

Vergaderjaar 2021–2022

29 696

Structurele duurzame economische groei

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 18

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2022

In de Kamerbrief over de Publieke Waardescan op het Rijksbrede Programma Circulaire Economie¹ heeft mijn voorganger toegezegd om samen met de bewindspersonen van BZK, EZK en LNV te onderzoeken waar de verschillende transities elkaar kunnen versterken en waar knelpunten zitten. Dit in het kader van spoor 6 «transities benutten» van de Groeibrief² (2019). Deze toezegging was een reactie op de aanbeveling uit de Publieke Waardescan om toe te werken naar een meer integrale visie op de verschillende maatschappelijke opgaven en transities met duidelijke raakvlakken (waaronder in ieder geval de klimaat- en energietransitie, klimaatadaptatie, de transitie naar een circulaire economie, de kringlooplandbouw en de woningbouwopgave en de stikstofopgave).

In deze brief informeer ik u over de wijze waarop deze toezegging is ingevuld en benoem ik enkele aandachtspunten voor het beleid gericht op de transities mede met het oog op het coalitieakkoord (Kamerstuk 35 788, nr. 77) en de nadere uitwerking hiervan. Dit doe ik mede namens de Ministers voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Klimaat en Energie en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

In het coalitieakkoord wordt de samenhang tussen transities onderkend, onder andere in de passages over een ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie en een betere aansluiting tussen klimaatbeleid en circulariteit, het circulair, klimaatbestendig en natuurinclusief invullen van de woningbouwopgave en de transitie naar een groene industrie. Ook spreekt het coalitieakkoord uit dat voor de landbouw het sluiten van kringlopen wordt nagestreefd, waarover afspraken worden gemaakt met toeleveranciers en de verwerkende industrie.

¹ Kamerstukken 32 852 en 32 861, nr. 134.

² Kamerstuk 29 696, nr. 7.

Zonder goedgeschoolde vakmensen kunnen deze transitie niet worden uitgevoerd. Daarom hoort ook bij de integrale aanpak dat we zorgen dat er voldoende, goedgeschoolde mensen zijn die het werk kunnen verzetten. Die uitdaging is onderdeel van de bredere krapteaanpak van het kabinet, waarover de Minister van SZW de Kamer naar aanleiding van de motie van de leden Paternotte en Heerma³ voor de zomer zal informeren.

Ik heb literatuuronderzoek laten doen door CE Delft en TNO⁴ naar de wijze waarop de verschillende transitie en opgaven elkaar kunnen versterken (synergieën) en waar knelpunten zitten. Ik licht hieronder de belangrijkste bevindingen uit deze studies toe. Aan het slot van deze brief ga ik ook in op het aspect van samenkomst van de transitie in de fysieke leefomgeving, waarover al eerder onderzoeken zijn verschenen.

Uitgevoerde onderzoeken

CE Delft heeft literatuuronderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop transitie en maatschappelijke opgaven op dit moment samenkomen in de budgetten en instrumenten van de rijksoverheid. CE Delft concludeert het volgende:

- Er is een positieve samenhang mogelijk tussen de duurzaamheidstransitie onderling, en tussen de transitie en de stikstofopgave. Deze kunnen elkaar onderling versterken.
- Aandacht moet er vooral zijn voor het realiseren van tot nog toe onbenutte meekoppelkansen tussen:
 - o de duurzaamheidstransitie en de woningbouwopgave die in het coalitieakkoord is benoemd; en
 - o de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie.

TNO heeft literatuuronderzoek gedaan naar de wijze waarop transitie en maatschappelijke opgaven samenkomen in de bestuurskamers van bedrijven en decentrale overheden. In de bestuurskamer (van zowel bedrijven als overheden) werken volgens TNO complexiteit, afruilen en versnippering remmend op een integrale benadering van transitie. TNO stelt vast dat (positieve en negatieve) externaliteiten – zoals behoud van grondstoffen in de keten, reductie van broeikasgasemissies en het voorkomen van vervuiling – nu niet voldoende worden betrokken in waardebeoordeling en prijsvorming voor en door bedrijven. Als dat wel gebeurt, maakt dat het voor bedrijven eenvoudiger om de keuzes te maken die de overheid vraagt in het kader van transitie. Dit heeft niet alleen effect op bedrijven zelf, maar ook op hun leveranciers en afnemers, hun financiers en hun concurrentiepositie ten opzichte van bedrijven die keuzes maken die niet passen in de transitie. Ook concludeert TNO dat verantwoord leiderschap van bedrijven en samenwerken met concurrenten en over de grenzen van sectoren heen nodig is om in de transitie op te schalen naar een volwassen markt.

Geïdentificeerde meekoppelkansen

Het onderzoek van CE Delft laat zien dat er naast de positieve samenhang ook spanningen zichtbaar zijn tussen verschillende transitie en maatschappelijke opgaven. Hierbij gaat het in het bijzonder om 1) de relatie tussen de woningbouwopgave en de alle in het onderzoek betrokken duurzaamheidstransitie en 2) de relatie tussen de transitie naar een circulaire economie en de energietransitie in het kader van de klimaatopgave. Hier zie ik twee meekoppelkansen die nog beter benut

³ Kamerstuk 35 788, nr. 128.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kunnen worden. Deze meekoppelkansen krijgen ook aandacht in het coalitieakkoord.

Meekoppelkansen 1: (integrale) woningbouwopgave en duurzaamheidstransities

Het kabinet wil de woningbouw versnellen tot 100.000 nieuwe woningen per jaar. CE Delft geeft aan dat het bouwen van nieuwe woningen de opgaven voor klimaat en energie, klimaatadaptatie en circulaire economie vergroot, maar dat de woningbouwopgave ook kansen biedt om met een integrale aanpak deze transitie te versnellen en versterken.

Voor de uitwerking van de integrale woningbouwopgave uit het coalitieakkoord biedt het voorbeeld van de City Deal in het rapport van CE Delft goede aanknopingspunten⁵:

- De aanpak van de City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen verbindt het snel realiseren van bouwopgaven aan het zo laag mogelijk houden van de milieu-impact.
- De City Deal zet in op bredere innovatie in de bouw, zoals conceptueel, industrieel, flexibel en modulair bouwen. Dit heeft synergie-effecten met de transitie naar een circulaire economie. Ook innovatie-instrumenten voor het behalen van de klimaatambities dragen hier aan bij. Het gaat dus niet om één techniek of één methode los van andere technieken en methoden voor bouwen. Juist een integrale benadering van innovaties in de bouw biedt kansen.
- De City Deal stimuleert het bouwen van woningen met hernieuwbare (biobased) materialen. Biobased bouwen kan bijdragen aan de klimaattransitie.
- Daarnaast heeft de City Deal ook synergie-effecten hebben met andere transitie. Zo kan het telen van gewassen gericht op biobased materialen bijdragen aan klimaatadaptatie, mits de keuze voor het gewas goed aansluit bij de specifieke omstandigheden van het land waarop geteeld wordt. Dit kan eveneens leiden tot andere verdienmodellen voor de landbouw.

In het coalitieakkoord worden deze kansen erkend. Er wordt inmiddels gewerkt aan de hernieuwde Woon- en Bouwagenda. Daarin zal naast sneller bouwen ook aandacht zijn voor het stimuleren van innovatie op het gebied van prefab bouwen en circulair bouwen en voor het wegnemen van belemmeringen voor klimaatbestendig en natuurinclusief bouwen. In de uitwerking van het coalitieakkoord wordt deze integrale aanpak nader vormgegeven.

Er is binnen deze integrale aanpak een voorbeeldrol voor maatschappelijk vastgoed. Inmiddels hebben alle sectoren hun sectorale routekaart opgesteld. Deze geeft een beeld van de beoogde CO₂-reductie in 2030 en in 2050 en de bijbehorende kosten. In de sectoren ontbrak het aan voldoende middelen om de routekaarten daadwerkelijk uit te voeren. In de Miljoenennota zijn middelen beschikbaar gesteld om in de komende drie jaar een start te maken. In het coalitieakkoord is daar een vervolg aan gegeven.

Circulair en industrieel bouwen slaat drie vliegen in één klap. Het draagt bij aan het versneld aanpakken van het woningtekort, het behalen van de klimaatdoelstellingen en aan de circulaire economie. Maar de bouwsector kan dit niet alleen. In 2021 bracht het Ministerie van BZK samen met betrokken partijen een rapport uit over wat er nodig is om «het nieuwe

⁵ CE Delft (2021). Synergie en spanning. Literatuurstudie naar samenhang tussen instrumenten voor verschillende transitie en maatschappelijke opgaven. Pagina 36-37.

bouwen» op te schalen⁶. En met de City Deal Circulair en Conceptueel bouwen werken gemeenten, Rijk en marktpartijen samen aan het doel om van de bouwsector een drijvende kracht te maken achter de circulaire economie. Ook ziet in het voorjaar van 2022 het Lenteakkoord 2.0 het licht⁷. Het doel is om circulair industrieel bouwen te verankeren in de praktijk. Dit vierjarig programma sluit aan op bestaande programma's op het gebied van circulair bouwen. De samenwerkende partijen zijn Bouwend Nederland, IVBN, WoningbouwersNL, Aedes, NEPROM en BZK.

Meekoppelkans 2: meer samenhang tussen de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie

Naar het oordeel van CE Delft worden kansen voor de energietransitie enerzijds en de transitie naar een circulaire economie anderzijds om elkaar te versterken met de tot nu toe beschikbare instrumenten niet voldoende benut. De onderzoekers geven aan dat dit onder meer komt doordat beide transities een andere beleidsfocus (respectievelijk alleen CO₂-emissiereductie en bredere milieubescherming) hebben en de energietransitie al een fase verder is dan de transitie naar een circulaire economie.

Daarbij wijst CE Delft specifiek op de volgende aspecten van de samenhang:

1. Op een aantal gebieden is reeds synergie gerealiseerd. Zo dragen CE-instrumenten en -projecten bij aan het realiseren van de klimaatopgave door CO₂-emissiereductie⁸ en faciliteren sommige instrumenten die primair zijn ingericht voor de klimaattransitie, zoals de MOOI-, de DEI+- en de TSE-regeling, ook de transitie naar een circulaire economie⁹.
2. Er zijn ook kansen om nog meer synergie te realiseren. Zo zijn er instrumenten vanuit de klimaatopgave vormgegeven die niet sturen op de reductie van grondstoffen en ketenemissies. Een voorbeeld hiervan is de SDE++-regeling, waarin bijvoorbeeld biobased technieken voor het maken van materialen niet zijn opgenomen. Hierdoor komen volgens CE Delft dergelijke technieken onvoldoende van de grond.¹⁰ Er kan worden gekeken naar mogelijkheden om het instrumentarium aan te passen om een meer integrale aanpak te bereiken.
3. De nadruk op het zo goedkoop mogelijk realiseren van CO₂-reductie kan leiden tot knelpunten met betrekking tot de beschikbaarheid van kritieke grondstoffen die nodig zijn om bijvoorbeeld zonnepanelen en windmolens te maken¹¹. Het gaat dan vooral over instrumenten die de niet-fossiele opwek van energie mogelijk maken met behulp van zonnepanelen of windmolens en instrumenten die de opslag van hernieuwbare energie mogelijk maken. Dit leidt tot inzet van schaarse metalen (in zonnepanelen en batterijen) of productie van niet-recyclebare materialen (zoals composieten windmolenwieken en zonnepanelen) voor energie-opwek of -opslag.

In het coalitieakkoord wordt de bijdrage van circulaire economie aan het reduceren van CO₂-emissies benadrukt door de aankondiging van een ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie. Daarnaast is het van belang dat er ook blijvende aandacht is voor de leveringszekerheid van de

⁶ Kamerstuk 32 847, nr. 754.

⁷ <https://www.lente-akkoord.nl/update-lente-akkoord-2-0>.

⁸ Idem, pagina 35.

⁹ CE Delft (2021). Synergie en spanning. Literatuurstudie naar samenhang tussen instrument voor verschillende transities en maatschappelijke opgaven. Pagina 36.

¹⁰ Idem, pagina 41.

¹¹ Idem, pagina 41.

grondstoffen en materialen die cruciaal zijn voor het slagen van de energietransitie. In de uitwerking van het coalitieakkoord zal worden gezorgd voor een betere aansluiting tussen klimaatbeleid en circulariteit. Door het gebruik van fossiele en kritieke grondstoffen zoveel mogelijk terug te brengen en te vervangen door hernieuwbare, algemeen beschikbare en secundaire grondstoffen, wordt de samenhang tussen beide transities versterkt. De voetafdruk van de hele keten wordt hiermee kleiner, met naast emissiereductie ook een positief effect op biodiversiteit, milieu, gezondheid en leveringszekerheid van grondstoffen. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de bijdrage van de circulaire economie aan het terugdringen van nationale emissies maar ook naar de bijdrage die wordt geleverd aan reductie van de totale klimaatvoetafdruk van Nederland (inclusief emissies buiten de landsgrenzen¹²).

In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie dat in de loop van 2022 zal worden gemaakt, zal onder andere worden ingegaan op het klimaatdoel en de benodigde maatregelen en middelen om die te realiseren. Hiermee zal ook invulling worden gegeven aan het eerste deel van de motie van de leden Bontenbal en Grinwis¹³ om uit te werken op welke wijze klimaatbeleid en circulaire economie elkaar kunnen versterken.

Sterke synergie kringlooplandbouw en klimaat

Naast de twee meekoppelkansen geeft CE Delft ook aan dat er sterke synergie bestaat tussen de transitie naar kringlooplandbouw en het realiseren van de klimaatopgave. Een voorbeeld hiervan is de transitie naar kringlooplandbouw. Zoals in het Klimaatakkoord is aangegeven, kunnen vooral vermindering van verspilling en een geleidelijke verschuiving van de balans tussen dierlijke en plantaardige producten in het eetpatroon en een vermindering van de totale eiwitinname een bijdrage leveren aan onder andere CO₂-emissiereductie en het toewerken naar een circulair voedselsysteem. In het Coalitieakkoord is aangegeven dat ook van supermarkten een bijdrage aan verduurzaming wordt verwacht en dat zal worden onderzocht hoe consumenten een bijdrage aan verduurzaming van de landbouw kunnen leveren. Deze inzet is onderdeel van een bredere transitie van het voedselsysteem naar een meer ecologisch en economisch houdbaar systeem. Deze transitie biedt bovendien zicht op gezondheidswinst (preventie). Inrichting van de voedselomgeving (leefomgeving) is een belangrijke factor in het maken van deze omslag. Door in de fysieke leefomgeving in te zetten op een duurzame gezonde voedselomgeving en bijvoorbeeld door verwerking van reststromen tot voedsel in stedelijk gebied, kan aldus een meekoppelkans met de klimaatopgave en met de circulaire economie en preventie worden gecreëerd.

Aandacht voor waardebeoordeling en prijsvorming

De conclusie van TNO dat transitie niet of te moeilijk tegen huidige marktprijzen gerealiseerd worden en externaliteiten decennialang maatschappelijk zijn geïncasseerd en daarmee geïnstitutionaliseerd, sluit aan bij de aanbevelingen die eerder zijn gedaan door het Centraal Planbureau¹⁴ en het Planbureau voor de Leefomgeving¹⁵. Om nieuwe

¹² Zie ook PBL (2021). Integrale Circulaire Economie Rapportage, pagina 207–208 (Bijlage bij Kamerstuk 32 852, nr. 138).

¹³ Kamerstukken 32 813, nr. 952.

¹⁴ CPB (2018). Beprijs de milieuschade: Zoek balans in beleid. CPB Policy Brief 2018/10, Circulaire Economie: economie en ecologie in balans.

¹⁵ Kamerstukken 32 852, nr. 138.

duurzame oplossingen een gelijk speelveld te bieden met bestaande, niet-duurzame werkwijzen adviseren de planbureaus om externaliteiten beter te beprijzen. Deze suggesties zijn eerder ook gedaan in de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen «Innovatieve samenleving» en «Naar een economie zonder afval»¹⁶ en onderzoek van de Universiteit Leiden naar beprijzing van stikstofemissies¹⁷.

Het Planbureau van de Leefomgeving¹⁸ laat zien dat het grootste deel van de milieuschade van het grondstoffengebruik in Nederland optreedt in de productiefase. In deze fase wordt beprijzing van CO₂-emissies in Nederland al toegepast in het klimaatbeleid met het emissiehandel-systeem EU-ETS en de CO₂-heffing voor de industrie. Een vergelijkbare beprijzing bestaat nog niet voor de andere milieuschade, zoals de uitstoot van schadelijke stikstofverbindingen, niet-klimaatadaptief bouwen of land gebruiken, of het niet bedrijven van kringlooplandbouw.

Hoewel de milieuschade van de winning van primaire grondstoffen vaak niet in Nederland plaatsvindt, is deze schade in het land van oorsprong vaak niet of nauwelijks beprijsd. Daarmee ontstaat er ook in Nederland een ongelijk speelveld ten faveure van primaire niet-hernieuwbare grondstoffen, waardoor het gebruik van hoogwaardige hernieuwbare en secundaire grondstoffen minder rendabel kan zijn. Om hier een volgende stap in te zetten wil ik samen met de betrokken bewindspersonen op basis van de bestaande rapporten uitwerken op welke wijze het instrument van beprijzing effectief kan zijn. Hierop kom ik terug in de beleidsbrief in mei dit jaar.

Samenkomst van transities in de fysieke leefomgeving

Tot slot wil ik in deze brief ingaan op de samenkomst van transities in de fysieke leefomgeving. Daarover is de afgelopen jaren door het kabinet in samenwerking met decentrale overheden al initiatief genomen om opgaven goed op elkaar te laten aansluiten.

Nederland staat aan de vooravond van een grote verbouwing en ruimtelijke herinrichting. De opgaven zijn nauw met elkaar verweven en vragen een goede onderlinge afstemming. Het vraagt om integraal acteren, zoals ook de geest van de Omgevingswet bedoeld heeft. Dit omdat een optelsom van alles wat ruimte vraagt niet past in ons land en ook niet leidt tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit vraagt erom op te treden als één overheid. De onderliggende afspraak zou moeten zijn dat ruimtelijke vertaling altijd in samenhang plaatsvindt. Om die reden is het van belang de verschillende opgaven uit het coalitieakkoord in samenhang uit te werken.

Om de samenkomst van transities en maatschappelijke opgaves in de fysieke leefomgeving in goede banen te leiden is in 2020 de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)¹⁹ ontwikkeld. Naar aanleiding van eerste ervaringen zijn verschillende rapporten verschenen die ingaan op verbeterpunten. Op deze verbeterpunten is ingegaan in de brief van de voormalige Minister van BZK naar aanleiding van het verzoek van Kamerlid Geurts om te reageren op deze rapporten.²⁰

¹⁶ Kamerstukken 32 359, nr. 4.

¹⁷ Kamerstukken 35 334, nr. 138.

¹⁸ PBL (2017). Fiscale vergroening: belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen, materialen en afval. Verkenning van belastingen voor het stimuleren van de circulaire economie.

¹⁹ Alle informatie over de NOVI wordt verzameld op www.denationaleomgevingsvisie.nl.

²⁰ Kamerstukken 34 682, nr. 88.

In deze brief geeft de Minister van BZK aan dat sinds het verschijnen van de NOVI in 2020 de problematiek van de woonopgave, de transitie voor energie en de uitdagingen op het terrein van natuur en stikstof in het landelijk gebied dringender zijn geworden. De Minister van BZK geeft, mede namens de andere betrokken bewindspersonen, in de brief aan: «De huidige keuzes van de NOVI geven volgens de rapporten onvoldoende zicht op de concrete doorvertaling naar (gebiedspecifieke) doelen en de betekenis voor de uitvoering ervan in de regio. De rapporten benoemen dat er een daadkrachtige overheid nodig is die heldere doelen stelt (en dus scherpere keuzes maakt) en realisatiekracht toevoegt. Voor de uitvoering speelt de regio een belangrijke rol, want hier komen veel ontwikkelingen samen. Op basis van de heldere doelen van het Rijk en de middelen om over te gaan tot realisatie kan de regio invulling geven aan de gebiedsgerichte aanpak van de urgente en complexe opgaven op het gebied van verstedelijking, de transitie van het landelijk gebied en de energietransitie.»

In de brief wordt het verbinden van beleidsmatige conclusies aan de rapporten aan het nieuwe, thans zittende, kabinet gelaten. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zal hierin het voortouw nemen en komt hierop begin mei terug bij uw Kamer in een aparte brief, in samenwerking met de betrokken bewindspersonen. Voor het landelijk gebied werkt de Minister voor Natuur en Stikstof aan de uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Hierbij gaat zij uit van een integrale aanpak met aandacht voor onder andere de transitie naar kringlooplandbouw, de klimaatopgave en energietransitie en de natuur-, stikstof- en wateropgaves.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen