

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3239

Vragen van het lid **Erkens** (VVD) aan de Ministers van Economische Zaken en Klimaat en voor Klimaat en Energie over *de strategische autonomie van Nederland op het gebied van de energietransitie* (ingezonden 23 mei 2023).

Antwoord van Minister **Adriaansens** (Economische Zaken en Klimaat) mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister voor Klimaat en Energie (ontvangen 14 juli 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 2828.

Vraag 1

Hoe definieert u strategische autonomie op het gebied van de energietransitie? Welke technieken en welke grondstoffen vallen daar volgens u in ieder geval onder?

Vraag 2

Deelt u de mening dat het van belang is om onze strategische autonomie op het gebied van de energietransitie te versterken? Wanneer zou volgens u de strategische autonomie van Nederland op het gebied van de energietransitie in gevaar zijn? Welke kwantitatieve en kwalitatieve parameters gebruikt u daarbij?

Antwoord 2

Ja. Het kabinet wil dat Nederland en de EU eigen keuzes kunnen maken bij het borgen van onze publieke belangen. De energietransitie is één van de centrale opgaven waar Nederland en de EU voor staan. De publieke belangen op het terrein van leveringszekerheid en betaalbaarheid van het energiesysteem dienen te worden geborgd. Keuzes over de wijze waarop deze transitie wordt vormgegeven moeten zonder beïnvloeding van buitenaf kunnen worden gemaakt.

Het mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden is één van de prioriteiten van het kabinet en de EU. Afhankelijkheden zijn niet per definitie problematisch: wederzijdse afhankelijkheden vormen de hoeksteen van het mondiale handelssysteem, waardoor specialisatie kan optreden, innovatie wordt gestimuleerd, producten toegankelijk blijven, wetenschappelijke kennis circuleert en onze welvaart en koopkracht toeneemt. Zodra er echter sprake is van risicovolle strategische afhankelijkheden, kan mitigatie daarvan wenselijk zijn. Bedrijven dragen zelf verantwoordelijkheid voor hun waardeketens en hebben zelf baat bij het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden. De overheid heeft een verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat

publieke belangen gewaarborgd zijn. Waar een publiek belang onder disproportionele druk komt te staan, en de markt en het bedrijfsleven dit risico onvoldoende adresseren of hiertoe niet in staat zijn, ligt een rol voor de overheid voor de hand. De afgelopen periode zijn er verschillende kwantitatieve onderzoeken uitgevoerd naar afhankelijkheden van Nederland en de EU, zoals onder andere de geo-economische monitor^{1, 2} en het onderzoeksproject «EU strategic dependencies and capacities»³ van de Europese Commissie. Daarnaast lopen er nog verschillende andere onderzoeksprojecten. Zo doet TNO onderzoek naar een effectieve methodiek om productgroepen aan elkaar te koppelen en daarmee waardeketens en hun kwetsbaarheden op meer detailniveau inzichtelijk te maken. Dit onderzoek wordt naar verwachting eind oktober 2023 met uw Kamer gedeeld. Door middel van een vrijwillige Nederlandse bijdrage onderzoekt de OESO de wederzijdse economische impact van handelsbeperkingen tussen landen(groepen). Dit onderzoek is naar verwachting einde 2023 afgerond. *The Hague Centre for Strategic Studies* (HCSS) onderzoekt de rol van Nederlandse bedrijven in wereldwijde grondstoffenketens.

Kwantitatieve onderzoeken naar strategische afhankelijkheden vinden veelal plaats op basis van door de douane verzamelde handelsdata en geven daarmee op geaggregeerd niveau een overzicht van afhankelijkheden die mogelijk een probleem kunnen vormen voor Nederland en de EU. Door onder andere de complexiteit van waardeketens, de veranderlijke aard van afhankelijkheden en gebrekkige data is het lastig en onwenselijk om op basis van kwantitatieve data alleen te bepalen waar de risico's van strategische afhankelijkheden zich bevinden. Daarom is aanvullende kwalitatieve analyse nodig. In de Kamerbrief Strategische Afhangelijkheden van 12 mei jl. is toegelicht welke kwalitatieve vragen gesteld kunnen worden bij het uitvoeren van deze analyse. In deze brief is verder aangegeven dat een dialoog met de private sector van belang is bij deze analyse en het vervolgtraject.

Vraag 3

Bent u ervan op de hoogte dat volgens het Internationaal Energieagentschap (IEA) China op dit moment de grootste producent is van alle grote schone technologieën en ook de gehele productieketens hiervan domineert? Hoe apprecieert u dit? Welke risico's brengt dit met zich mee voor de strategische autonomie van Nederland?

Antwoord 3

Ja. Het IEA analyseert dat in het rapport uit 2022⁴. Het rapport gaat in op de complexe relatie tussen grondstoffen en de vooruitzichten voor een veilige en snelle energietransitie. Naast vooruitzichten van de vraag naar grondstoffen onder verschillende technologische en beleidsscenario's, onderzoekt het rapport of de huidige investeringen in grondstoffen voldoen aan de behoeften van een snel veranderende energiesector. Het rapport benadrukt de hoge geografische concentratie van productie, inclusief de hoge concentratie van verwerkingsactiviteiten, in China als een belangrijke kwetsbaarheid voor de energietransitie. Deze kwetsbaarheid knelt zodra mochten investeringen in productiecapaciteit niet aan de vraag voldoen, of in geval van potentiële geopolitieke risico's binnen of tussen producerende landen. Het rapport geeft aanbevelingen voor een nieuwe, allesomvattende benadering voor het veiligstellen van kritieke grondstoffen. Deze aanbevelingen zijn: zorgen voor adequate investeringen in gediversifieerde bronnen van toeleveringsketens; bevorderen van technologische innovatie in alle segmenten van de waardeketen; opschalen van recycling; versterken veerkracht van toeleveringsketen en markttransparantie; integreren van hogere normen op het gebied van milieu, sociaal beleid en bestuur en versterken van internationale samenwerking tussen producenten en consumenten.

China vormt een onmisbare schakel voor een spoedige energietransitie. Zonder de significante Chinese productie- en technologische capaciteiten zijn Nederland en onze Europese partners niet in staat om de energietransitie in

¹ Geo-economische monitor (2023).

² Kamerstuk 36 180, nr. 31.

³ EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews (2022).

⁴ The role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions.

het voorziene tempo te realiseren, mede vanwege het gebrek aan substitutiemogelijkheden. Zoals reeds aangegeven in de Kamerbrief over ontwikkelingen in het Chinabeleid⁵ acht het kabinet een dergelijke stapeling van afhankelijkheden problematisch, mede omdat China eerder aangetoond heeft bereid te zijn om grondstofafhankelijkheden geopolitiek in te zetten. In de Kamerbrief Strategische Afhankelijkheden is toegelicht welke mitigatieopties het kabinet identificeert in geval van risicovolle strategische afhankelijkheden.

Vraag 4

Kunt u aangeven wat de huidige en wat de voorspelde afhankelijkheid van China en andere niet-Europese landen is op het vlak van de eindproducten die noodzakelijk zijn voor de energietransitie? Kunt u daarbij in ieder geval ingaan op zon-pv, wind, elektrolyse, batterijtechniek, warmtepompen, en kabels voor netinfrastructuur?

Antwoord 4

De huidige en de voorspelde afhankelijkheid van China en andere niet-Europese landen voor de energietransitie is groot. In de Kamerbrief over Strategische Afhankelijkheden staat beschreven wat de aanpak van het kabinet is om inzicht te krijgen in deze afhankelijkheden⁶. Onderdeel van deze aanpak is ook een inventarisatie van alternatieven voor de substitutiemogelijkheden.

De Taskforce Strategische Afhankelijkheden (TFSA) is van start gegaan. Deze TFSA heeft als taak om het inzicht te vergroten in risicovolle strategische afhankelijkheden en de identificatie en prioritering van risicovolle strategische afhankelijkheden door departementen aan te jagen. In bovengenoemde Kamerbrief is o.a. het energieterrein als prioritair gebied aangemerkt. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft hierbinnen zon-pv, windenergie, de waterstofketen, batterijtechniek, warmtepompen en kabels voor netinfrastructuur aangemerkt als ketens die nu eerst worden beoordeeld. Over de voortgang zal uw Kamer eind 2023 worden geïnformeerd.

Vraag 5

Kunt u per kritieke grondstof aangeven wat onze afhankelijkheid is? Welk aandeel komt daarvan uit China en welk aandeel is direct of indirect in handen van China in andere landen?

Antwoord 5

Er is voor Nederland geen specifieke analyse. Voor inzicht in onze afhankelijkheden van kritieke grondstoffen maakt het kabinet gebruik van de analyse van de Europese Commissie voor «kritikaliteit van grondstoffen»⁷. Kritieke grondstoffen zijn onmisbaar voor de productie van hernieuwbare energietechnologie voor de energietransitie en zijn ook nodig voor digitale technologieën, voor technologieën in de zorg en in defensiematerieel. Als gevolg van de groeiende wereldbevolking neemt de druk op kritieke grondstoffen toe. De Europese Commissie definieert kritieke grondstoffen als metalen en mineralen van significante economische waarde en waarvoor potentieel een leveringsrisico bestaat. Op deze lijst staan 34 kritieke grondstoffen. In de kritikaliteitsanalyse van de Europese Commissie zijn verschillende factoren meegenomen. Er wordt onder meer gebruik gemaakt van een substitutie-index voor de landen waar de EU de grondstof voornamelijk uit importeert. In de studie van de Europese Commissie wordt onder meer ingegaan op de kritikaliteitsanalyse voor windturbines op zee en zonnepanelen. Zo is China de belangrijkste producent op wereldniveau (winning en raffinage) voor de grondstoffen die gebruikt worden in windturbines op zee en zonnepanelen. Als onderdeel van de Nederlandse grondstoffenstrategie wordt geanalyseerd welke kritieke grondstoffen van deze lijst met name voor Nederland van belang zijn⁸ en welke grondstoffen die niet op de Europese lijst staan mogelijk ook nog aandacht behoeven, inclusief benodigd nationaal beleid.

⁵ Kamerstuk 35 207, nr. 61.

⁶ Kamerstuk 21 501-02, nr. 181.

⁷ Europese Commissie (2023). Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023 Final Report.

⁸ TNO-2021-R10515 Kritikaliteit van Grondstoffen: ontwikkeling en operationalisatie.

Vraag 6

Wat is volgens u het gewenste Nederlandse aandeel in de raffinage en bewerking van deze kritieke grondstoffen die noodzakelijk zijn voor de energietransitie? Wat is hierin het Europese aandeel? Wat is het aandeel van China?

Antwoord 6

Het kabinet vindt het onwenselijk om kwantitatieve productiedoelen vast te stellen gegeven de complexiteit en veranderlijkheid van waardeketens. Bedrijven zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun waardeketens. Waar publieke belangen in het geding komen, en de markt en het bedrijfsleven dit onvoldoende adresseren of hiertoe niet in staat zijn, ligt overheidsingrijpen voor de hand. Dit kan verschillende vormen aannemen.

Voor Nederland is het van belang dat we de voordelen van onze open economie blijven benutten. Het kabinet is een verkenning gestart naar kansen en mogelijkheden van het stimuleren van eigen raffinagecapaciteit voor grote (Europese) industrieën⁹. Over de uitkomsten van deze verkenning wordt u eind 2023 geïnformeerd. Over het algemeen streeft Nederland ernaar om een zekere mate van Europese zelfvoorzienendheid te hebben in de verwerking van kritieke grondstoffen, omdat dit de Europese afhankelijkheid vermindert en meer controle biedt over de toeleveringsketens.

China domineert de raffinage van kritieke grondstoffen. Zo heeft het land het grootste aandeel in raffinage van 26 zogenaamde *Critical Raw Materials* (CRMs)¹⁰. Europa domineert met de raffinage van hafnium in Frankrijk één CRM.¹¹ Met de CRMA heeft de CIE voorstellen gedaan om de capaciteit voor winning, verwerking en recycling van kritieke grondstoffen in de EU te vergroten en diversificatie van waardeketens te bevorderen¹².

Vraag 7

Kunt u uiteenzetten welke eindproducten en productieprocessen u cruciaal acht voor de Nederlandse strategische autonomie op het gebied van de energietransitie? Hoe zorgt u ervoor dat deze sectoren en processen in Nederland worden behouden dan wel worden aangetrokken? Welk beleid is er al?

Antwoord 7

Energie is een van de vier prioritaire aandachtsgebieden uit de Kamerbrief kabinetsaanpak Strategische Afhankelijkheden. Op het terrein van de energietransitie geeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat prioriteit aan de beoordeling van de productieketens voor zon-pv, windenergie en de waterstofketen op (potentiële) risicovolle strategische afhankelijkheden. Over de voortgang zal uw Kamer eind 2023 worden geïnformeerd. Specifiek voor kritieke grondstoffen heeft het kabinet de Nationale Grondstofstrategie opgesteld die is gericht op het vergroten van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen. Grotere leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en afbouwen van risicovolle strategische afhankelijkheden gaan hand in hand.

Vraag 8

Welke rol speelt volgens u de Europese Unie in de strategische autonomie van Nederland? Is het bijvoorbeeld volgens u acceptabel als Nederland compleet afhankelijk is van technieken of grondstoffen van andere EU-landen?

Antwoord 8

Dankzij de EU als geheel zijn we beter in staat de Europese en Nederlandse belangen te borgen dan als we dat als Nederland alleen zouden doen. Ook borgt een dergelijke aanpak het gelijk speelveld tussen lidstaten. Het kabinet kiest bewust voor nadruk op een Europees handelingsperspectief. Daarom

⁹ Kamerstuk 2022D53 209, 9 december 2022.

¹⁰ Study on the Critical Raw Materials for the EU.

¹¹ Study on the Critical Raw Materials for the EU.

¹² BNC-fche EU Critical Raw Materials Act, Kamerstuk 22 112, nr. 3686.

steunt het kabinet de CRMA en de Net-Zero Industry Act (NZIA). Het grensoverschrijdende karakter van de uitdagingen, de verwevenheid van de interne markt en de slagkracht van de EU als geheel maken een Europees perspectief noodzakelijk. Het kabinet accepteert een grote mate van afhankelijkheid van andere landen in de EU.

Vraag 9

Hoe gaat Nederland haar aandeel leveren aan de Europese ambities om die afhankelijkheid van China omtrent de energietransitie te verminderen? Deelt u de mening dat Nederland hier ook haar verantwoordelijkheid moet nemen, bijvoorbeeld als het gaat om lokale productie van duurzame producten zoals elektrolyser, batterijen, windmolens die nodig zijn voor de energietransitie?

Antwoord 9

Zie het antwoord op vraag 4. Ja, het kabinet deelt de mening dat Nederland zijn aandeel moet leveren. In Europees verband neemt Nederland bijvoorbeeld deel aan de *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI's) voor halfgeleiders, waterstof en cloud-infrastructuur. Daarnaast heeft Nederland een actieve rol bij de beïnvloeding van Commissievoorstellen die onder de EU Green Deal Industrial Plan vallen, met name de NZIA en de CRMA. Ook speelt Nederland een actieve rol bij het concretiseren van de gezamenlijke mededeling voor een Europese Economische Veiligheidsstrategie. Deze initiatieven dragen bij aan een weerbare EU, waardoor ook de afhankelijkheid van China in risicovolle waardeketens afneemt.

Vraag 10

Hoe ziet u de mogelijke opbouw van mogelijke strategische reserves van kritieke grondstoffen die nodig zijn voor de energietransitie in nationaal en in Europees verband?

Antwoord 10

Voor de mogelijke opbouw van strategische reserves kan worden gekeken naar zowel private als publieke initiatieven. Opbouw van strategische reserves kan een waardevol instrument zijn om risicovolle strategische afhankelijkheden te mitigeren. Mede op basis van recente Commissievoorstellen bekijkt het kabinet of de opbouw van strategische reserves opportuun is en zo ja, op welke wijze deze opgebouwd dienen te worden. Strategische voorraden kunnen hoge kosten met zich meebrengen.

Een opslagsysteem vanuit de private sector kan een optie zijn. Dat biedt de mogelijkheden voor de private sector om hun eigen waardeketens weerbaarder te maken¹³. De betrokkenheid van de private sector bij opbouw van de strategische reserves heeft zowel voor- als nadelen. Voordelen zijn bescherming tegen tekorten en prijsstijgingen, het afdekken van langetermijnplanning en het vermogen om te reageren op korte termijn vraagpieken. Nadeel is extra lasten voor het bedrijfsleven.

Opslagbeleidsmaatregelen kunnen noodzakelijk zijn om aanbodfluctuaties te ondervangen die bijvoorbeeld kunnen ontstaan door geopolitieke spanningen en een risico vormen voor publieke belangen. Dergelijke maatregelen bieden steun aan Europese industrieën en investeringen. In dit verband is het van belang dat er duidelijkheid komt van de Commissie over het waarborgen van het vrij verkeer van goederen, om fragmentatie van de interne markt en nieuwe belemmeringen voor ondernemers te voorkomen. Het kabinet heeft hier vragen over gesteld binnen de Raadswerkgroep onderhandelingen van de CRMA¹⁴.

Vraag 11

Welke onderdelen zijn er volgens u binnen strategische autonomie, zoals mijnbouw, recycling, raffinage, maakindustrie? Op welke van deze onderdelen van strategische autonomie heeft u al beleid? Welk beleid is dat? Waar ziet u lacunes in het huidige beleidsinstrumentarium om de strategische autonomie te vergroten?

¹³ Strengthening the security of supply of products containing critical raw materials for the green transition and decarbonization (2022).

¹⁴ BNC-fche EU Critical Raw Materials Act, Kamerstuk 22 112, nr. 3686.

Antwoord 11

Zie het antwoord op vraag 1 en 7. Met betrekking tot de in de vraag benoemde onderdelen mijnbouw, raffinage en recycling (onder meer in de maakindustrie), geldt dat deze ten aanzien van kritieke grondstoffen specifiek zijn geadresseerd in de Nationale Grondstoffenstrategie¹⁵. Informatie over eventuele lacunes volgt in de volgende Kamerbrief over risicovolle strategische afhankelijkheden.

Vraag 12

Welk bestaand financieel instrumentarium wordt gebruikt om de strategische autonomie te versterken, zoals innovatiesubsidies of middelen om bedrijven aan te trekken? Zijn er hiervoor voldoende financiële middelen? Waar zitten nog lacunes in het bestaande financiële instrumentarium?

Antwoord 12

In het kader van versterking van de open strategische autonomie is een goed en aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat van belang, omdat dit de kracht en daarmee ook de weerbaarheid van de Nederlandse economie en het bedrijfsleven bevordert. Voorbeelden van financiële instrumenten die onder meer worden ingezet ten behoeve van versterking van de open strategische autonomie van de EU zijn: fiscale regelingen ter bevordering van Research en Development in het bedrijfsleven, het Nationaal Groeifonds en deelname aan IPCEI. Ook instellingen zoals Invest-NL en de regionale ontwikkelingsmaatschappijen dragen bij aan het ontplooiën, aantrekken en behouden van economische activiteiten. Binnen Nederland wordt de grondstoffenstrategie geïntegreerd in het missie- gedreven innovatiebeleid, met nadruk op circulariteit van grondstoffen.

In het kader van de nationale grondstoffenstrategie wordt geïnventariseerd welke ondersteuning er vanuit Nederland, de EU en Internationale Financiële Instellingen is voor Nederlandse partijen die internationaal actief zijn in ketens van kritieke grondstoffen gericht op diversificatie en/of in de verduurzaming van internationale ketens.

Vraag 13

Ziet u mogelijkheden om via publieke aanbestedingen meer te gaan sturen op Nederlandse en Europese productie in het kader van de energietransitie? Welke mogelijkheden biedt de Europese Unie hiervoor? Gaat de net-zero industry act meer ruimte bieden hiervoor? Hoe en wanneer gaat u dit verwerken in uw eigen aanbestedingsbeleid?

Antwoord 13

Het Europese aanbestedingsrecht biedt ruimte en instrumenten om risico's voor veiligheid en oneerlijke concurrentie te beperken. Zo kunnen inschrijvers uit landen waar geen handelsakkoord mee is of die geen partij zijn bij de Agreement on *Government Procurement* (GPA) worden uitgesloten van aanbestedingen. Tegen oneerlijke concurrentie zijn in 2022 in Brussel grote stappen gezet. Er zijn akkoorden bereikt over twee verordeningen die bijdragen aan het tegengaan van oneerlijke concurrentie op de Europese aanbestedingsmarkt. Het *International Procurement Instrument* (IPI) is gericht op het creëren van wederkerigheid tussen markten en geeft de Commissie de bevoegdheid om restricties op te leggen voor bedrijven uit derde landen op de Europese markt als er drempels worden ervaren in de toegang tot de markt uit het betreffende land. De *Foreign Subsidies Regulation* (FSR) is gericht op tegengaan van ongewenste invloed op de Europese interne markt en geeft de Commissie de bevoegdheid om onderzoek te doen naar subsidies die bedrijven ontvangen van landen buiten de EU. De recent gepubliceerde *Net-Zero Industry Act* (NZIA) draagt indirect bij aan een gelijk spelveld, doordat de eisen waar Europese bedrijven al aan moeten voldoen, nu ook gaan gelden voor bedrijven buiten de EU.

Over aanbestedingen en derde landen ontvangt u in de zomerperiode een brief die nader ingaat op het aanbestedingsrecht en de acties die het kabinet uitvoert ten aanzien van derde landen. In deze Kamerbrief zal verder worden ingegaan op het aanbestedingsbeleid, zowel de nationale als Europese inzet.

¹⁵ Kamerstuk 2022D53 209, 9 december 2022.

Deze brief is toegezegd via de Kamerbrief van de Staatssecretaris van Digitalisering en Koninkrijksrelaties over de motie Rajkowski.¹⁶

Vraag 14

Kunt u deze vragen afzonderlijk van elkaar beantwoorden?

Antwoord 14

Ja.

¹⁶ Kamerstuk 26 643, nr. 1007.