Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

32 852 Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 1397

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2024

Het is essentieel dat we blijven versnellen richting een circulaire economie. Niet alleen voor de leveringszekerheid van grondstoffen en producten – van groot belang voor het Nederlandse bedrijfsleven – maar ook omdat een circulaire economie bijdraagt aan een schonere leefomgeving, de biodiversiteit, en aan de Nederlandse en mondiale klimaatdoelen. Als onderdeel van het klimaatbeleid heeft het kabinet tijdens de Voorjaarsbesluitvorming in april van dit jaar aanvullende afspraken gemaakt over circulaire maatregelen. Ook zijn middelen toegekend aan circulair beleid. Met dit pakket zet het kabinet de volgende stap in de implementatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE).

In deze brief, die ik mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister voor Klimaat en Energie verstuur, ga ik hier nader op in. Allereerst geef ik toelichting op de klimaatmaatregelen waarover in de voorjaarsbesluitvorming van 2024 is besloten (deel I) en lopende (deel II) circulaire klimaatmaatregelen. Daarbij informeer ik u ook over de wijze waarop ik invulling geef aan versnelde verduurzaming van de infrasector.[1] Ten slotte (deel III) ga ik in op de voortgang van het ambitieuze klimaatdoel voor de circulaire economie, waaronder de lopende acties gericht op het terugdringen van ketenemissies. Ik ga daarbij ook in op de verwachte maatschappelijke effecten van het NPCE, zoals in kaart gebracht door onderzoeksbureau CE Delft.

[1] Hiermee geef ik ook invulling aan toezeggingen nr. 15497, nr. 15498, nr. 15566, nr. 15567, nr. 15568, en TZ202404-014.

kst-32813-1397
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

I – Toelichting op het in de voorjaarsbesluitvorming 2024 ingezette circulaire klimaatbeleid

Om de klimaatdoelen te halen heeft het kabinet dit voorjaar besloten om maatregelen te treffen, waarover de Minister voor Klimaat en Energie u op hoofdlijnen heeft geïnformeerd.[2] Daarbij is € 100 miljoen uit het Klimaatfonds vrijgemaakt om de komende jaren aanvullende CO_2-reductie te realiseren bij de aanleg en beheer van wegen, zoals hieronder nader wordt toegelicht. Aan de volgende circulaire maatregelen wordt invulling gegeven. Dit is een uitwerking van al eerder ingezet beleid binnen het NPCE en noodzakelijk voor het halen van de klimaatdoelen van het kabinet.

a. Versterken circulariteit als uitgangspunt voor het klimaatinstrumentarium

Het kabinet streeft voor 2050 naar een klimaatneutrale én circulaire economie. Wereldwijd zijn veel emissies direct gerelateerd aan onze omgang met grondstoffen. Tegelijk zijn veel grondstoffen nodig voor de energietransitie. Circulaire strategieën dragen bij aan het dempen van de vraag naar primaire grondstoffen. Zij hebben daarmee niet alleen een positieve impact op het klimaat, maar vergroten ook onze strategische onafhankelijkheid. Voor de klimaatopgave en de realisatie van de energietransitie is het meer circulair omgaan met grondstoffen dus essentieel. Specifiek zal worden onderzocht of en in welke vorm kan worden toegewerkt naar een minimumaandeel van 25 procent gerecycleerde kritieke grondstoffen, conform het streven in de Europese *Critical Raw Materials Act*. Om hier een bijdrage aan te leveren, zal het kabinet, naast de primair op circulariteit gerichte klimaatmaatregelen, in de rest van het klimaat- en energie-instrumentarium waar mogelijk meer circulaire voorwaarden stellen aan de gebruikte grondstoffen of betere mogelijkheden bieden voor circulair gebruik van materialen. De mogelijkheden hiertoe worden bijvoorbeeld bij de SDE++ onderzocht. Hiermee kan een extra impuls worden gegeven aan een circulaire energietransitie. Om zulke voorwaarden te kunnen stellen, zal inzicht in de beschikbaarheid van circulaire oplossingen in de markt beter worden ontsloten. Ook wordt gekeken naar flankerende maatregelen, zoals certificering. Streven is per voorwaarde af te wegen of de circulaire voordelen opwegen tegen een eventuele lagere directe klimaatwinst van het instrument. De circulaire voordelen betreffen klimaatwinst aan de grondstoffenkant, de impact op leveringszekerheid en opbouw van strategische waardeketens in Europa. Eventuele lagere directe klimaatwinst kan het resultaat zijn van relatieve hogere kosten bij de inzet van het instrument.

b. Inkoopbeleid Rijksoverheid aanscherpen

Het kabinet zet in op versneld verduurzamen van het eigen inkoopbeleid. BZK, als systeemverantwoordelijke voor het rijksinkoopstelsel, start hiertoe in 2024 met een evaluatie en actualisatie van de Rijksinkoopstrategie Inkopen met Impact met bijbehorende jaarlijkse uitgaven van circa € 15 miljard. Dit is inclusief categoriemanagement dat betrekking heeft op 22 inkoopcategorieën van producten en diensten die op gecoördineerde wijze namens meerdere of alle departementen ingekocht worden. De geïdentificeerde kansen ten aanzien van hogere ambities in circulariteit voor de rijksinkoop worden onderzocht en meegenomen in de aangescherpte doelstellingen die met betrekking tot de «Voorbeeldrol van de Rijksoverheid» in het Klimaatplan 2025–2035 worden opgenomen. De

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 813, nr. 1374

relevante stakeholders uit het rijksinkoopveld en de verantwoordelijke beleidsdepartementen worden hierbij betrokken.

c. Verduurzamen koolstofgebruik in chemische sector

Koolstof is de basis van producten die wij elke dag gebruiken, zoals plastics, verf en medicijnen. Het vervaardigen van deze producten uit duurzame koolstofbronnen (uit biogrondstoffen, recyclaat of CO_2 via CCU) in plaats van fossiele koolstofbronnen is belangrijk voor de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie. Het draagt bij aan de verduurzaming van onze chemische industrie, en versterkt onze strategische autonomie. In het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) is het streven opgenomen om in 2050 zoveel mogelijk fossielvrij te zijn. Dit geldt voor zowel fossiele brandstoffen als de toepassing van fossiele grondstoffen voor de chemie.

Samen met de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister voor Klimaat en Energie zet ik de eerste stappen om de transitie naar het gebruik van duurzame koolstof in de chemische sector op te schalen. Dit is aanvullend op mijn aanpak gericht op het versnellen van de circulaire plasticsketen en het voorkomen van afvalverbranding, zoals aangekondigd in het voorjaarspakket van 2023. Het kabinet maakt zich hard voor een Europees beleidspakket voor het opschalen van het duurzaam koolstofgebruik in de chemische sector. In recente mededelingen van de Europese Commissie onderstreept de Commissie het belang van beleid gericht op duurzame koolstof voor de chemie. Op 16 april jongstleden heeft Nederland mede namens Frankrijk, Tsjechië en Ierland een joint statement voor Europees beleid gericht op duurzame koolstof aan de Europese Commissie gepresenteerd. Een inzet in EU-verband valt te prefereren boven een unilaterale aanpak teneinde het gelijke speelveld voor het bedrijfsleven te borgen.

Naar aanleiding van het NPE wordt een onderzoeksprogramma voor de ontwikkeling van de koolstofketen opgestart. Daarbinnen zal worden onderzocht wat ervoor nodig is om 2050 als jaartal voor een fossielvrije energievoorziening en fossielvrije chemische sector binnen bereik te brengen en wat daarvan de consequenties zouden zijn (bijvoorbeeld op technisch en economisch vlak). Specifiek voor de chemische sector verkent het kabinet samen met de relevante spelers uit het maatschappelijk speelveld wat er nodig is. Het stimuleren van de vraag naar duurzame koolstof en het opschalen van technieken voor verwerking en opwaardering van duurzame koolstof zijn de komende jaren belangrijke elementen om het koolstofgebruik voor de chemie te kunnen verduurzamen.

d. Financiële prikkels voor meer circulair omgaan met grondstoffen

Aanvullend op bovenstaande concrete maatregelen constateert het kabinet dat uit meerdere studies naar voren komt dat beprijzing van milieuschade niet alleen ten goede komt aan de brede welvaart, maar ook nodig is om duurzame businessmodellen beter te laten concurreren. Het NPCE noemt beprijzing daarom dan ook als één van de belangrijke strategieën om de doelstellingen van het circulaire-economiebeleid te kunnen realiseren, maar er zijn wel voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om die beprijzing effectief te laten zijn voor de brede welvaart op de langere termijn.

De prijs van primaire grondstoffen is nu vaak lager dan de prijs van secundaire grondstoffen en duurzame biogrondstoffen waarop we in het kader van de circulaire economie willen overstappen. Het huidige

overheidsbeleid, nationaal en Europees, heeft deze ongelijkheid nog nauwelijks verminderd. Ten dele is het prijsverschil te wijten aan de arbeidsuren en loonkosten die beide vaak hoger liggen bij recycling en productie van duurzame biogrondstoffen. Tegelijkertijd zijn de nadelige ecologische en sociale effecten van non-energetische toepassing van primaire grondstoffen nog onvoldoende in de prijzen verwerkt. Het kabinet zal nader bezien welke vormen van financiële prikkels mogelijk zijn. Daarbij zal het breder kijken dan individuele productgroepen of belastinginstrumenten. Het kabinet zal bovendien rekening houden met de handelingsperspectieven van bedrijven, ook gelet op het internationale speelveld, en of beprijzing wel een passende oplossing is, of dat normering logischer is. Ook zou gedacht kunnen worden aan subsidiëren van het gebruik van duurzame grondstoffen. Er wordt expliciet gelet op het voorkomen van per saldo unilaterale lastenverzwaringen voor het nationale bedrijfsleven. Waar dat risico speelt, ligt immers een inzet in EU-verband voor de hand. Besluitvorming is aan een nieuw kabinet.

II – Toelichting op lopende circulaire klimaatmaatregelen

Met de uit het Klimaatfonds toegekende middelen[3] blijft het kabinet inzetten op een circulaire plasticketen. Hiermee samen hangt de aanpak gericht op de verduurzaming van afvalverbrandingsinstallaties, waarover ik u voor de zomer nader zal informeren. Hieronder ga ik nader in op de stand van zaken van het overige circulaire klimaatbeleid dat het kabinet vorig jaar heeft ingezet.

a. Strategie KCI en sturing met de MKI in de infra

In eerdere brieven[4] heb ik toegezegd u te informeren over de voorgenomen verduurzaming van publieke infraprojecten (voor grond-, weg- en waterbouw, hierna GWW). Het beleid voor circulair bouwen is erop gericht dat publieke infraprojecten standaard CO_2-neutraal en circulair worden aangelegd en beheerd. Dat is dringend nodig, want de Nederlandse bouw leidt tot een forse CO_2-uitstoot.[5] Door het opschalen van circulaire GWW-technieken en door aanvullende sturing in de opdrachtverlening met de milieukostenindicator (MKI) bied ik eenduidigheid en investeringsperspectief aan marktpartijen om te verduurzamen. Dit zorgt ervoor dat er op korte termijn een grote stap wordt gezet in het realiseren van circulariteitsdoelen en het verminderen van CO_2-uitstoot en milieuimpact in de bouw. De uitwerking van deze maatregelen wordt hieronder verder toegelicht.

---

[3] € 267 miljoen aan subsidies ter ondersteuning van bedrijven bij de transitie naar circulair plastic, waarvan € 69 miljoen eerder aan IenW werd toegekend. In de Voorjaarsnota 2024 is aanvullend een tranche van € 60 miljoen toegekend, waardoor een bedrag van € 138 miljoen gereserveerd blijft. Dit komt bovenop een ondersteuning van bedrijven met een bijdrage uit het Nationaal Groeifonds van € 338 miljoen voor biogebaseerd plastic (BioBased Circular) en € 220 miljoen voor circulaire plastics (Circular Plastics NL).

