

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 1294

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN
KLIMAAT EN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN
WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2023

Met deze brief bieden wij u een aantal stukken aan die als gezamenlijke noemer hebben: duurzame grondstoffen voor een groene chemie.

Het gaat om de volgende rapporten: «Verduurzaming grondstoffen in de chemie» van Berenschot, de «Agenda verduurzaming grondstoffen» van Berenschot, de gezamenlijke non-paper «The Importance of Sustainable Carbon» van EZK en IenW, de «Verkenning Net Zero Industry Act» van TNO en de whitepaper «Chemische Recycling» van de Versnellingstafel Chemische Recycling. Deze stukken treft u als bijlagen bij deze brief aan. In deze brief gaan wij kort in op de inhoud van deze stukken en stellen wij u op de hoogte van verdere verkenningen. Hiermee stellen we u op de hoogte van de beleidsontwikkelingen op het belangrijke terrein van het werken aan duurzame grondstoffen voor groene chemie.

Koolstof is een belangrijke grondstof in de chemie. De sector gebruikt nu fossiele koolstof als koolstofbron. Koolstof wordt vastgelegd in de chemicaliën en afgeleide materialen en komt tijdens of aan het einde van de levensduur vrij als CO₂. Recycling en het gebruik van niet-fossiele koolstof voor bijvoorbeeld nafta om plastics te maken, zorgt ervoor dat CO₂-uitstoot wordt voorkomen in de hele waardeketen. Het stimuleren van duurzame koolstof (in de vorm van secundaire grondstoffen, duurzame biograndstoffen en CO₂) in de chemie helpt bij dus bij het creëren van een circulaire koolstofcyclus en de beperking van fossiel grondstofgebruik. De huidige koolstofvraag in Nederland is circa 2.620 PJ en voor 2050 wordt de resterende finale koolstofvraag geschat tussen

1.000 en 1.400 PJ, waarvan de chemie 430 PJ voor haar rekening neemt¹. De totale koolstofvraag neemt af, omdat wordt ingezet op het overschakelen naar koolstofvrije energiedragers voor het opwekken van energie. Voor de inschattingen van de chemische sector wordt uitgegaan van een gelijke omvang van de sector. Tegelijkertijd wordt het binnenlandse aanbod van duurzame koolstofdragers in 2050 geschat op 330 PJ. Dit betekent dat veel nodig is voor deze grondstoffentransitie, aangezien het streven is om fossiele grondstoffen uit te faseren.

Het kabinet zet zich in op het doormaken van deze transitie. In de Voorjaarsnota 2023 is een nationale circulaire plastic norm aangekondigd en is een bedrag uit het Klimaatfonds gereserveerd voor de ondersteuning van bedrijven bij de transitie naar een circulaire plastic keten. In aanvulling hierop is een Europese inzet essentieel voor het creëren van een koploperspositie in de groene chemie niet alleen op technologisch vlak, maar ook zodanig dat het concurrentievermogen van de Nederlandse chemische industrie niet wordt aangetast. Vanwege de Europese verkiezingen in 2024 is nu het geschikte moment om draagvlak te creëren voor beleid op duurzame koolstof.

Verduurzaming grondstoffen in de chemie

In de Voorjaarsnota 2023² is aangekondigd dat wordt bekeken of de resterende vrijstellingen voor fossiele brand- en grondstoffen kunnen worden afgebouwd. Ten behoeve van de besluitvorming is Berenschot gevraagd om duurzame alternatieve grondstofopties te analyseren, zodat dit mee kon worden genomen in de besluitvorming ten behoeve van de Miljoenennota 2024. Inmiddels is het kabinet demissionair. Een besluit over, of en zo ja, in welk tempo, een afbouwpad is daarom aan een volgend kabinet. We verwijzen hierbij ook naar de analyse die in de Miljoenennota 2024 is opgenomen.³

Berenschot constateert in hun rapporten dat het afschaffen van de vrijstellingen leidt tot grote gevolgen. Door onvoldoende beschikbare alternatieve grondstoffen kan een besluit hierover het vestigings- en investeringsklimaat van Nederland aantasten. Deze inzichten geven wij graag mee aan een volgende kabinet. Dit betekent dat er moet worden gewerkt aan de beschikbaarheid van alternatieven en de technologie. Het rapport geeft het advies om een aanpak in de «driehoek» bedrijfsleven, rijksoverheid en Europa te intensiveren. Hiertoe heeft Berenschot in kaart gebracht hoe een gezamenlijke agenda voor de verduurzaming van grondstoffen eruit zou kunnen zien. De resultaten kunt u vinden in de bijlage «Agenda verduurzaming grondstoffen».

In het rapport «Verduurzaming grondstoffen in de chemie» wordt de goede positie van de Nederlandse chemische industrie voor de transitie naar duurzame grondstoffen benadrukt. Deze transitie vraagt om een systeemverandering, waarin de energietransitie en de transitie naar een circulaire (incl. biogebaseerde) economie samenkomen. Het draait hierbij om de beschikbaarheid van alternatieve grondstoffen, technologie en marktprikkels. Op dit moment zijn er onvoldoende duurzame alternatieven voor fossiele grondstoffen beschikbaar, voor zowel de koolstofvraag in 2050 als voor de huidige vraag.

¹ Concept Nationaal Plan Energiesysteem. Ambtelijk werkdocument B – Ontwikkelpaden ketens van het energiesysteem (<https://open.overheid.nl/documenten/06cc087f-cbbe-4e42-960f-2c8d317dba7c/file>).

² Kamerstuk 36 350.

³ Bijlage bij Kamerstuk 36 410, nr. 2.

Voor het vervangen van aardgas speelt de beschikbaarheid van groene waterstof een grote rol. In het rapport staat de verwachting dat in 2030 de vraag naar groene waterstof het aanbod sterk zal overstijgen. Richting 2050 zal het aanbod van groene waterstof groeien waardoor vraag en aanbod meer in balans komen. Voor het vervangen van minerale oliën zijn recycling, biograndstoffen en *carbon capture & utilisation* (CCU) nodig. Berenschot schat in dat het 10 tot 15 jaar duurt om de helft van de minerale oliën te kunnen vervangen.

In het rapport staat beschreven dat het belasten van fossiele grondstoffen op termijn alleen effectief is als het onderdeel is van een integraal transitiebeleid. Zo schetst het rapport dat enkel het afschaffen van de fiscale vrijstelling voor het niet-energetisch gebruik van minerale oliën en aardgas de continuïteit van binnenlandse kunststoffenproductie middels krakers en reformers bedreigt. Normeren, beprijzen en stimuleren moeten binnen het transitiebeleid op elkaar worden afgestemd en de alternatieven moeten beschikbaar zijn, wordt vastgesteld in het rapport. Naast een evenwichtige nationale beleidsmix is een Europese aanpak een noodzakelijk onderdeel van ambitieus transitiebeleid, enerzijds omdat het klimaat daarmee het beste is geholpen anderzijds zodat Nederland een sterke concurrentiepositie behoudt en bedrijven handelingsperspectief behouden om te verduurzamen.

Agenda verduurzaming grondstoffen

In de agenda is door Berenschot een eerste inventarisatie gemaakt van de huidige beleidskaders. Uit deze inventarisatie zijn bestaande en (onstrikte voorwaarden) mogelijke maatregelen gekomen. Ook zijn «witte vlekken» geïdentificeerd.

Er wordt een aantal uitgangspunten voorgesteld voor het verdere proces. Zo dient er een gedeeld beeld op de afbakening te zijn. Om tot een succesvol vervolg te komen, stelt Berenschot ook dat het van belang is dat bedrijven zelf doelen stellen en de voortgang daarvan inzichtelijk maken. Ook wordt het investeren in nieuwe materiaalketens en het maken van ketenafspraken door bedrijven benadrukt. De overheid dient de bestendigheid van het beleid te verzekeren voor een voorspelbaar investeringsklimaat. Verder moeten de beleidskaders compleet, coherent en concreet zijn, waarbij de uitvoeringsaspecten en haalbaarheid worden meegenomen tijdens het vaststellen van doelen.

Vervolg

De verduurzaming van grondstoffen is belangrijk voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland en het bereiken van klimaatneutraliteit en een circulaire economie. Ook in demissionaire status zet het kabinet in op deze verduurzaming, waarbij gebruik wordt gemaakt van de inzichten uit het rapport en de agenda van Berenschot. Daarom zullen wij de komende maanden verkennen hoe aan deze systeemverandering kan worden gewerkt. Deze verkenning zal voor de waterstofketen en koolstofketen separaat worden uitgevoerd.

Voor de waterstofketen wordt door Berenschot geconcludeerd dat al veel gebeurt om het aanbod van groene waterstof op te schalen en dit bij de gebruikers te brengen. Via bestaande programma's, zoals het beleidsprogramma «Opschaling waterstofmarkt»⁴, het Nationaal Waterstof Programma (NWP) en het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie

⁴ Zie bijv. Kamerbrief over vormgeving instrumentarium hernieuwbare waterstof d.d. 23 juni 2023 (Kamerstuk 32 813, nr. 1272).

(NPVI), wordt ingezet op de uitvoering van het ingezette beleid via een optimale instrumentenmix en het realiseren van randvoorwaarden. De aanbevelingen van Berenschot worden meegenomen in de bestaande programma's.

Voor de koolstofketen brengen wij in kaart welke maatregelen en instrumenten al bestaan voor de totstandkoming van de integrale keten en welke nog ontbreken. De ketenbenadering voor koolstof is essentieel. Voor deze maatregelen wordt bekeken of en hoe ze in de bestaande programma's (Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE), Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) en NPVI) kunnen landen. Ook worden de mogelijkheden voor de maatregelen buiten deze programma's verkend. Naar aanleiding van de aanbevelingen van Berenschot zal deze verkenning in samenwerking met het bedrijfsleven worden uitgevoerd.

The Importance of Sustainable Carbon

Zoals benoemd in de analyse van Berenschot is de geringe beschikbaarheid van duurzame koolstof een belemmering voor verduurzaming van de koolstofchemie. De beschikbaarheid kan worden gestimuleerd door het vergroten van de vraag, bijvoorbeeld via normering of subsidiëring. Daarnaast kan via beprijzing het gebruik van fossiele grondstoffen worden ontmoedigd of beperkt. Nationaal beleid kan echter nadelig zijn voor het Nederlandse bedrijfsleven en suboptimaal zijn vanuit klimaatbeleid, omdat het weglek tot gevolg kan hebben. Dan ontbreekt het aan een gelijk speelveld en handelingsperspectief voor bedrijven. Om die beide redenen moet Europese wetgeving hier een belangrijke rol in spelen. Dit voorkomt ofwel eenzijdige, grote kostenstijgingen voor het Nederlandse bedrijfsleven ofwel het ontstaan van een grote subsidiebehoefte om deze negatieve effecten op nationaal niveau te compenseren.

In verschillende nationale programma's wordt het belang van de koolstofketen en Europese inzet benadrukt. Het NPCE⁵ beschrijft dat het kabinet aansluit bij Europese kansen en ontwikkelingen voor het verduurzamen van de koolstofketen. Ook in het NPE is aangegeven dat het kabinet zich inzet op Europese en internationale onderhandelingen voor een ambitieuze inzet op duurzame koolstofdragers. In de routekaart van het NPVI⁶ zijn deze aankondigingen geconcretiseerd in een mijlpaal: Europees beleid voor duurzame koolstof, ca. tussen 2031 en 2035. Voor de uitwerking hiervan is door onze ministeries een non-paper opgesteld om het belang van Europees beleid op duurzame koolstof kenbaar te maken bij de Europese Commissie en andere lidstaten.

De koolstof uit fossiele grondstoffen (voornamelijk uit minerale oliën) is in de chemische sector een belangrijke grondstof voor chemische producten en materialen. De non-paper «The Importance of Sustainable Carbon» beschrijft dat 10,4% van de gebruikte fossiele koolstof wordt vastgelegd in chemicaliën en materialen. Tijdens of aan het einde van de levensduur komt deze koolstof vrij in de vorm van CO₂. In de non-paper wordt beargumenteerd dat de huidige wet- en regelgeving in Europa ontoereikend is. Veel beleid in Europa is gericht op het reduceren van fossiel grondstoffengebruik voor energie, maar niet op het reduceren van het gebruik van fossiele grondstoffen voor chemische producten en materialen. De enige drie alternatieve vormen van koolstof zijn secundaire grondstoffen (zoals gerecyclede plastics), duurzame biograndstoffen en CO₂. Het is hierbij een kwestie van en-en-en: alle drie deze vormen van duurzame koolstof (*sustainable carbon*) zijn nodig voor het verduurzamen

⁵ Kamerstuk 32 852, nr. 225.

⁶ Kamerstukken 29 826 en 32 813, nr. 196.

van de chemische sector. De conclusie van de non-paper is dat er Europees beleid nodig is voor de transitie naar duurzame koolstof.

In 2024 zijn er Europese verkiezingen. Het moment om draagvlak te creëren voor beleid op duurzame koolstof is in de tweede helft van 2023. Daarnaast wordt binnen de Europese Commissie gesproken over de klimaatdoelstellingen voor 2040. Met behulp van de non-paper zetten wij in op het creëren van draagvlak bij andere lidstaten voor Europees beleid voor duurzame koolstof. Met gelijkgestemde lidstaten zullen wij ook werken aan een concreter voorstel. Hierbij wordt de sector meegenomen. Met dit traject wordt ook gehoor gegeven aan de motie Dassen c.s.⁷ waarin de regering wordt verzocht in Europees verband gesprekken te starten over hoe een bijmengverplichting Europees kan worden uitgerold.

Verkenning Net Zero Industry Act

Op 16 maart 2023 heeft de Europese Commissie de Net Zero Industry Act (NZIA) gepubliceerd⁸. In de NZIA zijn groene opwektechnologieën opgenomen als strategische technologie om strategische afhankelijkheden te verminderen, een koploperspositie te behalen en om bij te dragen aan Europese klimaatdoelstellingen. TNO is gevraagd om een quick-scan uit te voeren voor zes technologieën. Sommige technologieën zijn al onderdeel van de NZIA: elektrolyse, geothermie en elektriciteitsinfrastructuur. Van andere is de verwachting dat het voor Nederland gunstig is als ze in de toekomst worden toegevoegd aan de NZIA: biobaseerde feedstock, chemische recycling en CCU. Dit zijn dus niet alleen energieopwekkingstechnologieën, maar ook technologieën voor algehele transitie c.q. verduurzaming, zoals duurzame koolstoftechnologieën.

In het rapport «Verkenning Net Zero Industry Act» worden de kansen en knelpunten van de zes technologieën beschreven en wordt per technologie inzicht gegeven in de positie van de waardeketen. Ook beschrijft TNO dat de technologieën en de bijbehorende waardeketens sterk samenhangen en soms overlappen. De resultaten van het rapport zijn in overweging genomen bij de kabinetspositie van de Net Zero Industry Act⁹.

Whitepaper Chemische recycling van de Versnellingstafel Chemische Recycling

Op 27 juni 2023 heeft de Versnellingstafel Chemische Recycling van Kunststoffen (VTCR)¹⁰ een whitepaper «Chemische recycling»¹¹ uitgebracht met daarin een visie op de positie van chemische recycling binnen het recyclinglandschap. Het whitepaper bevat een aantal aanbevelingen voor wat er, al dan niet in aanvulling op bestaande beleidsmaatregelen, nodig is om chemische recycling verder op te schalen. Van de aanbevelingen die aan de overheid zijn gericht, gaat een aantal over onderwerpen waaraan de Ministeries van IenW en EZK momenteel al actief aan werken. Dit betreft onder andere de verplichting voor het toepassen van een minimumaandeel recycleert en/of biobaseerd plastic vanaf 2027 en het opstellen van een handreiking voor de einde afvalstatus van pyrolyseolie.

⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 1128.

⁸ Net Zero Industry Act | European Commission.

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3673.

¹⁰ De Versnellingstafel Chemische Recycling van Kunststoffen (VTCR) is een publiek-private samenwerking tussen 13 Nederlandse industriebedrijven en EZK, RVO en IenW. De VTCR is gestart om chemische recycling versneld op te schalen. Deelname van de overheid is onderdeel van de maatschappelijke dialoog; standpunten zoals in het whitepaper zijn van de VTCR, niet van het Kabinet.

¹¹ Whitepaper VTCR.pdf (vnci.nl).

De overige aan de overheid gerichte aanbevelingen zullen door IenW en EZK met de sector worden besproken en indien van toepassing kunnen ze worden meegenomen door het volgende kabinet bij toekomstige beleidsbepaling.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

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