

Vergaderjaar 2024–2025

29 826

Industriebeleid

Nr. 258

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2025

Uit de clusteraanpak van het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) is naar voren gekomen dat de beschikbaarheid van voldoende fysieke ruimte en milieuruimte in de industrieclusters een belangrijk knelpunt vormt in de verduurzaming van de industrie. Om dit nader te onderbouwen heeft het kabinet in de eerste helft van 2024 een extern onderzoek uitgezet, zoals is aangekondigd in de voortgangsbrief Verduurzaming Industrie van 8 mei 2024¹ ². Het onderzoek, uitgevoerd door een consortium onder leiding van de Stec Groep, is als bijlage bij deze brief gevoegd. Momenteel werkt het kabinet aan een (Ontwerp) Nota Ruimte, de nationale visie voor de ruimtelijke ordening van Nederland, en aan een Ruimtelijk Economische Visie, als één van de onderleggers voor deze Nota Ruimte. Dit onderzoek, met een nationale prognose voor de ruimtebehoefte van de industrieclusters, vormt een belangrijke bouwsteen voor deze visies. Middels deze brief informeert het kabinet de Kamer, mede namens de Minister van Economische Zaken, de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris Openbaar Vervoer en Milieu over de resultaten en vervolgstappen.

Het belang van de industrieclusters

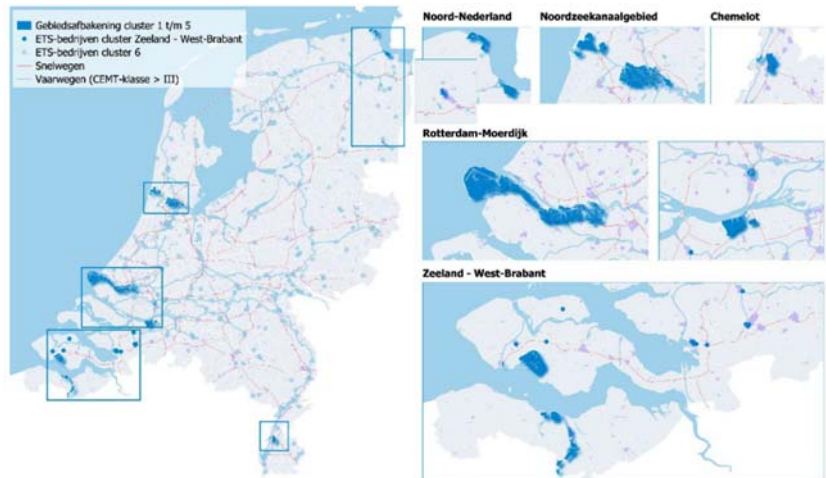
De grote energie-intensieve basis- en verwerkende industrieën in Nederland zijn grotendeels gelokaliseerd in vijf geografische industrieclusters: Noord-Nederland, het Noordzeekanaalgebied, Rotterdam-Moerdijk, Zeeland West-Brabant en Chemelot. De bedrijven in deze clusters leveren basisgrondstoffen voor o.a. zorg, defensie en de energietransitie. Historisch gezien zijn ze gevestigd in en nabij de Nederlandse zeehavens, dichtbij de aanvoer van energie en grondstoffen. Chemelot is ontstaan vanuit de industriële activiteiten rond de staatsmijnen in Limburg. Zowel door marktwerking als door investeringen in

¹ Kamerstuk 29 826, nr. 211

² Kamerstuk 34 682, nr. 178

randvoorwaarden hebben ze zich ontwikkeld tot clusters van energie-intensieve basisindustrie. Ze zijn gaan fungeren als belangrijke gebruikers, producenten en doorvoerlocaties van energie en grondstoffen naar andere delen van het land en het buitenland. Het geografisch clusteren van deze bedrijven levert meerdere voordelen op. Zo profiteren de bedrijven van schaalvoordelen en de aanwezigheid van voorzieningen zoals energie-infrastructuur.

