

30 872 Landelijk afvalbeheerplan
32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid
Nr. 319 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en
 Waterstaat, de staatssecretaris van Financiën en de
 minister van Klimaat en Groene Groei

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 oktober 2025

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over een intentieverklaring van het kabinet richting de afvalverbrandingssector. Deze intentieverklaring beoogt meer zekerheid te bieden aan bedrijven in de afvalsector die willen investeren in het verduurzamen van afvalverbrandingsinstallaties.

De bouw van een omvangrijke afvalverbrandingscapaciteit heeft ertoe geleid dat er in Nederland geen huishoudelijk restafval meer gestort hoeft te worden, wat aanzienlijke milieuvoordelen biedt. Afvalverbranding speelt in Nederland dan ook een essentiële rol in de afvalverwerkingsketen. Bovendien kan de energie die wordt geproduceerd bij het verbrandingsproces worden ingezet in de vorm van elektriciteit en warmte. Tegelijkertijd is het denken inmiddels verder ontwikkeld en is het streven te komen tot een circulaire economie, waarin afvalverbranding een kleinere rol zal spelen. Daarnaast leidt afvalverbranding ook tot de uitstoot van broeikasgassen en milieuverontreinigende stoffen. In de transitie naar een circulaire economie en naar klimaatneutraliteit is het van belang om deze sector te verduurzamen.

De sector heeft echter zorgen uitgesproken over de mogelijkheden hiertoe, als gevolg van een aantal beleidsmaatregelen. Het niet doorgaan van de plastic-heffing heeft bij de voorjaarsbesluitvorming 2025¹ en miljoenennota 2026² geleid tot een structurele lastenverzwaring binnen de afvalsector van €567 miljoen. Ook een onafhankelijke impactstudie wijst op mogelijke risico's op weglek van Nederlands afval naar het buitenland, een verslechterde businesscase voor recycling en maakt de businesscase voor zogenaamde '*Carbon Capture and Storage*' en

¹ Kamerbrief Pakket voor Groene Groei, 25 april 2025, Kamerstuk 33 043, nr. 114

² Miljoenennota 2026, 17 september 2025, Kamerstuk 36 800, nrs. 1 en 2

'Carbon Capture and Utilisation' (CCS/CCU) onzekerder³. Deze maatregelen waren aanvullend op de Beleidsvisie afvalverbranding die in januari 2025 met de Kamer is gedeeld⁴. Hierin werd onder andere aangekondigd dat het kabinet voornemens is om richting 2050 geleidelijk en stapsgewijs toe te werken naar het verminderen van de hoeveelheid afvalverbrandingscapaciteit in Nederland. De stapeling van enerzijds de aangekondigde lastenverzwaringen en anderzijds de beleidsinzet om in de toekomst minder afvalverbrandingscapaciteit te hebben, heeft binnen de afvalsector tot onrust en onzekerheid geleid. De sector geeft aan dat hierdoor investeringen in verduurzamingsmaatregelen zoals CCS en *Carbon Capture en Utilisation* of betere nascheiding van afval niet van de grond komen.

In reactie op de zorgen uit de sector hebben de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de minister van Klimaat en Groene Groei en de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, opdracht gegeven om in een Werkgroep afvalsector te bezien hoe meer investeringszekerheid kan worden geboden aan bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties die willen verduurzamen. Separaat wordt in een andere werkgroep gekeken naar mogelijke alternatieven binnen het afvaldomein voor de in de voorjaarsbesluitvorming 2025 aangekondigde lastenverzwaringen. Besluitvorming hierover is voorzien bij de voorjaarsbesluitvorming 2026.

De intentieverklaring, te vinden in de bijlage van deze brief, is het resultaat van gesprekken in de werkgroep tussen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Financiën en Klimaat en Groene Groei en bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties. Het toont de beleidsintenties vanuit de Rijksoverheid richting de sector op een aantal onderdelen die bij kunnen dragen aan meer investeringszekerheid voor verduurzaming. Daarbij wordt uiteraard het voorbehoud geplaatst dat de aankondiging van maatregelen in de intentieverklaring en de nadere invulling ervan, plaatsvindt in een politiek-bestuurlijke context. De intentieverklaring schept geen juridische verplichtingen en bevat geen toezeggingen over toekomstige beleidskeuzes of financiële bijdragen, aangezien deze onderhevig zijn aan democratische besluitvorming en mogelijke beleidswijzigingen.

³ Trinomics rapport Impacts of the reform of the waste tax and CO2 levy for waste incinerators, 08 september 2025

⁴ Kamerbrief Beleidsvisie afvalverbranding en maatwerk met afvalverbrandingsinstallatie, 17 januari 2025, Kamerstukken 30 872 en 32 813, nr. 306

Onderstaand worden de belangrijkste onderwerpen uit de intentieverklaring op hoofdlijnen uiteengezet:

Alternatieve maatregelen voor de lastenverzwaring uit de miljoenennota 2026

Het niet doorgaan van de plastic-heffing heeft geleid tot een structurele lastenverzwaring binnen de afvalsector van €567 miljoen (in prijspeil 2025, dit is €583 miljoen in prijspeil 2026). In de miljoenennota 2026 is besloten dat deze lastenverzwaring is verdeeld over een grondslagverbreding van de afvalstoffenbelasting à €14 miljoen en een technische dekking van €553 miljoen (prijspeil 2025). De technische dekking betreft een generieke tariefsverhoging van de afvalstoffenbelasting, een aanscherping van de CO₂-heffing AVI's oplopend naar €295 per ton fossiel CO₂ in 2030 en de afbouw van dispensatierechten naar 0 in 2033. De Werkgroep afvalsector is gevraagd te komen tot een lijst van opties voor uitwerking van (alternatieven voor) de lastenverzwarende maatregelen. In de verklaring richting de sector geeft het kabinet aan bij de voorjaarsbesluitvorming 2026 de lijst van de werkgroep met mogelijke alternatieven voor de lastenverzwarende maatregelen in de afvalsector serieus in overweging te zullen nemen.

Stimuleren van CO₂-reductie bij afvalverbrandingsinstallaties

Inherent aan het verbranden van afval is het vrijkomen van CO₂. Voor het behalen van de nationale klimaatdoelen moet naast afvalpreventie en het hergebruiken van grondstoffen ook op de bredere verduurzaming van de verbrandingsinstallaties worden ingezet. Dit betekent dat investeringen in bijvoorbeeld CO₂ -afvanginstallaties nodig zijn. Zo staat in de intentieverklaring opgenomen dat afvalverbrandingsinstallaties zoveel mogelijk worden gefaciliteerd binnen de wettelijke kaders van de SDE++ om kennis te nemen van de uitkomsten van de Werkgroep afvalsector, inclusief de Voorjaarsnota 2026, alvorens definitieve besluiten over hun eventuele SDE++-aanvragen in 2025 te nemen. Ook wordt beoogd meer lange termijn investeringszekerheid te bieden door aan te geven dat de rijksoverheid op dit moment geen voornemens heeft om aanpassingen te doen binnen de in/uit-methode in de afvalstoffenbelasting met betrekking tot het afvangen van CO₂ en in te zetten op de waardering van negatieve emissies in Europees verband.

Verduidelijking over het sturingsinstrument voor verbrandingscapaciteit

In de beleidsvisie afvalverbranding is weergegeven dat met voortschrijdend circulaire economiebeleid op termijn minder afvalverbrandingscapaciteit nodig is in Nederland. Daarbij is aangekondigd dat de Rijksoverheid het beleidsvoornemen heeft om instrumentarium te ontwikkelen voor capaciteitsregulering. De intentieverklaring beoogt meer duidelijkheid te bieden over dit voornemen, met name ten aanzien van de tijdslijn van dit instrument en hoe het zich zal verhouden tot investeringen in verduurzaming.

In de intentieverklaring spreekt het kabinet de verwachting uit dat door de tijd die het kost om een dergelijk instrument voor capaciteitsregulering te ontwikkelen en vervolgens te implementeren, het instrument pas in 2035 gereed zal zijn. Daarbij is het de intentie om rekening te houden met een aankondigingstermijn van vijf jaar, wat zou betekenen dat het kabinet verwacht aan te kunnen sturen op de geleidelijke afbouw van afvalverbrandingscapaciteit vanaf 2040. Samen met de sector zal worden gewerkt aan een afwegingskader om te kunnen beslissen welke capaciteit als eerste in aanmerking kan komen.

Bij het aansturen op afvalverbrandingscapaciteit blijft het van belang dat de verwerking van Nederlands afval gegarandeerd blijft. Dit geldt ook in het geval van een calamiteit. Het instrument voor capaciteitsregulering kan pas worden ingezet als er sprake is van een structurele daling van het Nederlandse te verbranden afvalaanbod. Het heeft uiteraard nog steeds de voorkeur dat afbouw van verbrandingscapaciteit plaatsvindt op vrijwillige basis, bijvoorbeeld via maatwerkafspraken met bedrijven met afvalverbrandingsinstallaties.

Nederlandse inzet voor een Europees gelijk speelveld voor afvalverwerking

Om Nederlandse afvalverwerkers een gunstiger investeringsklimaat te bieden, is het van belang om ook in te zetten op Europees beleid dat hieraan bijdraagt. Vanuit dat oogpunt heeft het kabinet de intentie om in de EU te pleiten voor Europese regelgeving die aanstuurt op hoogwaardige afvalverwerking en gelijke afvalbeprijzing. Bijvoorbeeld door te pleiten voor het onderbrengen

van afvalverbrandingsinstallaties onder het '*European Emissions Trading System*' (EU-ETS).

Tot slot, met deze intentieverklaring geeft het kabinet invulling aan de eerste opdracht van de Werkgroep afvalsector.

Investeringszekerheid kan niet absoluut zijn en is onderhevig aan toekomstige economische, juridische en politieke ontwikkelingen. Dit is ook expliciet gecommuniceerd aan de deelnemers van de werkgroep. Het kabinet beoogt desalniettemin dat met deze verklaring bedrijven het comfort geboden kan worden om te investeren in verduurzaming van onze afvalverwerking.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen

De staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen

De minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans