

Samenvatting van het [Rapport](#) "De milieueffecten van de verpakkingenbelasting"

Delft, augustus 2010

Opgesteld door:

A. (Arno) Schroten

D. (Dagmar) Nelissen

G.C. (Geert) Bergsma

M.J. (Martijn) Blom

Colofon

Bibliotheekgegevens rapport:

A. (Arno) Schroten, D. (Dagmar) Nelissen, G.C. (Geert) Bergsma, M.J. (Martijn) Blom

De milieueffecten van de verpakkingenbelasting

Delft, CE Delft, augustus 2010

Publicatienummer: 10.7226.62

Opdrachtgever: Ministerie van Financiën

Alle openbare CE-publicaties zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Arno Schroten.

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken. Kenmerken van CE-oplossingen zijn: beleidsmatig haalbaar, technisch onderbouwd, economisch verstandig maar ook maatschappelijk rechtvaardig.

Samenvatting

De verpakkingenbelasting

Op 1 januari 2008 is in Nederland een naar broeikasgasemissies gedifferentieerde verpakkingenbelasting geïntroduceerd. Via deze belasting wil de overheid extra overheidsinkomsten genereren. Daarnaast past de verpakkingenbelasting in het streven om de milieukosten van gebruikte verpakkingsmaterialen tot uiting te laten komen in marktprijzen. Het gewenste effect hiervan is dat de hoeveelheid verpakkingen wordt teruggedrongen en/of dat er een verschuiving naar verpakkingsmaterialen met mindere schadelijke milieueffecten tot stand wordt gebracht.

Tijdens het wetgevingsoverleg van het Belastingplan 2008 heeft Staatssecretaris De Jager van het Ministerie van Financiën aan de Kamer toegezegd dat de (milieu)effecten van de verpakkingenbelasting geëvalueerd zullen worden. Deze evaluatie is uitgevoerd door CE Delft en weergegeven in deze rapportage. Daarbij is er in overleg met het ministerie van Financiën voor gekozen om de evaluatie te richten op het effect van de verpakkingenbelasting op broeikasgasemissies.

Naast het in kaart brengen van de klimaateffecten van de verpakkingen-belasting is in deze studie ook een nulmeting van de klimaatimpact van verpakkingen (in 2008) uitgevoerd.

De evaluatie

De verpakkingenbelasting is pas sinds 1 januari 2008 van kracht. Veel van de effecten die zich als gevolg van de verpakkingenbelasting zouden kunnen voordoen op de verpakkingenmarkt hebben zich dan ook nog niet voorgedaan. Er moet bijvoorbeeld bedacht worden dat verpakkings-strategieën bij bedrijven eens in de vijf tot tien jaar worden herzien en daaruit voortvloeiende veranderingen en aanpassingen van verpakkingen vaak nog een ontwikkelingstijd van twee tot vijf jaar hebben. Aanpassingen van verpakkingen die zouden zijn geïnitieerd door de verpakkingenbelasting zijn momenteel dus nog niet zichtbaar op de markt.

De korte looptijd van de verpakkingenbelasting is ook één van de redenen waarom een kwantitatieve evaluatie op dit moment nog niet mogelijk is. Een andere belangrijke reden is dat de beschikbare kwantitatieve data over de hoeveelheid en samenstelling van de verpakkingen voor en na de invoering van de verpakkingenbelasting niet vergelijkbaar met elkaar zijn. Er zijn te veel verschillen in de wijze waarop de verpakkingengegevens voor en na invoering van de verpakkingenbelasting zijn bepaald om een betrouwbare vergelijking van deze databestanden mogelijk te maken. Vandaar dat we in deze evaluatie hebben afgezien van een kwantitatieve analyse en ons hebben beperkt tot een kwalitatieve analyse van de (klimaat)effecten van de verpakkingenbelasting. Wel geven we in deze rapportage aan hoe een mogelijke toekomstige evaluatie van de milieueffecten van de verpakkingenbelasting op kwantitatieve wijze uitgevoerd zou kunnen worden.

Evaluatiemethodiek

De verpakkingenbelasting kan leiden tot drie (directe) fysieke effecten op de verpakkingenmarkt, die op hun beurt weer leiden tot veranderingen in broeikasgasemissies (zie Figuur 1):

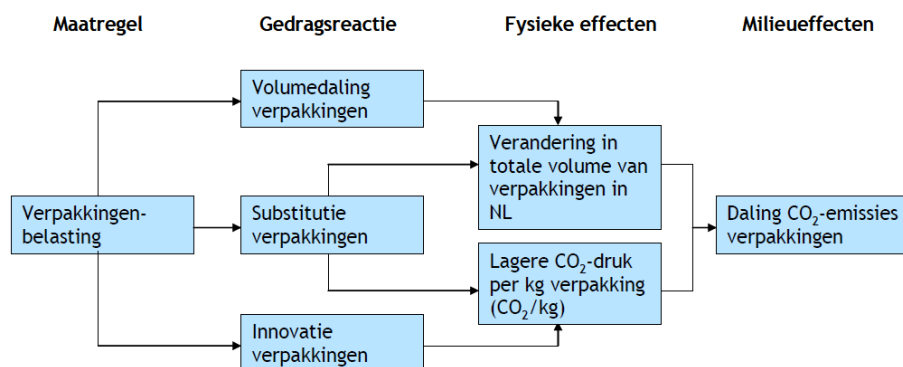
1.

Volume-effect: de hoeveelheid verpakkingen neemt af doordat producenten minder verpakkingen gebruiken of omdat consumenten minder verpakte producten kopen.

Substitutie-effect: er vindt een verschuiving plaats naar verpakkingen met een lagere CO₂-uitstoot per kg verpakking.

Innovatie-effect: producenten verminderen de milieudruk van hun verpakkingen (bijvoorbeeld door verhoging recyclingpercentage), om zodoende bij een toekomstige herziening van de belastingtarieven een lager tarief te krijgen.

Figuur 1 Schematisch overzicht van (mogelijke) directe effecten van de verpakkingenbelasting



Voor een eerste kwalitatieve beschouwing van deze fysieke en bijhorende milieueffecten van de verpakkingenbelasting is in deze evaluatie gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen. De voornaamste bron van informatie wordt gevormd door achttien diepte-interviews die we hebben gehouden met belangrijke spelers op de Nederlandse verpakkingenmarkt (deskundigen, verpakkers/vullers, verpakkingenproducenten/materiaalorganisaties, NGO's). Daarnaast hebben we gekeken naar buitenlandse ervaringen met verpakkingen-belastingen, relevante prijselasticiteit en expert guesses met betrekking tot de effecten van een verpakkingenbelasting.

Korte termijn effecten van de verpakkingenbelasting

Het beeld dat deze evaluatie oplevert is dat de verpakkingenbelasting de afgelopen jaren een beperkt effect heeft gehad op de verpakkingen-markt. Dit geldt zowel voor de volume-, substitutie- als innovatie-effecten. De geïnterviewden noemen enkele voorbeelden van bedrijven/sectoren (bijvoorbeeld aluminium verpakkingen) waar de verpakkingenbelasting al heeft geleid tot een aanpassing van de verpakkingenstrategie, maar bij het overgrote deel van de bedrijven heeft de verpakkingenbelasting volgens hen niet of nauwelijks tot veranderingen geleid. De belangrijkste redenen daarvoor zijn:

- de beperkte financiële prikkel die de belasting biedt;
- het feit dat andere factoren (zoals functionaliteit en design) vaak een belangrijkere rol spelen bij de keuze van een verpakking;
- het internationale karakter van de verpakkingenmarkt met de bijhorende wens van de veelal internationaal opererende fabrikanten om op deze markt uniforme verpakkingen te hanteren (waardoor een financiële prikkel op de relatief kleine Nederlandse markt weinig invloed heeft op de verpakkingenkeuzes);
- de politieke onzekerheid over de belasting beperkt volgens sommige partijen het effect van de verpakkingenbelasting. Het is immers onzeker hoe de tarieven over een aantal jaren zullen zijn.

Lange termijn effecten van de verpakkingenbelasting

Op de langere termijn (ca. 10 jaar) zal de verpakkingenbelasting waarschijnlijk leiden tot grotere effecten. Echter, ook op de langere termijn spelen de eerder genoemde barrières voor grootschalige aanpassingen van de verpakkingenstrategie, waardoor verwacht mag worden dat ook de effecten op lange termijn beperkt van omvang zullen zijn. Gemiddeld genomen, herzien bedrijven hun verpakkingenstrategie namelijk maar eens per 10 jaar. Dit vormt het moment om de verpakkingenbelasting mee te nemen in de verpakkingenkeuze. Daarnaast moet bedacht worden dat verpakkingeninnovaties gemiddeld twee tot vijf jaar nodig hebben om op de markt te komen. De totale effecten van de verpakkingenbelasting doen zich dus pas op langere termijn voor.

Klimaat effecten van de verpakkingenbelasting

Gezien de verwachte beperkte fysieke effecten van de verpakkingen-belasting zullen ook de effecten op de broeikasgasemissies waarschijnlijk beperkt van omvang zijn. Op langere termijn zijn deze effecten naar verwachting groter, maar nog steeds beperkt.

Effecten van hogere belastingtarieven

Om een substantieel effect te realiseren is naar verwachting een aanzienlijke verhoging van de tarieven noodzakelijk. Volgens de meeste geïnterviewden volstaat een verdubbeling van de tarieven daarvoor niet. Hoe hoog de tariefsverhoging wel zou moeten zijn, is lastig in te schatten. Uit CE Delft (2001) volgt dat een verhoging met een factor vier tot vijf noodzakelijk is om substantiële volume-effecten op de markt voor drankenverpakkingen tot stand te kunnen brengen. Voor substantiële substitutie-effecten zou volgens deze studie een nog hoger tarief noodzakelijk zijn.

Een aandachtspunt dat door verschillende geïnterviewden wordt genoemd is dat de verpakkingenbelasting geen rekening houdt met de gebruiksfase van de verpakking. Minder verpakkingen kan leiden tot meer productbederf, wat negatieve milieueffecten met zich meebrengt. Een verhoging van de verpakkingenbelasting leidt mogelijk tot een versterking van dit effect, aangezien de financiële prikkel om de hoeveelheid verpakkingen te verminderen, toeneemt. Door enkele geïnterviewden wordt dan ook voor dit effect gewaarschuwd. Bedacht moet echter worden dat een stijging van het productbederf door veranderingen in de verpakkingen leidt tot imagoschade voor de producent. Om dit te vermijden zullen producten waarschijnlijk terughoudend zijn met dergelijke aanpassingen aan hun verpakkingen.