

Vergaderjaar 2022–2023

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 1292

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2023

In 2050 is Nederland een klimaatneutrale samenleving met een circulaire economie. De transitie naar klimaatneutraliteit en een circulaire economie zijn nauw verbonden. We zien immers dat grondstofgebruik gedurende de hele cyclus van productie-gebruik-afdrinking een groot aandeel heeft in emissies van broeikasgassen. Circulaire economie draagt daarnaast bij aan het verbeteren van de biodiversiteit, aan een schonere leefomgeving, en aan de leveringszekerheid van grondstoffen¹.

Om de klimaatdoelen te halen heeft het kabinet dit voorjaar besloten om aanvullende maatregelen te treffen, waarover de Minister voor Klimaat en Energie u op hoofdlijnen heeft geïnformeerd.² Daarbij is overeengekomen om aanvullende circulaire maatregelen te treffen, waarvoor ruim € 777 miljoen gealloceerd c.q. gereserveerd is. Hiermee wordt niet alleen een volgende stap gezet in het verwezenlijken van de doelen van het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE), maar ook een extra CO₂-reductie van 2 Mton beoogd. Uw Kamer heeft mij op 5 juli 2023 verzocht om deze maatregelen nader toe te lichten. In deze brief kom ik, mede namens de Ministers van Economische Zaken en Klimaat, voor Klimaat en Energie³ en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, graag tegemoet aan dit verzoek (I). Daarnaast informeer ik u over alle overige acties die tot nu toe zijn genomen in het kader van het ambitieuze klimaatdoel voor de circulaire economie (II). Ten slotte ga ik in

¹ Het beleid gericht op de leveringszekerheid van grondstoffen wordt vormgegeven in de Nationale Grondstoffenstrategie. Circulariteit is daarbij een van de vijf handelingsperspectieven, naast Europese mijnbouw en raffinage, diversificatie, duurzame ketens, en kennisopbouw en monitoring.

² Kammersutk 32 813, nr. 1230.

³ Met deze brief wordt tevens voldaan aan de toezegging van de Minister voor Klimaat en Energie d.d. 20 juni 2023 om in de tweede helft van 2023 een brief over circulaire economie te sturen.

op de motie van de leden Bontenbal en Haverkort⁴ (III), waarin uw Kamer mij heeft verzocht aanvullende normerende maatregelen te verkennen.

I – Toelichting op het in de voorjaarsbesluitvorming ingezette circulaire klimaatbeleid

Het kabinet beziet de transitie van Nederland als circulaire economie in Europees verband. We zien dat de EU momenteel fors inzet op versnelde verduurzaming van productketens, bijvoorbeeld in voorstellen gericht op Ecodesign, verpakkingen en bouwproducten. Nederland zal in Brussel blijven pleiten voor een ambitieuze inzet op dit gebied, maar moet nationaal ook stappen blijven zetten om de koploperspositie te behouden en optimaal te kunnen profiteren van de economische kansen die de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire samenleving ons biedt. De circulaire maatregelen waartoe besloten is stellen ons bedrijfsleven hiertoe in staat. Uit analyses van het PBL⁵, en van RIVM en CBS⁶ weten we dat de kunststofsector en de bouwsector de productketens zijn die veel CO₂-impact hebben. Daarom is de huidige inzet primair op deze sectoren gericht. Het kabinet heeft daarbij gekozen voor een samenhangend pakket bestaande uit normerende, beprijzende en stimulerende maatregelen, haalbaar en betaalbaar voor burgers en bedrijven.

Aanpak circulaire plastics

Jaarlijks produceren we in Nederland circa 5 Mton plastic. Door fossiel plastic te vervangen door recycalaat of biogebaseerd plastic⁷ kan per kilogram geproduceerd plastic tot 2,5 kg CO₂-uitstoot worden gereduceerd.⁸ De CO₂-reductie wordt behaald doordat er bij de grondstoffenwinning en het productieproces minder CO₂ vrijkomt en er minder plasticafval wordt verbrand. Op dit moment wordt slechts een kleine 11 procent van de plastics gemaakt van recycalaat en biogebaseerd plastic. Het kabinet wil dat percentage verhogen en de transitie naar een circulaire plastic keten versnellen.

Werking van de norm op hoofdlijnen

De norm verplicht partijen die polymeren verwerken tot halffabricaten of eindfabricaten om recycalaat en biogebaseerd plastic te verwerken. De verplichting start met een lage norm in 2027 en loopt op naar 25% – 30% in 2030. De mate waarin recycalaat en biogebaseerd plastic kan worden verwerkt, verschilt per toepassing. Daarom wordt in de uitvoering gewerkt met een administratief handelsstelsel waarbij een Circulaire Plastic Eenheid (CPE) wordt toegekend aan mechanisch recycalaat, chemisch recycalaat en biogebaseerd plastic. Kunststofverwerkers kunnen CPE's administratief met elkaar verhandelen zodat in Nederland in 2030 gemiddeld 25% – 30% recycalaat en biogebaseerd plastic wordt toegepast.

⁴ Kamerstuk 32 852, nr. 246.

⁵ <https://www.pbl.nl/publicaties/integrale-circulaire-economie-rapportage-2023>.

⁶ https://www.rivm.nl/sites/default/files/2022-10/Rapportage-Minder-uitstoot-broeikasgassen-in-de-hele-keten_1.pdf.

⁷ Met biogebaseerd plastic wordt plastic bedoeld dat van duurzame biograndstoffen is gemaakt. Men spreekt over duurzame biograndstoffen als deze duurzaam zijn geproduceerd, zonder nadelige gevolgen voor mens en milieu. Het Ministerie van IenW werkt aan borging van duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in regelgeving. In de Kamerbrief «Stand van zaken implementatie duurzaamheidscriteria biograndstoffen in regelgeving» kunt u hier meer over lezen. Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1233.

⁸ CE Delft, «Verplicht aandeel recycalaat of biobased in plastic. In de Europese Unie» (maart 2022).

Daarom heeft het kabinet dit voorjaar besloten om een nationale verplichting in te voeren voor de toepassing van een minimumaandeel recycalaat en biogebaseerd plastic (hierna: nationale circulaire plastic norm). Het voornemen is om de norm op te laten lopen tot 25% – 30% recycalaat of biogebaseerd plastic in 2030. Onderzoeksbureau CE Delft schat dat met Europees beleid gemiddeld 20% recycalaat zal worden toegepast in 2030. Ook schat CE Delft in dat Nederland over voldoende feedstock beschikt om recycalaat toe te passen voor 25% van de binnenlandse consumptie. Door ook in te zetten op biogebaseerd plastic is de verwachting dat een verplichting van 30% recycalaat of biogebaseerd plastic in 2030 haalbaar is. De exacte hoogte van de maatvoering zal uiterlijk medio 2026 worden vastgesteld. Het kabinet heeft ook besloten om bedrijven te ondersteunen bij deze versnelde transitie naar een circulaire plastic keten. Hiervoor is in totaal € 267 miljoen uit het Klimaatfonds toegekend, deels in de vorm van een reservering. Hieronder ga ik nader in op de vormgeving van de nationale circulaire plastic maatregelen.

Bijgaand stuur ik de verkenning naar de vormgeving van een nationale circulaire plastic norm die onderzoeksbureau CE Delft heeft opgesteld.⁹ De komende tijd wordt de nationale circulaire plastic norm nader uitgewerkt in regelgeving, passend binnen de Europeesrechtelijke kaders. Daarbij wordt de reikwijdte bepaald en wordt in beeld gebracht voor wie de verplichting precies geldt. Ook wordt de voorgenomen hoogte van de verplichting om 25–30% recycalaat of biogebaseerd plastic toe te passen gespecificeerd en wordt gewerkt aan de vormgeving van de uitvoeringssystematiek. De voortgang van de uitwerking wordt regelmatig besproken in een klankbordgroep met stakeholders waarin sectorbelangen en milieubelangen evenwichtig zijn vertegenwoordigd. Voornemen is om de regelgeving in 2024 aan te bieden voor internetconsultatie.

Op Europees niveau wordt voor een aantal productgroepen ook gewerkt aan een dergelijke verplichting. De voorgestelde nationale norm heeft een toegevoegde waarde bovenop EU-normen die al gelden of zijn aangekondigd omdat de nationale norm in beginsel van toepassing is op alle plastics in plaats van enkele productgroepen en ook gericht is op het creëren van een markt voor biogebaseerd plastic, naast recycalaat. Deze nationale norm biedt zodoende zekerheid aan de sector en versterkt de positie van circulaire bedrijven. Bij de verdere vormgeving van de regelgeving wordt ook gekeken naar de beste wijze om een gelijk speelveld te borgen.

Om bedrijven te ondersteunen bij deze versnelde transitie naar een circulaire plastic keten wordt in totaal € 267 miljoen uit het Klimaatfonds onder voorwaarden beschikbaar gesteld. Met ingang van 2024 wordt daarvan € 69 miljoen aan de IenW-begroting toegekend. De precieze vormgeving van de stimulering wordt op dit moment verder uitgewerkt.

Aanpak gericht op verduurzaming AVI's

Afvalverbranding vervult in de huidige samenleving een belangrijke functie: materialen die niet meer inzetbaar zijn, worden verwijderd uit de kringloop. In Nederland gebeurt dat altijd met terugwinning van energie in de vorm van elektriciteit, warmte of stoom. Ook in een circulaire economie zijn sommige materialen niet opnieuw inzetbaar en moeten

⁹ Tevens stuur ik de verkenning naar hoe productieverliezen bij een mogelijke belasting op primair fossiel plastic gedempt kunnen worden. Deze studie heeft CE Delft opgesteld als onderdeel van het IBO Klimaat, en in aanvulling op het eerder toegestuurde rapport naar de effecten van een plasticbelasting (Kamerstuk 32 852, nr. 207).

daarom op een voor mens en milieu veilige manier worden verwijderd uit de kringloop. Door onze actieve inzet op vermindering van grondstoffen-gebruik, levensduurverlenging, betere inzameling en meer hoogwaardige recycling, zal verbranding echter een minder grote rol gaan spelen in de verwerking van afval dan nu het geval is. Zowel vanuit de optiek van de circulaire economie, als voor het terugdringen van de CO₂-uitstoot, is het belangrijk om op termijn de capaciteit van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) af te bouwen. Daarom heeft het kabinet bij de voorjaarsbesluitvorming besloten tot een maatregelenpakket gericht op afvalverbranding. Het pakket moet ertoe leiden dat AVI's meer handelingsperspectief krijgen om te verduurzamen, meer circulair gaan werken, en dat er minder afval wordt verbrand. Daartoe zetten we, naast de reeds aangekondigde maatregelen in het NPCE, in op een aantal specifieke maatregelen die in het navolgende worden toegelicht.

De CO₂-heffing wordt specifiek voor AVI's aangescherpt. Onder de huidige CO₂-heffing moeten AVI's ongeveer 0,8 Mton CO₂-uitstoot reduceren in 2030. Deze reductie zou groter zijn geweest wanneer het aanscherpen van de benchmarks behorende bij het *Emission Trading System (ETS)* van de Europese Unie (EU) ook van toepassing was op AVI's. Dit laatste is echter niet het geval en daarmee is de reductieopgave voor AVI's relatief minder groot dan voor de overige industrie ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de aanscherping van de EU ETS benchmarks. We willen de reductieopgaven voor de AVI's meer in lijn brengen met de overige industrie. Beoogd wordt dat de aanscherping maximaal 1 Mton CO₂-reductie extra zal opleveren.

Binnen de CO₂-heffing bestaat geen prikkel voor afvalverbrandende bedrijven om het volume van het te verbranden afval te beperken, omdat de CO₂-heffing een efficiency-regeling is. Voor «reguliere» industrie geldt: hoe efficiënter het productieproces, des te minder CO₂ wordt uitgestoten. AVI's hebben echter geen mogelijkheid efficiënter te verbranden en dit terug te zien in hun uitstoot, omdat de koolstof is ingebed in het te verbranden afval. Om die reden wordt bekeken of de verschillende fiscale regelingen die van toepassing zijn op AVI's, zoals de CO₂-heffing en de afvalstoffenbelasting, voldoende bijdragen aan de doelen waarvoor zij zijn ingesteld. Hierin wordt ook meegenomen dat AVI's mogelijk per 2028 onder het *Emission Trading System (ETS)* van de Europese Unie zullen gaan vallen. Het besluit hierover is in 2026 voorzien. Per 2024 zullen afvalverbrandende bedrijven al moeten rapporteren onder het ETS-systeem. Bezien zal worden op welke manier de fiscaliteit rondom AVI's het beste ingericht kan worden om uiteindelijk het doel van minder afvalverbranding en dus minder CO₂-uitstoot te bereiken. Daarnaast zal worden bekeken of de werking van de CO₂-heffing dusdanig kan worden aangepast dat ook minder verbranden gaat lonen voor AVI's. Zo wordt onderzocht of en op welke manier bedrijven kunnen worden beloond onder de CO₂-heffing wanneer zij op het gebied van het uitsorteren van recyclebare stromen, zoals bepaalde kunststoffen die zoals hierboven beschreven gebruikt moeten in de aanpak gericht op circulaire plastics, beter presteren dan het landelijke gemiddelde waarop de berekeningen van de af te dragen heffing momenteel zijn gebaseerd.

Nederland zal alleen klimaatneutraliteit bereiken door, behalve op emissiereductie, ook in te zetten op negatieve emissies. Naar verwachting zullen negatieve emissies in de periode tot 2030 nog een beperkte rol spelen. De inzet op negatieve emissies mag immers niet leiden tot een verminderde inzet op emissiereductie. Voor het behalen van de nationale klimaatdoelstellingen wordt tevens gekeken naar het mogelijk maken van negatieve emissies bij afvalverbranding. De huidige uitstoot van de AVI's bestaat voor 62 procent uit biogene emissies. Het afvangen en opslaan

van deze biogene emissies (BECCS) resulteert in negatieve emissies. Het is hierbij belangrijk dat stimulansen hiervoor niet interverniëren met het beleidsdoel om afvalverbranding terug te dringen en afval hoogwaardiger te verwerken.

Parallel aan de herziening van de CO₂-heffing voor AVI's wordt ook gewerkt aan het opstellen van een toekomstbeeld voor de verwerking van ons restafval in 2030 en 2050. Hoe ziet afvalverbranding, of andersoortige restafvalverwerking er dan uit? Hierbij wordt in beeld gebracht welke capaciteit dan nodig zou zijn voor de verwerking van ons binnenlands geproduceerde restafval en welke beleidskeuzes opkomen bij het realiseren van een verwerkingscapaciteit die aansluit bij die behoefte. Hiervoor wordt onderzoek uitgevoerd door TNO. Op basis van het onderzoek wordt een routekaart opgesteld richting 2050. Aan de hand van die routekaart kunnen maatwerkafspraken worden gemaakt met afvalverbrandende bedrijven die passen binnen het geschetste toekomstbeeld. Deze afspraken kunnen meelopen in het maatwerktraject met grote CO₂-uitstoters op Nederlands grondgebied en worden samen met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat uitgewerkt. Hiervoor is € 222 miljoen gereserveerd. Afbouw van verbrandingscapaciteit kan onder andere onderdeel zijn van deze afspraken.

Er wordt in de AVI's op dit moment nog veel recyclebaar materiaal verbrand. Daarom wordt gewerkt aan een pakket aan maatregelen met gerichte acties voor de gehele afvalverwerkingsketen om te voorkomen dat deze materialen bij een AVI belanden. Er wordt verkend op welke wijze onder andere verplichte bron- en nascheiding en/of het uitsorteren van bepaalde stromen uit het te verbranden restafval kan bijdragen aan vermindering van de totale hoeveelheid verbrand afval. Gekeken wordt naar inzamelvereisten, certificering van sorteerprocessen, financiële prikkels en de inzet van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). Wanneer een keten grotendeels is gesloten, kan zo nodig ook worden overwogen een materiaalgericht verbrandingsverbod in te stellen als extra slot op de deur. Momenteel gaat specifieke aandacht uit naar de materialen plastic, luier- en incontinentiemateriaal, papier, bioafval, en bouw- en sloopafval.

Aanpak gericht op circulair en biobased bouwen

Als onderdeel van de inzet op circulair bouwen¹⁰, stimuleert het kabinet de toepassing van duurzame¹¹ biograndstoffen in de bouw. Biobased bouwen is om meerdere redenen belangrijk: het kan niet alleen leiden tot een aanzienlijke CO₂-reductie en perspectief voor boeren, maar ook bijdragen aan de circulaire transitie. Door relatief meer biograndstoffen toe te passen, daalt immers de vraag naar primaire abiotische grondstoffen.

De ervaring leert dat de markt voor biobased bouwmaterialen niet vanzelf van de grond komt. Daarom heeft het kabinet bij voorjaarsbesluitvorming aangegeven de toepassing van biobased bouwmaterialen te willen versnellen. Hiervoor is € 200 miljoen uit het Klimaatfonds vrijgemaakt: € 25 miljoen als toekenning en € 175 miljoen als reservering. Het voornemen is dat de ministeries van BZK, LNV, IenW, en EZK in het najaar het opschalingsplan biobased bouwen lanceren, waarin wordt aange-

¹⁰ Kamerstukken 32 852 en 32 847, nr. 223.

¹¹ Het uitgangspunt van het kabinet is dat alleen duurzame biograndstoffen een bijdrage aan de transitie naar een circulaire- en klimaatneutrale economie kunnen leveren en dat duurzame biograndstoffen uiteindelijk zo hoogwaardig mogelijk moeten worden ingezet. Zie ook: Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1233.

geven welke activiteiten er worden gefinancierd met de € 25 miljoen (fase 1, waarin € 3 miljoen door lenW zal worden besteed aan biobased projecten in de infrasector) en € 175 miljoen (fase 2). De focus hierbij ligt op de grootschalige toepassing van biobased bouwmaterialen gemaakt van vezelgewassen als vlas, hennep, sorghum en miscanthus.

Circulair slopen

Tevens stimuleer ik samen met de Minister voor VRO hergebruik en recycling van bouwelementen en -materialen. Hergebruik en recycling leidt tot een aanzienlijke CO₂-reductie en draagt samen met biobased bouwen bij aan de circulaire transitie in de bouwsector. Het kunnen hergebruiken en recyclen van bouwmaterialen vergt aandacht bij de sloop, of eigenlijk demontage, van bouwwerken. Daarom heeft het kabinet bij voorjaarsbesluitvorming besloten tot de aanpak circulair slopen. In de tweede helft van 2023 wordt met diverse betrokken partijen uit de bouwsector gekeken welke activiteiten circulair slopen kunnen bevorderen en ondersteunen. Deze activiteiten moeten leiden tot een advies eind 2024, wat vervolgens zal uitmonden in een roadmap en zo nodig normering.

Normering en stimulering van circulariteit en CO₂-reductie in de GWW-sector

Het beleid is erop gericht dat publieke infraprojecten (grond-/weg-/waterbouw; GWW) standaard CO₂-neutraal en circulair aangelegd en beheerd worden. Circulair werken is zeer relevant voor de GWW, aangezien juist de winning van nieuwe grondstoffen met veel CO₂-uitstoot gepaard gaat. In het kader van het pakket met aanvullende klimaatmaatregelen zet het kabinet in op opschaling van duurzame infratechnieken. Bovendien is afgesproken dat lenW en EZK een voorstel uitwerken voor het subsidiëren van circulaire technieken bij infrastructurele projecten. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Meer dwingende sturing op duurzaamheid in de GWW is nodig om de doelen met betrekking tot een circulaire en klimaatneutrale economie te behalen. Eén van de normerende maatregelen in het NPCE is om meer dwingend te sturen op verduurzaming van de GWW-sector door middel van de Milieukostenindicator (MKI).¹² De MKI staat bekend als een beproefd en uniform instrument om de milieu-impact over de levensduur van een bouwelement of bouwwerk te berekenen. In het kader van de maatregel om tot een dwingende MKI te komen zijn verschillende varianten geïdentificeerd¹³: van het verplicht beschrijven van de MKI voor elk project tot en met normeren met een steeds lagere MKI als aanbestedingseis. Met behulp van een lage MKI-eis kan CO₂-reductie gerealiseerd worden door in te zetten op circulaire GWW-strategieën.

Deze maatregel is voorbereid in reactie op verschillende signalen uit de markt, die om een meer sturende overheid vraagt als het gaat om circulair bouwen. Zo dringt het Transitieteam Circulaire Bouweconomie, bestaande uit experts en ervaringsdeskundigen bij marktpartijen en medeoverheden, aan op meer dwingend gebruik van MKI in de GWW. Ook de partijen die verenigd zijn in het Betonakkoord en het Bouwakkoord Staal staan klaar om te verduurzamen, en zijn daar al mee bezig. Zij stellen dat dwingender

¹² Daarnaast is de maatregel verder uitgewerkt als onderdeel van het IBO Klimaat.

¹³ Om in beeld te brengen hoe optimaal invulling gegeven kan worden aan de maatregel, heeft adviesbureau Rebel een plan van aanpak opgesteld, dat inzichtelijk maakt welke stappen er moeten doorlopen. Ik stuur dit plan, dat is getoetst en gedragen door meerdere partijen die in de praktijk met deze maatregel te maken krijgen, mee als bijlage van deze brief.

sturen met MKI de markt helpt om te innoveren en te investeren in verduurzaming. Naast bovengenoemde partijen, heeft onder andere de Unie van Waterschappen al aangegeven dwingend en integraal aansturen door middel van de MKI te verwelkomen. Momenteel laat ik nog nader onderzoeken hoe dwingender sturen in de GWW met de MKI het meeste effect kan hebben, en wat het toepassingsgebied van deze maatregel zou moeten zijn, mede gelet op de positie van kleinere gemeentes en aannemers. Dit in aanvulling op verduurzamingsagenda's als de strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur (KCI) en Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB). Over de uitkomsten hiervan informeer ik u in de eerste helft van 2024.

Aanvullend op deze normerende maatregel wordt het voorstel voor het stimuleren van duurzame innovatietechnieken (waaronder hergebruik van betonnen liggers uit viaducten, verjongingscrème voor asfalt, en duurzame materialen) momenteel verder uitgewerkt. Op dit moment zijn er nog onvoldoende doorontwikkelde circulaire technieken beschikbaar om op uit te kunnen vragen door (publieke) opdrachtgevers. Voor de doorontwikkeling hiervan is een launching customer programma voorzien, gericht op de eerste klant (opdrachtgever) van een nieuwe innovatie. Op dit moment maakt opschaling van circulaire GWW-technieken geen onderdeel uit van de begroting en kan dit niet uit de reguliere middelen voor infrastructuur worden bekostigd.¹⁴ Het is aan een volgend kabinet om te beoordelen in hoeverre het voorstel voor een launching customer programma in aanmerking komt voor financiering, al dan niet uit het Klimaatfonds.

Overige circulaire klimaatmaatregelen: circulair doen en beleid gericht op het bevorderen van innovatie

Ten slotte heeft het kabinet middelen vrijgemaakt voor twee aanvullende maatregelen die – sectoroverstijgend – de circulaire transitie in zijn rol ten opzichte van de klimaatopgave faciliteert: circulair doen en circulaire innovatie.

De maatregel «Circulair Doen door kennis, vaardigheden en gedrag» bestaat uit drie samenhangende onderdelen: onderwijs, arbeidsmarkt en gedrag. Voor onderwijs bereidt het kabinet een regeling voor om ondersteuning op maat te kunnen bieden aan scholen die actief aan de slag willen met duurzaamheid in de onderwijspraktijk. Voor arbeidsmarkt gaat het om het in gezamenlijkheid met de werkgevers en sociale partners ontwikkelen van leermodules circulaire economie voor reeds werkenden. Belangrijk aandachtspunt daarin is om de vraagarticulatie vanuit werkgevers scherp te krijgen en hier goed op aan te sluiten. Voor gedrag werk ik aan de verdere uitwerking van de gedragsstrategie, waarbij ik ook de inzichten vanuit de Monitor Duurzaam Leven van Milieu Centraal zal betrekken. Op basis van deze uitwerking kunnen we gericht werken aan gedragsinterventies op een aantal specifieke productcategorieën volgend uit het NPCE (meubels, elektrische en elektronische apparaten en textiel).

Daarnaast heeft het kabinet besloten tot het continueren van de innovatieregeling DEI+CE. Daarmee stellen we circulaire koplopers in staat ook via relatief kleinschalige projecten circulaire innovaties te demonstreren. Eerdere openstelling van deze regeling leverde veel inschrijvingen op van met name MKB-bedrijven die niet voldoen aan de financiële voorwaarden van de reguliere DEI+-regeling. Door dit besluit geef ik ook uitvoering aan de motie van het lid Hagen c.s.¹⁵

¹⁴ Kamerstuk 29 385, nr. 110.

¹⁵ Kamerstuk 36 200 XII, nr. 57.

II – Stand van zaken ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie

Als demissionair Staatssecretaris verantwoordelijk voor het beleid gericht op de circulaire economie, hecht ik eraan u te informeren hoe ik, samen met collega-bewindspersonen, in de afgelopen periode invulling heb gegeven aan de opdracht uit het Coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) om te komen tot een ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie, en een verbeterde aansluiting tussen klimaatbeleid en circulariteit.

Aanpak gericht op nationale uitstootreductie

Zoals eerder uiteengezet¹⁶ bestaat het ambitieuze klimaatdoel uit circulair beleid gericht op CO₂-reductie in Nederland, alsook uit beleid gericht op verduurzaming van de ketens, leidend tot reductie van ketenemissies in binnen- en buitenland. Voor wat betreft de bijdrage van circulair beleid aan de nationale klimaatopgave, geldt dat het hierboven geschetste beleid ruim 2 Mton CO₂-reductie in 2030 kan opleveren. Zoals aangekondigd tijdens het Commissiedebat CE van 20 april 2023 voert onderzoeksbureau CE Delft een analyse uit naar de (additionele) CO₂-potentie van de in het NPCE aangekondigde circulaire maatregelen. Ik zal uw Kamer nader informeren over deze studie, zodra deze – naar verwachting eind dit jaar – is afgerond.

Ketenemissiereductie

In het NPCE heeft het kabinet aangegeven dat het wil toewerken naar duurzame en circulaire ketens die bijdragen aan de nationale en de mondiale klimaatopgave, door reductie van ketenemissies te waarderen. Door te identificeren wat bedrijven nodig hebben om emissies in de keten te beperken, kunnen bedrijven gestimuleerd worden om op kostenefficiënte wijze extra CO₂-reductiepotentieel te realiseren, hier en elders.¹⁷

Het reduceren van emissies in de gehele waardeketen raakt aan veel verschillende beleidsterreinen, zoals nationaal, Europees en internationaal klimaatbeleid, beleid met betrekking tot de circulaire economie en de grondstoffenstrategie, bedrijfslevenbeleid, internationale handel en (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). Deze beleidsterreinen vallen binnen de portefeuilles van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), en Ministers van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en voor Klimaat en Energie (K&E). Circulair grondstoffen- en materiaalgebruik vermindert de broeikasgasemissies die vrijkomen door het gebruik van energie voor het maken van producten of het winnen van grondstoffen, en vermindert broeikasgasemissies in de afvalfase. Daarmee draagt het sturen op duurzame grondstoffen bij aan het reduceren van ketenemissies.

Het klimaatbeleid kent, als gevolg van internationale afspraken over de verantwoordelijkheid van landen voor hun territoriale emissies, een focus op het reduceren van de «eigen» emissies van maatschappelijke actoren in Nederland (ook wel directe emissies of scope 1-emissies genoemd). Op verschillende manieren wordt bijgedragen aan het reduceren van ketenemissies (ook wel indirecte emissies of scope 3-emissies genoemd),

¹⁶ Kamerstuk 35 925 XII, nr. 106 en Kamerstuk 32 813, nr. 1049.

¹⁷ <https://www.bcg.com/publications/2021/fighting-climate-change-with-supply-chain-decarbonization>.

zoals door de transitie naar een circulaire economie, in maatwerkafspraken en door beleid gericht op energiebesparing.

Een deel van de ketenemissies vindt plaats buiten de Europese Unie, waardoor de mogelijkheden om deze emissies te reduceren vanuit Nederland beperkter zijn. Vanuit het perspectief van effectief beleid ter plaatse plus een gelijk speelveld voor bedrijven is het ook hier zaak om in Europa tot eensluidend beleid te komen. De vraag wat bedrijven verwacht worden te doen aan emissies verderop in de keten is momenteel onderwerp van gesprek in de EU. Hierover wordt onderhandeld in het kader van Europese IMVO-richtlijn, *Corporate Sustainability Due Diligence directive* (CSDDD)¹⁸. Hiervoor is binnen het kabinet de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking eerstverantwoordelijk. De Europese onderhandelingen hierover bevinden zich in de triloog-fase. De Nederlandse inzet in de EU is conform BNC-fiche¹⁹. Het demissionair kabinet loopt niet op de onderhandelingen vooruit en wacht de uitkomst hiervan af.

Meten van ketenemissies

Naast bovengenoemde trajecten heeft het kabinet ingezet op het beter meetbaar en rapporteerbaar maken van ketenemissies, mede op verzoek van het bedrijfsleven. Hiervoor laat het kabinet knelpunten en oplossingsrichtingen onderzoeken. Doel van dit onderzoek is om kansrijke methoden te identificeren op basis van een analyse van het scala aan verschillende meetmethoden en standaarden die zijn ontwikkeld of nog in ontwikkeling zijn. Ook worden relevante eisen en wensen van de overheid en bedrijven ten aanzien van een meet- en rapportagemethode meegenomen. U ontvangt dit onderzoek eind dit jaar van mij. Daarnaast pleit Nederland in de onderhandelingen over de Groene Claims richtlijn voor het op Europees niveau voorschrijven van een standaard voor het in kaart brengen van de milieu-impact.²⁰ Binnen het kabinet heb ik daarbij het voortouw.

Om op nationaal niveau beter zicht te krijgen op waar in de wereld de Nederlandse consumptie en productie broeikasgasemissies veroorzaakt, is het CBS gevraagd om de broeikasgasvoetafdruk per bedrijfstak in kaart te brengen, zowel *upstream* als *downstream* emissies.²¹ Inzicht in de verborgen impact van consumptie in Nederland is van belang. De voetafdruk wordt uitgesplitst in regio's (welk deel valt in Nederland, welk deel in de Europese Unie en welk deel daarbuiten) en in sectoren. U ontvangt de uitkomsten van dit onderzoek begin 2024 van mij.

Aanpak gericht op versterken samenhang CE en Klimaat

Zoals gezegd raken de klimaat-/energietransitie en de transitie naar een circulaire economie sterk aan elkaar. Dit vraagt om evenwichtige en heldere sturing, ook qua inzet van instrumenten en financiële middelen. Daarmee wordt het voor bedrijven eenvoudiger om goede keuzes te maken. Dit uitgangspunt indachtig wordt gewerkt aan de versterking van de aansluiting van circulariteit in het klimaatbeleid.²² Dit betekent enerzijds het treffen van concrete circulaire beleidsmaatregelen, zoals

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3393.

¹⁹ BNC-fiche: Richtlijn gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor ondernemingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3393).

²⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3671.

²¹ Met *upstream* emissies worden de emissies bedoeld die eerder in de keten plaatsvinden, bijvoorbeeld bij de winning van grondstoffen. Met *downstream* emissies worden de emissies bedoeld die later in de keten plaatsvinden, bijvoorbeeld bij de afvalverbranding.

²² Kamerstuk 35 925 XII, nr. 106 en Kamerstuk 32 813, nr. 1049.

hierboven beschreven, en het borgen van circulariteit bij bijvoorbeeld de uitwerking van de maatwerkafspraken, zoals ook gevraagd wordt in de motie van de leden Thijssen en Kröger²³.

Anderzijds wordt gekeken hoe circulariteit een (nog betere) plek kan krijgen binnen nieuwe en bestaande beleidsmaatregelen en instrumenten. Zo wordt in het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE)²⁴ circulariteit meegewogen, waarbij besparing van energie en grondstoffen de hoeksteen vormt van een klimaatneutraal energiesysteem. In de ontwikkelrichting van de koolstofketen is circulariteit expliciet onderdeel van de beschreven keuzes.

Daarnaast zijn verschillende bestaande subsidieregelingen en tenders geïnventariseerd in het domein van hernieuwbare energie en duurzame industrie, waarbij is gekeken welke knelpunten en kansen er liggen in het licht van de geformuleerde opgave om beide transities slimmer te verbinden. Een aantal knelpunten heeft te maken met verschillen in beleidsfocus (energie versus grondstoffen; directe emissies versus emissies in de keten) en de uitwerking daarvan in marktprikkels. In de komende periode wordt verder gewerkt aan optimalisering van bestaand instrumentarium.

III – Verkenning naar aanleiding van de motie Bontenbal en Haverkort

In de motie van de leden Bontenbal en Haverkort²⁵ verzoekt uw Kamer de regering om te onderzoeken of, aanvullend op de ingezette aanpak gericht op circulaire plastics, normering effectief en wenselijk is van het aandeel duurzame, biobased of gerecyclede grondstoffen in de vervaardiging van producten zoals beton en staal. In deze paragraaf geef ik graag inzicht in de verkenning die naar aanleiding van deze motie is uitgevoerd. In het kader van de motie geef ik een weergave van mogelijke normerende stappen, en maak daarbij onderscheid tussen de beleidsinzet op EU-niveau en de nationale aanpak. Uit deze eerste verkenning komt naar voren dat mogelijke aanvullende normering van het aandeel duurzame, biobased of gerecyclede grondstoffen op EU-niveau het meest kansrijk en effectief is.

EU-aanpak gericht op circulaire producten en materialen

(i) Ecodesign

Onder de Ecodesign-regelgeving voor duurzame producten kaderverordening (ESPR)²⁶ wordt het mogelijk om ontwerpeisen te stellen aan vrijwel alle fysieke producten. De onderhandelingen over de Ecodesign-verordening lopen nog. Naar verwachting wordt er uiterlijk begin 2024 een akkoord bereikt. Vanaf 2024 kan de Europese Commissie middels gedelegeerde handelingen aan specifieke productgroepen en tussenproducten ontwerpeisen stellen. De Europese Commissie geeft in haar Ecodesign-werkplan, dat naar verwachting in het eerste kwartaal van 2024 wordt gepubliceerd, aan voor welke productgroepen en tussenproducten in de komende jaren ontwerpeisen worden gesteld. Om tot de prioritering van productgroepen en tussenproducten te komen, heeft de Europese Commissie belanghebbenden geconsulteerd via een publieke consultatie.

²³ Kamerstuk 29 826, nr. 186.

²⁴ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1280.

²⁵ Kamerstuk 32 852, nr. 246.

²⁶ BNC fiche: van duurzame producten de norm maken (Kamerstuk 22 112, nr. 3422).

De bijdrage van het kabinet aan deze consultatie is op 20 juni 2023 met het verslag van de Milieuraad met uw Kamer gedeeld.

In de publieke consultatie is input gevraagd op een aantal tussenproducten, namelijk: ijzer en staal, non-ferro metalen, aluminium en legeringen daarvan, chemicaliën, plastic en polymeren, papier, papierpulp en karton, en glas. Het kabinet heeft in zijn bijdrage aangegeven dat het stellen van ontwerp-eisen aan ijzer en staal, non-ferro metalen en aluminium prioriteit zou moeten krijgen. Ook voor chemicaliën, plastic en polymeren ziet het kabinet de meerwaarde van het stellen van ontwerp-eisen. In het rapport van het Gemeenschappelijke Onderzoekscentrum van de Europese Commissie (JRC) wordt aangegeven welke Ecodesign eisen passend kunnen zijn. Zo worden het verplicht hanteren van een minimum-aandeel gerecycleerd materiaal en inkoop van grondstoffen uit gecertificeerde duurzaamheidspraktijken genoemd als potentiële eisen. Als de Europese Commissie de bovengenoemde tussenproducten in haar Ecodesign-werkplan opneemt, zullen er in de komende jaren ontwerp-eisen, zoals het hanteren van minimum aandeel gerecycleerd materiaal, worden gesteld.

(ii) Bouwproductenverordening

Daar waar het bouwproducten betreft die in de EU op de markt worden gebracht is de Europese Verordening Bouwproducten (CPR) van toepassing. Dit is Europese wetgeving ter bevordering van het vrije handelsverkeer van bouwproducten in Europa. In de CPR wordt de CE-markering geregeld, die middels een prestatieverklaring aangeeft wat de prestaties van het bouwproduct zijn op één of meer essentiële kenmerken van bouwproducten. Op dit moment wordt – parallel aan de herziening van de Ecodesign richtlijn – de CPR herzien.²⁷ Naar verwachting zal de herziene CPR wetgeving het mogelijk maken dat de Europese Commissie via gedelegeerde handelingen minimale duurzaamheidseisen, waaronder een verplicht aandeel recycalaat, per productgroep vaststelt. Onder de Verordening Bouwproducten kan de Commissie duurzaamheidseisen stellen aan 34 productgroepen, waaronder wapening, cement, beton en constructieve metaalproducten. Naar verwachting wordt eerst voor cement en beton een CO₂-plafond vastgesteld.

Tegelijkertijd vindt het CPR-acquisproces plaats met als doel om per productgroep nieuwe geharmoniseerde test- en meetmethoden vast te stellen. Met betrekking tot duurzaamheid wordt er aan een Europese geharmoniseerde bepalingsmethode gewerkt voor het bepalen van de milieuprestatie van bouwproducten. Deze methode is noodzakelijk om op een uniforme wijze de milieuprestatie over de gehele levenscyclus te kunnen bepalen, waarmee aangetoond kan worden of er aan een eis wordt voldaan. Overigens is het, ook wanneer er onder de CPR geen Europese duurzaamheidseisen voor bouwproducten zijn vastgesteld, enkel onder bepaalde voorwaarden mogelijk om deze op nationaal niveau vast te stellen. Daarbij moet onder andere rekening gehouden worden met Europese regels betreffende vrij verkeer van goederen.

²⁷ BNC-fiche Wijziging EU-verordening 2019/1020 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en intrekken EU-verordening 305/2011 Verordening Bouwproducten, Kamerstuk 22 112, nr. 3420.

(iii) Duurzame koolstof

Met de inzet gericht op circulaire plastics wordt nog niet de volledige feedstock van de chemische sector verduurzaamd. Daarom zet Nederland op Europees niveau in op het belang van beleid voor duurzame koolstof (recyclaat, duurzame biograndstoffen en CCU) in de chemische sector.²⁸ Dit is een cruciale stap in de systematische verduurzaming van de chemische sector. Beleid gericht op duurzame koolstof leidt tot verduurzaming van de grondstoffenketens van producten voorbij de Nederlandse grens. De inzet richting Europa wordt de komende tijd nader vorm gegeven en bij stakeholders geconsulteerd, waarna u nader wordt geïnformeerd.

Nationale aanpak gericht op circulaire producten en materialen

(iv) Inzet op biograndstoffen

Daarnaast werkt het kabinet met het duurzaamheidskader biograndstoffen²⁹ aan het zo hoogwaardig mogelijk inzetten van duurzame biograndstoffen. Een van de maatregelen is de implementatie van duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in regelgeving.³⁰ In dat kader inventariseert het kabinet hoe deze duurzaamheidscriteria een plek kunnen krijgen in het Rijksinkoopbeleid. Daarbij wordt verkend of het stellen van duurzaamheidseisen gecombineerd kan worden met een normering voor hernieuwbare grondstoffen, waarmee het gebruik van een minimumaandeel hernieuwbare grondstoffen wordt voorgeschreven.

(v) Duurzaamheid in de bouw

In het NPCE zijn verschillende normerende maatregelen gepresenteerd om de bouw te verduurzamen. Een daarvan is het via de MKI integraal op bouwwerkniveau sturen op milieuprestatie in de GWW, zoals hierboven nader toegelicht. Het gebruik van biobased of gerecycled grondstoffen wordt in een dergelijke milieuprestatie positief gewaardeerd. Daarnaast stimuleert en normeert het kabinet de toepassing van duurzame biograndstoffen in de bouw, zoals ook hierboven uiteengezet. Verder is de afgelopen jaren uitvoering gegeven aan de maatregel uit het Coalitieakkoord om hergebruik en recyclaat in het kader van circulaire Rijksinkoop te bevorderen. In dat kader voert Rijkswaterstaat momenteel onderzoek uit naar het uitvragen van recyclaat in materialen als staal, beton en asfalt.

Tot slot

We verbruiken meer grondstoffen dan de aarde kan geven of aanvullen. We moeten samen het grondstoffengebruik terugbrengen binnen de draagkracht van de aarde. Als Nederland kunnen wij hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Dat vraagt om een andere manier van werken, produceren, bouwen en consumeren. In 2050 wil Nederland volledig circulair en klimaatneutraal zijn. Daarvoor zijn ambitie, heldere regels, circulair ondernemerschap en een omslag in het denken en doen nodig. Zo houden we de aarde leefbaar, ook voor de generaties na ons.

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

²⁸ Zie ook de Kamerbrief «Duurzame grondstoffen voor een groene chemie» die een dezer dagen door de Minister van EZK en de Staatssecretaris van IenW wordt verstuurd.

²⁹ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617.

³⁰ Meer informatie is te vinden in de meest recente Kamerbrief hierover: Kamerstuk 32 813 en 31 239, nr. 1233.