0,47 euro per kilogram bedroeg voor recyclebaar en niet-recyclebaar plastic, de producenten geen stimulans gaf om over te gaan op milieuvriendelijke substitutiegoederen. Een aanbeveling vanuit de

---

<sup>159</sup>CE Delft 2010, p. 67.

<sup>160</sup> Zie paragraaf 3.2.1: bij de Italiaanse en Spaanse plannen omvat de belastinggrondslag ook het materiaal dat wordt gebruikt voor de productie van plasticproducten voor eenmalig gebruik/plasticverpakkingen.

<sup>161</sup> HM Treasury 2018

<sup>162</sup> Kamerstukken II 2011/2012, 33 003, nr. 3, p. 11 (MvT).

<sup>163</sup> CE Delft 2010: "CE Delft is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken."

<sup>164</sup> CE Delft 2010, p. 63-107.

kant van de producenten was dan ook om een lager tarief in te stellen voor recyclebare plasticverpakkingen, zodat de vervanging van niet-recyclebaar plastic financieel aantrekkelijker was. Daarnaast wordt in het evaluatierapport beschreven dat de verpakkingenbelasting vooral effect had op de verpakkingstrategie van kleine plasticproducenten. In geval van de grote plasticverpakkingenproducenten was de impact van de verpakkingenbelasting beperkt, omdat deze groep producenten niet afweek van de internationale verpakkingstrategie die was vastgesteld door de hoofdkantoren. Ook berekenden deze producenten de verpakkingenbelasting volledig door aan de consumenten. Volgens het evaluatierapport kan een subsidiesysteem dat wordt gefinancierd met de opbrengsten van de verpakkingenbelasting, bijdragen aan snellere innovaties op het gebied van milieubewustere verpakkingen.<sup>165</sup>

In geval van de Spaanse, Italiaanse en Britse variant van de plasticbelasting, wordt in tegenstelling tot de Nederlandse verpakkingenbelasting wel een onderscheid gemaakt tussen niet-recyclebare en recyclebare plasticverpakkingen. Dit maakt deze nationale plasticbelastingen mijns inziens relatief effectiever in het kader van de vermindering van de niet-recyclebare plasticverpakkingenproductie. De hoogte van het tarief ligt echter bij de nationale plasticbelastingen tussen de 0,20 Britse pond en 0,45 euro per kilogram. Deze lage tarieven hebben volgens het evaluatierapport een beperkt effect op de soorten materialen die ten tijde van de productie worden gebruikt door plasticproducenten. Een hoger tarief kan op langere termijn zorgen voor een grotere gedragsverandering bij de plasticproducenten.<sup>166</sup> Daarnaast kan het belasten van niet-recyclebare plastics en het stimuleren van recyclebare plastics zorgen voor een betere effectiviteit.<sup>167</sup> De opbrengsten die worden behaald met de nationale plasticbelastingen kunnen worden aangewend voor innovatiesubsidies op het gebied van bijvoorbeeld recyclevriendelijke plasticproductie en duurzame substitutiegoederen.

Een ander aspect dat naar mijn mening invloed heeft op de effectiviteit van de nationale plasticbelastingen, is de prijselasticiteit van de vraag naar plasticverpakkingen. Met de prijselasticiteit van de vraag wordt gemeten in welke mate de vraag naar plasticverpakkingen verandert op het moment dat er sprake is van een prijswijziging.<sup>168</sup> Aangezien op de plasticverpakkingenmarkt verscheidene verpakkingsoorten te vinden zijn, is het lastig om de elasticiteit van de plasticverpakkingen als geheel vast te stellen. De elasticiteit van plasticverpakkingen is onder andere afhankelijk van aanwezige substituten.<sup>169</sup> Zo blijkt uit onderzoek dat de vraag naar plasticwaterflessen inelastisch is, omdat er geen geschikte verpakkingensubstituten zijn voor PET-flessen.<sup>170</sup> Toch zijn er waterflesproducenten die overstappen naar alternatieve verpakkingmaterialen zoals glas, karton en bioplastics.<sup>171</sup>

Substitutiematerialen voor plastic, zoals bioplastics, zorgen echter niet altijd

---

<sup>165</sup> CE Delft 2010, p. 41.

<sup>166</sup> CE Delft 2010, p. 9.

<sup>167</sup> Vollebergh 2012, p. 10: ook wel de stok (beprijzing) en wortel (subsidie) benadering genoemd.

<sup>168</sup> Rissel 2010, p. 22.

<sup>169</sup> Fundació 2018, p. 26.

<sup>170</sup> Berck 2016.

<sup>171</sup> Een recent voorbeeld is het Nederlandse bedrijf Earth Water dat volledig stopt met het produceren van PET-waterflessen: <https://earthwater.nl/nl-nl/nieuws/we-stoppen-ermee>.

voor het gewenste milieueffect. Bioplastics op basis van cellulose worden gewonnen uit voornamelijk bomen en andere vezelrijke planten.<sup>172</sup> Om bepaalde kwaliteiten van ‘normaal’ plastic te verkrijgen, worden de natuurlijke hulpbronnen behandeld met behulp van milieubelastende middelen. Tevens kunnen bioplastics een niet biologisch afbreekbare laag bevatten, waardoor er geen composteerbaarheid bestaat. In de PPT van het VK zijn polymeren op basis van cellulose die niet chemisch gemodificeerd zijn, niet opgenomen in de belastinggrondslag. Met in achtneming van de milieudoelstellingen van het VK, is deze uitsluiting van bioplastics in mijn optiek niet effectief, omdat het productie -en afbreekproces van deze bioplastics niet zonder meer milieuvriendelijker is dan bij normale plastics.

De volgende tabel 2 geeft een overzicht van de mogelijke knelpunten op het gebied van de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van de Europese en nationale kunststofheffingen:

*Tabel 2: Mogelijke knelpunten van Europese en nationale kunststofheffingen*

Implementatiewijze	Juridische haalbaarheid	Uitvoerbaarheid	Effectiviteit
<b>Europese kunststofheffing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eigenmiddelenbesluit wordt goedgekeurd door lidstaten, dus juridisch haalbaar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inaccurate of afwezige data</li> <li>Administratieve lastenverzwaring door uiteenlopende invulling in lidstaten</li> <li>Discussabel beroep op subsidiariteitsbeginsel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tegengestelde doelen</li> <li>Aanwending opbrengst niet gespecificeerd</li> <li>Beperkte heffingsgrondslag</li> <li>Drukt niet op producenten/ consumenten</li> </ul>
<b>Nationale kunststofheffingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Binnenlandse belastingen, dus juridisch haalbaar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administratieve en boekhoudkundige lastenverzwaring</li> <li>Inaccurate gegevens bij invoer</li> <li>Exportvrijstelling zorgt voor meer lasten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exportvrijstelling zorgt voor concurrentieverstoring</li> <li>Beperkte belastinggrondslag</li> <li>Laag tarief</li> <li>Geen focus op prijselasticiteit van de vraag</li> <li>Bioplastics (soms) onbelast</li> </ul>

## 4.3 Alternatieve implementatiewijzen

### 4.3.1 Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Naast een plasticbelasting op nationaal niveau, zijn er naar mijn mening ook alternatieve wijzen om plasticafval te verminderen en recycling te stimuleren. Een van

<sup>172</sup> Bolck 2006, p. 22-23.

deze manieren die benoemd is door de EU in meerdere richtlijnen,<sup>173</sup> is de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De bedrijven die (onder andere) plasticproducten op de Europese markt verkopen, zijn verplicht om bij te dragen in de kosten die voortvloeien uit het door hen gegenereerde afval. Met de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden de negatieve milieueffecten van afvalverpakkingen verschoven van de consumenten naar de producenten. De verantwoordelijkheid van een producent voor zijn geproduceerde plasticproducten wordt dus verlengd tot en met de afvalfase. Lidstaten hebben de mogelijkheid om de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zelf in te vullen, mits de invulling technisch uitvoerbaar en economisch haalbaar is.<sup>174</sup> In 2018 zijn de minimumvereisten voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor onder andere (plastic)verpakkingen verder aangevuld.<sup>175</sup> Daarnaast is in de SUP-richtlijn beschreven dat op het niveau van plasticproducenten een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gaat gelden voor een aantal kunststofproducten voor eenmalig gebruik.<sup>176</sup>

In Nederland is de grondslag voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te vinden in de Wet milieubeheer<sup>177</sup> en het Besluit Regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Volgens dit besluit vallen binnenlandse en buitenlandse producenten en importeurs die stoffen, mengsels of producten voor het eerst op de markt aanbieden, binnen de reikwijdte van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.<sup>178</sup> De producenten en importeurs zijn genoodzaakt om maatregelen te nemen op de gebieden van afvalinnamesystemen, meldingen, jaarlijkse verslagen en financiële en organisatorische middelen om de kosten te dekken voor hun verplichtingen.<sup>179</sup> Deze verplichtingen kunnen door de producenten en importeurs op een collectieve manier worden voldaan.<sup>180</sup> In geval van de (plastic)verpakkingenindustrie bestaat er een overkoepelende producentenorganisatie, Stichting Afvalfonds Verpakkingen, die de verplichtingen van de producenten en importeurs nakomt. De bedrijven betalen een afvalbeheersbijdrage aan de stichting op basis van het soort materiaal dat zij in handel brengen. De onderstaande figuur 2 toont aan dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen niet-gerecyclede (0,67 euro per kilogram) en gerecyclede (0,41 euro per kilogram) kunststofverpakkingen. Volgens de stichting is het doel van deze tariefdifferentiatie het stimuleren van goed recyclebare kunststofverpakkingen.<sup>181</sup> Daarnaast zijn de tarieven van kunststof en biodegradeerbaar kunststof gelijk. Het afvalverwerkingsproces verloopt zeer snel, waardoor deze biodegradeerbare kunststoffen de kans niet krijgen om op een natuurlijke wijze af te breken. Hierdoor moeten deze bioplastics bij het restafval worden geplaatst, waardoor er alsnog kosten voor afvalwerking ontstaan. Tariefdifferentiatie is daardoor niet vereist, aldus de

---

<sup>173</sup> Richtlijnen (EU) 2018/850, 2018/851, 2018/852 en de SUP-richtlijn.

<sup>174</sup> Artikel 8 en 8 bis Richtlijn 2008/98/EG.

<sup>175</sup> Richtlijnen (EU) 2018/850, 2018/851, 2018/852.

<sup>176</sup> Artikel 8 SUP-richtlijn.

<sup>177</sup> Artikel 9.5.2. Wet milieubeheer.

<sup>178</sup> Artikel 1 Besluit Regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

<sup>179</sup> Artikel 2, 3, 4 en 5 Besluit Regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

<sup>180</sup> Artikel 6 Besluit Regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

<sup>181</sup> Afvalfonds Verpakkingen 2021.

stichting.<sup>182</sup> Uit onderzoek blijkt dat de invoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voorlopig niet gezorgd heeft voor een grote vermindering van plasticverpakkingen op de Nederlandse plasticverpakkingenmarkt.<sup>183</sup>

Materiaalsoort	Tarief 2021 €/kg excl. btw
Glas	€ 0,056
Papier/karton	€ 0,022
Kunststof, regulier tarief	€ 0,670
Kunststof, lager tarief *	€ 0,410
Biodegradeerbaar kunststof**	=tarief kunststof: € 0,670**

Figuur 2: De tarieven voor de afvalbeheersbijdrage van verschillende soorten materialen per kilogram.  
Bron: Afvalfonds Verpakkingen - <https://afvalfondsverpakkingen.nl/verpakkingen/alle-tarieven>.

#### 4.3.2 Heffing op monomeren

Een andere manier om een heffing te laten drukken op plasticproducenten, is het belasten van de aankoop van monomeren die gebruikt worden voor het produceren van plastic. Monomeren ontstaan op het moment dat grondstoffen door een bepaald proces worden gesplitst in kleinere delen.<sup>184</sup> Van de monomeren worden uiteindelijk polymeren (ook wel bekend als plasticorrels) gemaakt die verwerkt worden door plasticproducenten in de afgewerkte plasticproducten. Het belasten van monomeren is eigenlijk geen heffing op plastic, maar een heffing op het oorsprongsmateriaal van plastic. In de praktijk wordt namelijk het omzettingproces van monomeren naar polymeren aangemerkt als 'plasticproductie'. Toch kan een heffing op monomeren ervoor zorgen dat het gebruik van gerecyclede plasticmaterialen wordt gestimuleerd in een latere productiefase. Als gevolg van de heffing op monomeren, stijgen de prijzen van nieuw geproduceerde polymeren, waardoor plasticproducenten een stimulans krijgen om gerecyclede polymeren te gebruiken in hun uiteindelijke plasticproducten.<sup>185</sup>

Een extra stimulerings-effect op het gebied van recycling kan behaald worden door invoering van een heffingsvrijstelling op chemisch gerecyclede monomeren, waardoor het gebruik van gerecyclede monomeren bij het omzettingproces van

<sup>182</sup> Meer informatie over de tarieven is te vinden op de site van de Stichting Afvalfonds Verpakkingen: <https://afvalfondsverpakkingen.nl/verpakkingen/alle-tarieven>.

<sup>183</sup> CE Delft 2021, p.35.

<sup>184</sup> Herzberger 2016.

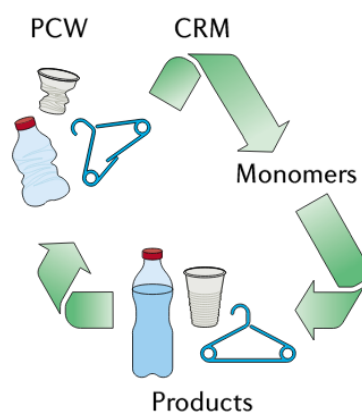
<sup>185</sup> Fundació 2018, p. 14-15.



monomeren naar polymeren, gunstiger is voor plasticproducenten.<sup>186</sup> Zoals figuur 3 aangeeft, is er bij chemisch gerecyclede monomeren geen destillatie en verhitting van nieuwe grondstoffen nodig.<sup>187</sup> Gebruikte polymeren, die zich bijvoorbeeld bevinden in plasticafval, worden omgezet in monomeren. Vervolgens worden deze monomeren weer omgezet in polymeren, die op hun beurt kunnen worden gebruikt voor verschillende plasticproducten. De vrijstelling op chemisch gerecyclede monomeren kan dus de inzameling van plasticafval laten toenemen, aangezien dit plasticafval na chemische recycling de waardevolle 'brandstof' voor plasticproducten vormt.

De kosten die samenhangen met chemische recycling van monomeren zijn in vergelijking met de productiekosten van nieuwe monomeren, relatief hoog. Om chemische recycling aantrekkelijk te maken, kan de combinatie van een heffing op de nieuwe monomeren en een vrijstelling van chemisch gerecyclede monomeren zorgen voor een gelijk spelveld. Aanvullend kunnen de opbrengsten die behaald worden met de heffing op nieuwe monomeren, worden aangewend voor innovaties op het gebied van chemisch gerecyclede monomeren. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld minder kostbare recyclingmethodes worden ontwikkeld. Door lagere kosten van chemische recycling van monomeren ontstaat een groter draagvlak op commercieel gebied.<sup>188</sup>

Een mogelijk nadeel is volgens CE Delft, dat de kans op weglekeffecten toeneemt bij een heffing op monomeren.<sup>189</sup> Hiermee wordt bedoeld dat de plasticproductie wordt verschoven naar landen waar geen heffing op monomeren bestaat. Daarnaast kan bij een heffing op monomeren moeilijk achterhaald worden voor welke plasticproducten deze monomeren uiteindelijk worden gebruikt. Het onderscheiden van bijvoorbeeld plastics voor eenmalig gebruik en plastics die worden gebruikt voor duurzamere doeleinden, is daarom moeilijk uitvoerbaar.<sup>190</sup>



*Figuur 3: De polymeren uit het plasticafval (PCW) worden door middel van chemische recycling (CRM) omgezet in monomeren, die de basis vormen voor plasticproducten.  
Bron: Coates & Getzler 2020, p. 502.*

#### 4.3.3 Geharmoniseerde EU plasticbelasting

De eerdergenoemde concurrentievervalsingen en weglekeffecten kunnen (deels) worden tegengegaan door het instellen van een geharmoniseerde plasticbelasting op

<sup>186</sup> Fundació 2018, p. 13.

<sup>187</sup> Coates & Getzler 2020, p. 502.

<sup>188</sup> Coates & Getzler 2020, p. 503.

<sup>189</sup> CE Delft 2021, p. 37-38.

<sup>190</sup> Fundació 2018, p. 14-15.

EU niveau. De vrijheid die geboden wordt aan de lidstaten met betrekking tot het invoeren van maatregelen om plasticproductie en -consumptie te verminderen en recycling van plasticafval te vermeerderen<sup>191</sup>, zorgt voor uiteenlopende maatregelen in de lidstaten. Door de toekomstige invoering van verschillende nationale plasticbelastingen, zullen plasticproducenten- en importeurs te maken krijgen met verzwaren van hun administratieve lasten. De plastic-kwestie is een grensoverschrijdend probleem, waarin de helpende hand van de EU kan zorgen voor een duidelijk beleidskader voor de lidstaten en belastingplichtigen.

Uit het VWEU vloeit voort dat de EU de mogelijkheid heeft om, indien noodzakelijk, wetgeving inzake indirecte belastingen te harmoniseren.<sup>192</sup> Dit noodzakelijkheidsvereiste houdt in dat harmonisatie enkel mag plaatsvinden met het doel om de interne markt te beschermen en concurrentievervalsingen te voorkomen. Aangezien de nationale plasticbelastingen zowel concurrentievervalsingen als belemmeringen van de interne markt (in de vorm van de belemmering van het vrije verkeer van goederen<sup>193</sup>) als gevolg kunnen hebben, kan de EU dus gebruik maken van harmonisatie. Echter, om een geharmoniseerde plasticbelasting in te voeren, moeten alle lidstaten met het harmonisatievoorstel instemmen.<sup>194</sup> Deze unanimiteit heeft in het verleden gezorgd voor het tegenhouden van harmonisatievoorstellen van de EU, omdat lidstaten zoveel mogelijk competentie willen behouden bij het ontwerpen van hun belastingstelsels.<sup>195</sup> De kans bestaat dat de unanimiteit ook een obstakel zal vormen voor een geharmoniseerde plasticbelasting.

De EC wil graag afstand nemen van deze unanimiteitskwestie door middel van het raadplegen van Europese bepalingen die een gekwalificeerde meerderheid van de stemmen voorschrijven.<sup>196</sup> In het VEU en VWEU is de gekwalificeerde meerderheid van de stemmen neergelegd in de zogenoemde overbruggingsregelingen.<sup>197</sup> Daarnaast is in het VWEU beschreven dat een gekwalificeerde meerderheid geoorloofd is indien *'een dispariteit tussen de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten de mededingingsvoorwaarden op de interne markt vervalst en zodoende een distorsie veroorzaakt welke moet worden opgeheven'*.<sup>198</sup> Een geharmoniseerde plasticbelasting kan dus in theorie op basis van deze regeling worden ingevoerd, indien enkele lidstaten nationale plasticbelastingen hebben geïmplementeerd die voor plasticproducenten en importeurs problemen op het gebied van mededinging als gevolg hebben.<sup>199</sup> De nadruk ligt hier op 'in theorie', aangezien een beroep op deze regeling vergaande gevolgen voor toekomstige harmonisatievoorstellen zal hebben.

---

<sup>191</sup> Bijvoorbeeld in het eigenmiddelenbesluit en in de SUP-richtlijn.

<sup>192</sup> Artikel 113 VWEU.

<sup>193</sup> Amtenbrink & Vedder 2017, p. 302.

<sup>194</sup> Artikel 113 VWEU: 'eenparigheid van stemmen'.

<sup>195</sup> Nouwen 2021, p. 14.

<sup>196</sup> Englisch 2020, p. 58.

<sup>197</sup> COM(2019) 177 final: bijvoorbeeld artikel 47 lid 7 VEU en 192 lid 2 VWEU.

<sup>198</sup> Artikel 116 VWEU.

<sup>199</sup> Englisch 2020, p. 61.

#### 4.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn de nationale en Europese kunststofheffingen bekeken vanuit het perspectief van de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit. Bij de Europese kunststofheffing bestaan er voornamelijk uitvoerbaarheids -en effectiviteitsproblemen. De Eurostat data wordt niet altijd aangeleverd door lidstaten en kan inaccuraat zijn. Tevens kan de uiteenlopende invulling van de Europese kunststofheffing een administratieve lastenverzwaring en concurrentievervalsingen meebrengen voor plasticproducenten en -importeurs. Bepaalde aspecten van de heffingsgrondslag zijn niet effectief, omdat producenten, consumenten en veel milieuonvriendelijke plasticproducten niet worden betrokken in de heffing.

In geval van de nationale kunststofheffingen bestaan er tevens knelpunten bij de uitvoerbaarheid en effectiviteit. De administratieve en boekhoudkundige gegevens die binnen -en buitenlandse belastingplichtigen moeten aanleveren, nemen toe bij de import, export en productie van belastbare plasticproducten, ten koste van de uitvoerbaarheid. De effectiviteit wordt verhinderd door de vrijstellingen, de beperkte belastinggrondslag en het lage belastingtarief.

Daarnaast zijn in dit hoofdstuk alternatieve implementatiewijzen voor een plasticbelasting beschreven. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, heffing op de aankoop van monomeren en een geharmoniseerde EU plasticbelasting kunnen bijdragen aan de plastic-kwestie. Deze implementatiewijzen zijn echter niet de oplossing voor het plasticprobleem, aangezien zij ook bepaalde nadelen hebben in het kader van de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit.

## Hoofdstuk 5: Conclusie

### 5.1 Conclusie

In deze scriptie is de verhouding tussen de nationale en Europese kunststofheffingen en de duurzaamheidsdoeleinden van de EU verduidelijkt met behulp van de beantwoording van de volgende probleemstelling:

**‘Draagt het beleid rondom de nationale en Europese kunststofheffingen vanuit het perspectief van de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit bij aan de duurzaamheidsdoeleinden binnen de EU?’**

De duurzaamheidsdoeleinden van de EU op het gebied van plastic worden beschreven in de Plastic Strategie, Green Deal en de SUP-richtlijn. De hoofddoelen die voortvloeien uit deze Europese regelgeving zijn het bereiken van een circulaire kunststofeconomie, het verminderen van productie en consumptie van kunststofproducten voor eenmalig gebruik en het stimuleren van recycling. Daarnaast is in het nieuwe eigenmiddelenbesluit vanaf 1 januari 2021 een Europese kunststofheffing geïntroduceerd waarbij lidstaten genoodzaakt zijn om een bedrag van 0,80 euro per kilogram niet-gerecycled kunststofverpakkingsafval af te dragen aan de EU.

Deze Europese kunststofheffing hangt samen met de Europese duurzaamheidsdoeleinden, vanwege het gelijksoortige doel; *‘het verbruik van kunststoffen voor eenmalig gebruik terugdringen, recycling stimuleren en de circulaire economie bevorderen’*. Lidstaten hebben bij de invulling van de Europese kunststofheffing de vrijheid om wet- en regelgeving in te stellen die bijdraagt aan de problematiek rondom de plasticvervuiling. In het eigenmiddelenbesluit wordt beschreven dat lidstaten maatregelen zoals een nationale plasticbelasting kunnen instellen om de Europese kunststofheffing in te vullen.

Echter, de plannen voor nieuwe nationale plasticbelastingen van lidstaten vinden hun basis niet in het eigenmiddelenbesluit, maar in de SUP-richtlijn. In Spanje, Italië en het VK zullen in de nabije toekomst plasticbelastingen worden ingevoerd op de productie en import van voornamelijk plasticverpakkingen. De doelen van deze nationale plasticbelastingen zijn het voorkomen van plasticafval, het verlagen van de productie van niet-herbruikbare plasticmaterialen en het stimuleren van recycling.

Zowel de Europese als de nationale kunststofheffingen bevatten naar mijn mening knelpunten op het gebied van uitvoerbaarheid en effectiviteit. Bij de Europese kunststofheffing wordt de benodigde data aangeleverd door lidstaten. Deze aangeleverde data is in sommige gevallen onnauwkeurig of zelfs afwezig, waardoor in het kader van de uitvoerbaarheid problemen kunnen ontstaan. Tevens kan de uiteenlopende invulling van de Europese kunststofheffing de administratieve uitvoerbaarheid voor plasticproducenten en -importeurs schaden. Problemen op het gebied van de effectiviteit van de Europese kunststofheffing ontstaan vooral door de tegengestelde doelen en beperkte heffingsgrondslag.

Bij de nationale plasticbelastingen kan de uitvoerbaarheid worden belemmerd door de nieuwe administratieve en boekhoudkundige gegevens die binnen- en buitenlandse belastingplichtigen moeten aanleveren. De vrijstellingen, beperkte belastinggrondslag en het lage belastingtarief die terug te zien zijn bij de nationale

plasticbelastingen kunnen negatieve gevolgen hebben voor de effectiviteit.

Kortom, de nationale en Europese kunststofheffingen kunnen bijdragen aan de duurzaamheidsdoeleinden van de EU, maar de knelpunten op het gebied van de uitvoerbaarheid en effectiviteit zorgen er naar mijn mening voor dat deze bijdrage beperkt blijft.

## 5.2 Aanbevelingen

Om de uitvoerbaarheids- en effectiviteitsproblemen voor de belastingplichtigen, autoriteiten en de rechterlijke macht te verminderen, zullen overheden bij het instellen van een nationale plasticbelasting meerdere implementatiewijzen moeten overwegen. In deze scriptie zijn een drietal alternatieve implementatiewijzen beschreven, die mijns inziens bepaalde knelpunten kunnen oplossen.

In lidstaten waar de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is ingevoerd, is het mogelijk om deze verantwoordelijkheid op een effectievere manier in te vullen. Zo heeft Nederland een redelijk laag tarief voor de afvalbeheersbijdrage van 0,67 euro per kilogram aan reguliere kunststofverpakkingen en 0,41 euro per kilogram aan gerecyclede kunststofverpakkingen. Een mogelijkheid is om het tarief op gerecyclede kunststofverpakkingen te verlagen of af te schaffen en het tarief op reguliere kunststofverpakkingen fors te verhogen. De combinatie van een nationale plasticbelasting die geheven wordt aan het begin van de plasticproductieketen en een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die plaatsvindt in de afvalfase, zorgt voor een extra stimulans bij producenten om meer gerecycled materiaal te gebruiken. Het mes snijdt bij deze combinatie namelijk aan twee kanten.

Daarnaast kan de nationale plasticbelasting eerder in de keten worden geheven door een heffing op de aankoop van monomeren. Het belasten van monomeren is eigenlijk geen heffing op plastic, maar een heffing op het oorsprongsmateriaal van plastic. Hierdoor worden indirect meer plasticproducten belast dan enkel producten voor eenmalig gebruik. Deze heffing zal wel gepaard moeten gaan met vrijstellingen op chemisch gerecyclede monomeren en een heffing bij invoer.

De concurrentievervalsingen die binnen de EU ontstaan door de invoering van nationale plasticbelastingen, kunnen worden tegengegaan door een geharmoniseerde plasticbelasting op EU-niveau. Met een geharmoniseerde plasticbelasting kan de EU een uitvoerbare heffing bereiken in alle lidstaten, waardoor de EU-duurzaamheidsdoeleinden op het gebied van plastic in mijn optiek daadwerkelijk kunnen worden behaald.

## Literatuur

### Literatuurlijst

#### **Afvalfonds Verpakkingen 2021**

Afvalfonds Verpakkingen, 'Regeling Tariefdifferentiatie Kunststof 2021', <https://afvalfondsverpakkingen.nl/verpakkingen/alle-tarieven>.

#### **Alomar e.a. 2016**

C. Alomar e.a., 'Microplastics in the Mediterranean Sea: Deposition in coastal shallow sediments, spatial variation and preferential grain size' [ Electronic version ], *Marine Environmental Research* 2016/115, p. 1-10.

#### **Antenbrink & Vedder 2017**

F. Antenbrink en H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

#### **Andrady 2011**

A. L. Andrady, 'Microplastics in the marine environment' [ Electronic version ], *Marine Pollution Bulletin* 2011/62, p. 1596-1605.

#### **Berck 2016**

P. Berck e.a., 'Measuring Consumer Responses to a Bottled Water Tax Policy', *American Journal of Agricultural Economics* 2016 nr. 98/4, p. 981–996.

#### **Bolck 2006**

C. Bolck, 'Bioplastics', Agrotechnology & Food Sciences Group 2006, <https://edepot.wur.nl/38120>.

#### **CE Delft 2010**

CE Delft, 'De milieueffecten van de verpakkingenbelasting', augustus 2010, <https://ce.nl/publicaties/de-milieueffecten-van-de-verpakkingenbelasting/>.

#### **CE Delft 2021**

CE Delft, 'Nationale heffing op virgin plastics - Mogelijkheden en effecten', juni 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/14/bijlage-ce-delft-nationale-heffing-op-virgin-plastics>.

#### **Centres for European Policy Network 2021**

Centres for European Policy Network, 'The "EU Plastic Tax" - Greenwashing New Revenue for the EU Budget', *CepInput* nr. 3/2021, [https://www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/cep.eu/Studien/cepInput\\_EU\\_Plastic\\_Tax/cepInput\\_EU\\_Plastic\\_Tax.pdf](https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepInput_EU_Plastic_Tax/cepInput_EU_Plastic_Tax.pdf).

#### **Coates & Getzler 2020**

G. W. Coates en Y. D. Y. L. Getzler, 'Chemical recycling to monomer for an ideal, circular polymer economy', *Nat. Rev. Mat.* 2020/5, p. 501-516.

**Cordewener 2020**

A. Cordewener, 'The COVID-19 Crisis: An Opportunity for EU Budget and Tax Reform', *EC Tax Review* 2020/6, p. 258-262.

**Confapi 2020**

Confapi, 'Considerazioni Confapi sull'applicazione della Plastic Tax', 23 september 2020, <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6094524/CONFAPI.pdf/0556d098-25b4-4cf4-8a56-454cb73f2b18>.

**EC 2019**

Europese Commissie, 'Het mechanisme voor een rechtvaardige transitie: niemand aan zijn lot overlaten', [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism\\_nl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_nl).

**EC 2021**

Europese Commissie, 'Plastic own resource', [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastic-own-resource\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastic-own-resource_en).

**Englisch 2020**

J. Englisch, 'Article 116 TFEU – The Nuclear Option for Qualified Majority Tax Harmonization?', *EC Tax Review* 2020/2, p. 58-61.

**Eunomia 2018**

Eunomia, 'Plastic Packaging – Shedding Light on the UK Data', 6 maart 2018, <https://www.eunomia.co.uk/reports-tools/plastic-packaging-shedding-light-on-the-uk-data/>.

**Eunomia 2016**

Eunomia, 'The Impact of the Use of "Oxo-degradable" Plastic on the Environment', 7 augustus 2016, <https://www.bioplastics.org.au/wp-content/uploads/2017/06/The-Impact-of-the-Use-of-Oxo-degradable-Plastic-on-the-Environment-For-the-European-Commission-DG-Environment.pdf>.

**Eurostat 2021**

Eurostat, 'Map Recycling rate of packaging waste by type of packaging', [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cei\\_wm020/default/map?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cei_wm020/default/map?lang=en)

**Fink 2018**

J. K. Fink, *Polymer waste management*, Beverly: Scrivener Publishing LLC 2018.

**Fundació 2018**

Fundació, 'Research paper on a European tax on plastics', Zero Waste Europe, 6 april 2018, <https://zerowasteurope.eu/downloads/research-paper-on-a-european-tax-on-plastics/>.



**Herzberger 2016**

J. Herzberger e.a., 'Polymerization of Ethylene Oxide, Propylene Oxide, and Other Alkylene Oxides: Synthesis, Novel Polymer Architectures, and Bioconjugation', *Chemical Reviews* 2016/116, p. 2170–2243.

**Juan e.a. 2014**

B. Juan e.a., 'Protected areas in the Atlantic facing the hazards of micro-plastic pollution: First diagnosis of three islands in the Canary Current', *Marine Pollution Bulletin* 2014/80, p. 302-311.

**NJB, NJB 2021/1620**

NJB, 'Goedkeuring eigen middelen en hersteinstrument Next Generation EU', *NJB* 2021/1620.

**Nouwen 2021**

M. Nouwen, 'The Market Distortion Provisions of Articles 116-117 TFEU: An Alternative Route to Qualified Majority Voting in Tax Matters?', *Intertax* 49/1, p. 14-28.

**Plastics Europe 2020**

Plastics Europe, 'Plastics – the Facts 2020', *Plastics Europe 2020*,  
<https://www.plasticseurope.org/en/resources/publications/4312-plastics-facts-2020>

**Rissel 2010**

B. Rissel, 'Price Elasticity of Demand', *Credit Union Management nr. 34/10*, p. 22-23.

**Vollebergh 2017**

H. Vollebergh, 'Fiscale vergroening binnen kaders', *WFR* 2017/224, p. 1398-1403.

**Vollebergh 2012**

H. Vollebergh, 'Milieubelastingen en Groene Groei. Verkenning van de mogelijkheden in het kader van het energie- en klimaatbeleid', Planbureau voor de Leefomgeving 2012,  
[https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL\\_2012\\_Milieubelastingen-en-groene-groei\\_500229001.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL_2012_Milieubelastingen-en-groene-groei_500229001.pdf).

**Webb & Schneider 2018**

D. Webb en J. Schneider, 'Everyday Plastic: what we throw away and where it goes', 2018,  
<https://static1.squarespace.com/static/5a899f44b1ffb63e0c81fed9/t/5bd606380852291fdf5b1d2b/1540753006345/Everyday+Plastic++What+we+throw+away+and+where+it+goes.pdf>.

## Europese regelgeving en stukken

### **Besluit (EU, Euratom) 2020/2053**

Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (*PbEU*, L 424/1).

### **COM(2019)640**

Commissiedocument 640 van 2019, COM(2019)640, laatste definitieve versie.

### **COM(2020) 456 final**

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's: Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie (COM(2020) 456 final).

### **COM(2018) 28 final**

Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie (COM(2018) 28 final).

### **COM(2019) 177 final**

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad: Naar een efficiëntere en meer democratische besluitvorming voor het energie- en klimaatbeleid van de EU (COM(2019) 177 final).

### **COM(2020) 80 final**

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (COM(2020) 80 final).

### **EUCO 10/20**

Conclusies aangenomen door de Europese Raad, EUCO 10/20, 21 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.

### **Interinstitutioneel akkoord van 16 december 2020**

Interinstitutioneel akkoord van 16 december 2020 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen (*PbEU*, L 433).

### **Richtlijn 2008/98/EG**

Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (*PbEU*, L 312).

**Richtlijn (EU) 2019/904**

Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (*PbEU*, L 155).

**Richtlijn 94/62/EG**

Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (*PbEU* L 365).

**Richtlijn 2008/118/EG**

Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG (*PbEU* L 9/12).

**Richtlijn (EU) 2018/851**

Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (*PbEU* L 150/109)

**Richtlijn (EU) 2018/850**

Richtlijn (EU) 2018/850 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen (*PbEU* L 150/100)

**Richtlijn (EU) 2018/852**

Richtlijn (EU) 2018/852 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval (*PbEU* L 150/141)

**Verdrag van Amsterdam**

Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot Oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten (*PbEU* C 340/1)

**Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006**

Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (*PbEU* L 396).

**Verordening (EG) Nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009**

Verordening (EG) Nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanevrijstellingen (*PbEU* L 324).

## Nederlandse regelgeving en parlementaire stukken

### **Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid**

Besluit van 18 september 2020, houdende regels voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen (*Stb.* 2020, 375).

### **Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 14 juni 2021**

Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 14 juni 2021, 2021-0000106561, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/14/onderzoek-naar-een-belasting-op-plastic>.

Kamerstukken II 2007/2008, 28 694, nr. 68.

Kamerstukken II 2011/2012, 33 003, nr. 3 (MvT).

## Buitenlandse regelgeving en parlementaire stukken

### **Agenzia Dogane Monopoli 2020**

Agenzia Dogane Monopoli, 'Audizione nell'ambito dell'esame dell'Affare assegnato n. 573 - Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2020-2022', <https://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/Atto-di-Indirizzo-per-il-conseguimento-degli-obiettivi-di-politica-fisca....pdf>.

### **Agenzia Dogane Monopoli 2019**

Agenzia Dogane Monopoli, 'Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge di bilancio per il triennio 2020-2022 [Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato]', 12 november 2019, [https://www.mef.gov.it/opencms10/ufficio-stampa/articoli/2019\\_2023-Roberto\\_Gualtieri/Audizione-nellambito-dellattivita-conoscitiva-preliminare-allesame-del-disegno-di-legge-di-bilancio-per-il-triennio-2020-2022-Commissioni-riunite-Bilancio-di-Camera-e-Senato-12-novembre-2019/](https://www.mef.gov.it/opencms10/ufficio-stampa/articoli/2019_2023-Roberto_Gualtieri/Audizione-nellambito-dellattivita-conoscitiva-preliminare-allesame-del-disegno-di-legge-di-bilancio-per-il-triennio-2020-2022-Commissioni-riunite-Bilancio-di-Camera-e-Senato-12-novembre-2019/).

### **Finance Bill 2021**

UK Parliament, 'Finance Bill', *HL Bill 12 58/2*, 2021, <https://bills.parliament.uk/bills/2835>.

### **HM Treasury 2018**

HM Treasury, 'Policy paper - Budget 2018', 29 oktober 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2018-documents/budget-2018#tax>.

### **HM Treasury 2019**

HM Treasury, 'Plastic packaging tax: summary of responses to the consultation', juli 2019, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/819465/Summary\\_of\\_responses\\_to\\_the\\_plastic\\_packaging\\_tax\\_consultation\\_digital.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/819465/Summary_of_responses_to_the_plastic_packaging_tax_consultation_digital.pdf).

### **HMRC 2021**

HMRC, 'Policy paper - Introduction of Plastic Packaging Tax from April 2022', 3 maart 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-plastic-packaging-tax-from-april-2022/introduction-of-plastic-packaging-tax-2021>.

### **Legge 27 dicembre 2019, n. 160**

Legge 27 dicembre 2019, n. 160, 'Bilancio di previsione dello Stato per l'annofinanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022', 27 december 2019, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/30/19G00165/sg>.

### **Legge del 30 dicembre 2020 n. 178**

Legge del 30 dicembre 2020 n. 178, 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023', Gazzetta Ufficiale 30 december 2020, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/12/30/20G00202/sg>.

### **Ministero dell'Economia e delle Finanze 2021**

Ministero dell'Economia e delle Finanze, 'Italy's Draft Budgetary Plan 2021', [https://www.mef.gov.it/en/inevidenza/documenti/2021\\_dbp\\_it\\_en\\_0.pdf](https://www.mef.gov.it/en/inevidenza/documenti/2021_dbp_it_en_0.pdf).

### **Ministerio Para La Transición Ecológica Y El Reto Demográfico 2020**

Ministerio Para La Transición Ecológica Y El Reto Demográfico, 'Borrador Del Anteproyecto De Leyde Residuos Y Suelos Contaminados', 2 juni 2020, [https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/200602aplresiduosysc\\_informacionpublica\\_tcm30-509526.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/200602aplresiduosysc_informacionpublica_tcm30-509526.pdf).

### **Ministerio Para La Transición Ecológica Y El Reto Demográfico 2021 I**

Ministerio Para La Transición Ecológica Y El Reto Demográfico, 'El Gobierno remite a las Cortes el proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados para impulsar una economía circular y baja en carbono', 18 mei 2021, [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/detalle\\_noticias.aspx?tcm=tcm:30-526349](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/detalle_noticias.aspx?tcm=tcm:30-526349).

### **Ministerio Para La Transición Ecológica Y El Reto Demográfico 2021 II**

Ministerio Para La Transición Ecológica Y El Reto Demográfico, 'Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley de Residuos y suelos contaminados', 18 mei 2021, [https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/210518mainproyectedeleyderesiduosysc\\_tcm30-526418.PDF](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/210518mainproyectedeleyderesiduosysc_tcm30-526418.PDF).

## Jurisprudentielijst

HvJ EU 2 april 1998, C-213/96, ECLI:EU:C:1998:15 (Outokumpu Oy).

HvJ EU 3 juni 2010, C 2/09, EU:C:2010:312 (Kalinchev).

HvJ EU 12 februari 2015, C 349/13, EU:C:2015:84 (Oil Trading Poland).

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 29 april 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:CA3790.