Afbeelding 1: kaart van de vijf geografische industrieclusters met energie-intensieve bedrijvigheid¹



¹ «Nationale prognose ruimtebehoefte industrieclusters» (bijlage bij deze brief)

De industrieclusters leveren een grote toegevoegde waarde aan de Nederlandse economie, creëren volop werkgelegenheid en bieden vruchtbare grond voor innovatie en kennisontwikkeling. De industrie in deze clusters is goed voor 12.390 bedrijfsvestigingen, 211.850 banen en ruim € 26,4 miljard toegevoegde waarde³, op een relatief kleine oppervlakte⁴. Naast de vijf geografische industrieclusters bevinden zich ook energie-intensieve industriële bedrijven verspreid over Nederland (Cluster 6). Deze spelen ook een belangrijke rol in de economie met o.a. 56.100 banen en 198 bedrijfsvestigingen⁵.

Waar de industrieclusters van oudsher ingericht zijn op lineaire productieprocessen en het gebruik van fossiele grond- en brandstoffen, staan ze de komende jaren voor de ongekend grote opgave om een duurzame transitie door te maken, op weg naar klimaatneutrale, circulaire en schone productieprocessen in 2050. Juist de onderlinge verwevenheid en ruimtelijke nabijheid maken het mogelijk om op efficiënte wijze voldoende groene energie, herbruikbare grondstoffen en de bijbehorende infrastructuur te realiseren, waar andere bedrijven ook van kunnen profiteren. De industrieclusters generen zo ook weer verdienvermogen, doordat ze een aantrekkelijke vestigingsplaats voor nieuwe duurzame bedrijven kunnen bieden. Ze zijn sterk op weg om de centra van groene groei in Nederland te worden.

De realiteit is tegelijkertijd ook dat het economisch vestigingsklimaat voor de industrie in Nederland onder druk staat. Zoals toegelicht in de Voortgangsbrief Verduurzaming Industrie van 17 maart jl.⁶ maken hoge

³ «Nationale prognose ruimtebehoefte industrieclusters» (bijlage bij deze brief)

⁴ Het ruimtebeslag van de Nederlandse economie als geheel is slechts 2,6% (Kamerstuk 34 682, nr. 178)

⁵ «Nationale prognose ruimtebehoefte industrieclusters» (bijlage bij deze brief)

⁶ Kamerstuk 29 826, nr. 234

energiekosten, netcongestie, complexe vergunningsprocedures en een gebrek aan (stikstof)ruimte en kritieke energie-infrastructuur het onzeker voor bedrijven om de grootschalige langetermijninvesteringen te doen waar de verduurzamingsopgave om vraagt. Dat tij moeten we keren. De basisindustrie is van groot belang voor de Nederlandse economie en speelt een belangrijke rol in het versterken van onze strategische autonomie in een geopolitiek onzekere wereld. Het kabinet werkt daarom aan het versterken van het investeringsklimaat, het versnellen van de verduurzamingsopgave en het scheppen van de juiste randvoorwaarden. Daarom heb ik in de Kamerbrief van 25 april jl. een pakket voor groene groei aangekondigd, voor een weerbaar energiesysteem en een toekomstbestendige industrie⁷.

Ruimte als belangrijke randvoorwaarde

Eén van die randvoorwaarden is het borgen van voldoende ruimte. Het gaat hierbij zowel om fysieke ruimte als ruimte om binnen de wet- en regelgeving op het gebied van milieu en veiligheid te kunnen opereren. Met het nationaal programma Ruimte voor Economie heeft het kabinet daarom richting gegeven om te zorgen voor voldoende en kwalitatief goede ruimte voor bedrijvigheid op de juiste plek, waaronder voor de industrieclusters. Dit is ook een belangrijk thema dat betrokken wordt bij de ontwikkeling van de Nota Ruimte.

Er is ruimte nodig voor de vestiging van nieuwe duurzame industrieën en industriële bedrijvigheid, o.a. in het kader van groeimarkten⁸ en sleuteltechnologieën⁹ die voor de industrieclusters van belang zijn, zodat ze zich kunnen ontwikkelen tot internationale koplopers in groene groei op terreinen als duurzame geavanceerde chemie en elektrificatietechnieken. Ook voor andere bestaande bedrijvigheid moet perspectief zijn op groei. Daarnaast is er extra ruimte nodig voor circulariteit¹⁰, omdat verwerking van reststromen, hergebruik van grondstoffen en opslag van circulaire grondstoffen extra ruimte vergen. De industrie heeft hierdoor ook (tijdelijk) extra transitieruimte nodig, omdat de om- en afbouw van een fossiel systeem en de opbouw van een duurzaam systeem gelijktijdig plaatsvindt. Fossiele- en bio-raffinage processen bestaan bijvoorbeeld tijdelijk naast elkaar, inclusief bijbehorende terminal- en opslagcapaciteit. Tot slot is er ruimte nodig voor de aanleg van energie-infrastructuur ten behoeve van de energietransitie, onder andere omdat hier de aanlanding van windenergie van zee grotendeels plaatsvindt¹¹. Via het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK)¹² werkt het Rijk samen met stakeholders aan de realisatie van projecten tot 2030 en het Programma Energiehoofdstructuur¹³ (PEH) laat zien welke nieuwe nationale energie-infrastructuur nodig is richting 2050.

Tegelijkertijd staat de beschikbare ruimte in Nederland, en zeker ook de ruimte voor bedrijven, onder druk. Nederland is een van de meest dichtbevolkte landen van Europa. Daardoor is de ruimte schaars, terwijl we de ruimte wel nodig hebben voor tal van functies – naast de industrie en economie bijvoorbeeld ook woningbouw, defensie, landbouw en natuur. Op meerdere plekken in Nederland zijn recente woningbouwontwikkelingen steeds meer opgeschoven richting de industrie en bedrijven-

⁷ Kamerstuk 33 043, nr. 114

⁸ Kamerstuk 33 009, nr. 137

⁹ Kamerstuk 33 009, nr. 140

¹⁰ Kamerstuk 32 852, nr. 225

¹¹ Programma Verbindingen Aanlanding Wind Op Zee (VAWOZ) 2031–2040 | RVO.nl

¹² Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) | RVO.nl

¹³ Kamerstuk 31 239, nr. 388

terreinen. Dit brengt soms de nodige uitdagingen met zich mee. Energie-intensieve industriële bedrijven kunnen een groot beslag leggen op de kwaliteit van de leefomgeving, zoals geluid- en geuroverlast, en de gezondheid van omwonenden. Het Ministerie van IenW werkt middels een actieagenda aan de invulling van de aanbevelingen uit het onderzoek Industrie en Omwonenden¹⁴. Door slimmer keuzes te maken kunnen we de ruimte in ons land efficiënter benutten en de verschillende ruimtegebruikers een plek geven.

Tegen deze achtergrond van een toenemende druk op de ruimte is, op basis van uitgebreide dataset per industriecluster, onderzocht hoeveel en wat voor ruimte nodig is voor de verduurzaming van de industrie in de zes industrieclusters voor 2030 en 2050. De focus lag op de beschikbare en benodigde fysiek ruimte, waarbij ook de invloed van de milieuruimte, veiligheidscontouren en milieukwaliteit is onderzocht. Er is zowel een analyse per cluster als een cluster-overstijgende analyse (nationaal beeld) gemaakt. De basis hiervoor is een macro-economische groeiprognose¹⁵, waarbij ook de circulaire transitie is meegenomen in de berekeningen, aangevuld met prognoses over de ruimtevrage van het energiesysteem (gebaseerd op het PEH) en een aantal niet-trendmatige overige ontwikkelingen. Er zijn een aantal handelingsperspectieven en oplossingsrichtingen in beeld gebracht om de benodigde ruimte tijdig te kunnen reserveren. Het onderzoek is met betrokkenheid van de clusters zelf, medeoverheden en andere stakeholders tot stand gekomen.

Conclusie: ruimtetekort in de industrieclusters

Het onderzoek laat zien dat er een aanzienlijke fysieke ruimtevrage in de industrieclusters wordt verwacht richting 2030 en 2050, zowel door de economische ontwikkelingen als door de ontwikkeling van het energiesysteem. Op de haven- en industrieterreinen is te weinig aanbod beschikbaar om deze ruimtevrage te accommoderen, met name op de lange termijn. Kapitaalintensieve investeringen in combinatie met langjarige erfpachtcontracten met opties tot verlenging maken dat gronden niet zomaar beschikbaar komen. Op ogenschijnlijk vrije kavels zijn in veel gevallen al nieuwe contracten gesloten of hebben partijen concrete opties. Reeds aanwezige overslagbedrijven zetten bijvoorbeeld hun terreinen voor fossiele overslag in voor andere vormen van overslag. De schuifruimte in de industrieclusters is daardoor beperkt.

Daarnaast blijkt uit een kwalitatieve analyse dat er ernstige beperkingen zijn aan de beschikbare milieuruimte, met name de aspecten geluid, externe veiligheid, stikstof en in mindere mate luchtkwaliteit. Waar wel nog (enige) milieuruimte beschikbaar is, ligt die niet altijd op de juiste plek, bijvoorbeeld doordat er geen grond beschikbaar is of de activiteit een te groot risico vormt. Het onderzoek toont dus aan dat fysieke ruimte en milieuruimte sterk van elkaar afhankelijk zijn voor de verduurzaming van de industrie en er vaak sprake is van een mismatch. In de clusters zorgt dit nu reeds voor een knelpunten die alleen door meer ruimtelijke sturing tot een oplossing kan worden gebracht. Ook andere kwalitatieve kenmerken zoals waterbeschikbaarheid en logistiek/bereikbaarheid zijn bepalend voor de bruikbaarheid van gronden.

Zodoende concluderen de onderzoekers dat de clusters grotendeels op slot zitten. Er is een mix aan ruimtelijke strategieën nodig om dit op te lossen, van het optimaliseren van het huidige ruimtegebruik door

¹⁴ Kamerstuk 28 089, nr. 319

¹⁵ Dit is een geactualiseerde regionale versie (Actualisatie en regionalisatie bedrijfstakramingen – EIB) van de rapportage die in 2019 (Kamerstuk 34 682, nr. 178) aan uw kamer is aangeboden.

intensivering en herstructurering, tot het ontwikkelen van nieuw aanbod, bijvoorbeeld door middel van strategische uitbreidingen.

De onderzoekers bevestigen de positie van de industrieclusters als uitgelezen plekken voor de verschillende transitie en onze strategische autonomie en concurrentiepositie, mits daarvoor voldoende fysieke ruimte en milieuruimte worden geborgd. Daartoe adviseren zij het Rijk om steviger ruimtelijk te sturen op de industrieclusters en de samenwerking met de medeoverheden en industrieclusters te intensiveren, zodat doorzettingskracht kan worden gegenereerd. Zij doen verschillende aanbevelingen hoe hier invulling aan kan worden gegeven, zoals het beschermen van de fysieke ruimte en milieuruimte van de industrieclusters, het ontwikkelen van ruimtelijk instrumentarium, het monitoren van vrijkomende ruimte en het op orde brengen van andere randvoorwaarden.

Naast de vijf geografische industrieclusters loopt ook de overige energie-intensieve industrie, die zich meer verspreid over het land bevindt (Cluster 6), tegen aanzienlijke ruimtelijke knelpunten aan, zoals beperkte uitbreidingsmogelijkheden en moeilijkheden om nu of in de toekomst goed aangesloten te zijn op energie-infrastructuur. Hiervoor is maatwerk nodig, omdat deze bedrijven vaak lokaal geworteld zijn en voor specifieke ruimtelijke opgaven staan. Oplossingsrichtingen zijn afhankelijk van o.a. lokale plannen, uitbreidingsbehoefte, milieuruimte en toekomstperspectief.

Vervolg n.a.v. de aanbevelingen uit het onderzoek

Het kabinet herkent het geschetste beeld en wil zich ervoor inzetten om de benodigde ruimte voor de ontwikkeling van de industrieclusters te borgen. Dit onderzoek vormt daarvoor een belangrijk uitgangspunt. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan de motie van het lid Peter de Groot over het voldoende ruimte borgen in de NOVEX voor de ontwikkeling van de havens en regie voeren wanneer deze ontwikkeling in het gedrang komt¹⁶ en de motie van het lid Boomsma c.s. over het reserveren van voldoende ruimte voor kade-gebonden bedrijven en bedrijven met een hoge milieucategorie van strategisch belang¹⁷, specifiek ook in de vijf industrieclusters. Met de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek en de richtingen uit de Voorontwerp Nota Ruimte¹⁸ zal in de (Ontwerp) Nota Ruimte een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen verschillende nationale belangen in relatie tot de ruimtevraag van de industrieclusters. Daarnaast werkt het kabinet al in het Programma NOVEX met de medeoverheden en de clusters aan de samenhangende opgaven in deze clusters.

Het kabinet zal de aanbevelingen uit dit onderzoek dan ook meenemen in de (Ontwerp) Nota Ruimte. Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan:

- De noodzaak van **meer sturing door het Rijk** op de ruimtelijke opgave in de vijf industrieclusters. En daarbij de mogelijkheid voor het Rijk om, indien vanuit nationaal belang noodzakelijk en van toegevoegde waarde, nationale instrumenten in te zetten in de clusters. Hiermee kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het vinden van oplossingen voor ruimtelijke knelpunten en daarmee het versneld realiseren van de verschillende opgaven in deze clusters.

¹⁶ Kamerstuk 31 409, nr. 445

¹⁷ Kamerstuk 34 682, nr. 217

¹⁸ Kamerstuk 29 435, nr. 267

- Het **beschermen, beter benutten en waar nodig en mogelijk strategisch uitbreiden** van de bestaande ruimte van de vijf industrieclusters. Het kabinet zal ter overweging meenemen om de fysieke contouren en milieufactouren van de industrieclusters explicieter vast te leggen, zodat sterkere nationale sturing mogelijk wordt gemaakt. Belangrijke voorwaarde daarbij is dat de industrie, nu en in de toekomst, zich maximaal blijft inspannen om productieprocessen verder te verschoncn om negatieve milieueffecten van industriële activiteiten op de omgeving te minimaliseren. Dit gebeurt al op grond van steeds scherper wordende emissienormen en andere wet- en regelgeving om emissies en hinder te verminderen, zoals gebruik van de best beschikbare technieken.
- Het **zorgvuldig omgaan met het relatief beperkte aantal hoogwaardige locaties** binnen de industrieclusters, bijvoorbeeld voor kadegebonden activiteiten of activiteiten met een hoge milieubelasting. Voor elk van de industrieclusters zou goed gekeken moeten worden welk type activiteiten (economisch activiteiten of onderdelen van het energiesysteem) nu echt in de industrieclusters gefaciliteerd moet worden en waar er uitwijkmogelijkheden zijn naar de randen van de industrieclusters of satellietlocaties.
- De kansen voor het aanwijzen van **versnellingsgebieden** binnen de clusters in het kader van de Europese Clean Industrial Deal en Net Zero Industry Act. Hiermee kan de vestiging van nieuwe bedrijven voor de ontwikkeling van schone technologieën maximaal worden ondersteund.

Het kabinet zal deze richtingen verder uitwerken en de volgende uitwerking hiervan opnemen in de (Ontwerp) Nota Ruimte. De cluster-specifieke consequenties en de vertaling van de gekozen richtingen worden samen met de betrokken provincies, gemeenten, bedrijven en havenbedrijven uitgewerkt om zo te komen tot een optimaal samenspel van rollen en bevoegdheden. Het kabinet roept alle stakeholders op om zich hiervoor in te zetten. Hiervoor zullen de NOVEX-trajecten worden gebruikt, waarbij de bestaande ontwikkelperspectieven en uitvoeringsagenda's de basis vormen. Specifiek voor Moerdijk werkt het Rijk samen met de regio toe naar een houdbaar toekomstperspectief voor de Powerport regio Moerdijk en omgeving¹⁹.

Slot

Met dit onderzoek ligt er een onderbouwing voor de grote ruimtevraag en complexe opgaven in de industrieclusters. Dit noodzaakt tot het inzetten van ruimtelijke strategieën, zodat de industrie in de clusters voldoende ruimte heeft om te ontwikkelen en verduurzamen. Ondertussen hebben de Ministeries van KGG en VRO begin dit jaar een vervolgonderzoek uitgezet, zetten we volgende stappen hierop in de Nota Ruimte en lopen de gezamenlijke processen in de NOVEX-gebieden. Zo werken we de mogelijkheden voor deze ruimtelijke strategieën verder uit en daaraan gekoppeld de mogelijke inzet van instrumenten. Hieraan geven we op deze manier gezamenlijk invulling met de clusters zelf, medeoverheden en andere stakeholders. Over de samenhang tussen de uitkomsten van vervolgonderzoek, de andere lopende trajecten en de inzet van instrumenten wordt de Kamer t.z.t. geïnformeerd.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans

¹⁹ Afsprakenlijst Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving 6 en 7 november 2024 | Richtlijn I Rijksoverheid.nl