[4] Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 852, nr. 225, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 813 en 32 852, nr. 1292 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 852, nr. 294.

[5] Onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat met de huidige manier van bouwen het theoretische CO_2-budget van de Nederlandse bouw al in 2026 zou worden overschreden. Het CO_2-budget is een conceptuele benadering van de maximale hoeveelheid CO_2 die mag worden uitgestoten om ernstige klimaatverandering te voorkomen door de gehele Nederlandse bouw (GWW en B&U) (Bron: https://circulairebouweconomie.nl/wp-content/uploads/2024/03/CO2-impact-van-de-Nederlandse-bouw.pdf).

Een belangrijke maatregel uit het NPCE is meer sturing op verduurzaming in de GWW met de MKI.[6] MKI is in de GWW-sector de afgelopen jaren vrijwillig door opdrachtgevers ingezet om duurzaam in te kopen. Het is een effectief instrument gebleken.[7] Door de MKI sectorbreed, eenduidig en voorspelbaar toe te passen, kunnen publieke opdrachtgevers in de Nederlandse infrastructuursector duurzamer aanbesteden. De maatregel is in lijn met verduurzamingsmaatregelen zoals de strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur (KCI)[8] en het programma Schoon en Emissieloos Bouwen. Ook kan de MKI bijdragen aan de verbetering van de waterkwaliteit. De afgelopen maanden zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd en met uw Kamer gedeeld[9] over de wijze waarop de maatregel kan worden ingericht. De uitkomsten van de onderzoeken zijn samengevat in een beleidsadvies, dat is opgesteld door Copper8 in samenwerking met Witteveen+Bos en Flux Partners. Het beleidsadvies is gevalideerd is bij de sector. Ik stuur het bijgaand.

Uit de onderzoeken blijkt dat in GWW-projecten de meeste CO_2-uitstoot – circa 80 procent – plaatsvindt in de materiaalproductieketen. CO_2-reductie is daar dan ook het eenvoudigst te realiseren. De dominantste materiaalstromen in de GWW zijn asfalt, staal en beton. Deze veroorzaken samen een groot gedeelte van de totale milieu-impact van de GWW. Vanwege de aanzienlijke impact en de voor opdrachtgevers relatief makkelijk uit te vragen eisen, neem ik het advies over om te sturen op betere milieuprestaties door het stellen van prestatie-eisen op materiaalniveau voor beton, staal en asfalt. In de komende maanden zal ik hiertoe een wetgevingstraject voorbereiden. Daarbij zal ik ook de methode waarmee de prestatie-eisen worden bepaald nader uitwerken.De sturing betekent dat wanneer de materialen beton, staal en asfalt voor GWW-projecten worden ingekocht door publieke opdrachtgevers, deze aan deze prestatie-eisen moeten voldoen. Met deze sturing wordt de grootste milieuwinst geboekt tegen de minste administratieve lasten.

Daarnaast zal ik, om de markt te blijven uitdagen en eenduidigheid te bieden, opdrachtgevers wettelijk verplichten om de MKI mee te nemen in aanbestedingen van grote projecten[10]. Daarbij geef ik ruimte om dit voor alle projecten op een passende manier te doen, vanuit het achterliggende doel: het sturen op een lagere integrale milieu-impact. Veel partijen hebben hier al ervaring mee, zowel Rijkswaterstaat en ProRail als diverse provincies, gemeenten en waterschappen. Zo kan de MKI op projectniveau als gunningcriterium worden ingezet, waardoor inschrijvende partijen ook een prikkel hebben om andere materiaal-, bouwmethodiek- of ontwerpkeuzes te maken. Daarmee ontstaat dus een bredere sturing dan alleen op de verduurzaming van materiaalproductie. Bovendien wordt de inschrijver uitgedaagd om meer milieuwinst te bereiken dan geëist wordt.

---

[6] De MKI is gebaseerd op de methode van levenscyclusanalyse (LCA), die ook ten grondslag ligt aan de milieuprestatie in de woning- en utiliteitsbouw.

[7] Zie ook https://circulairebouweconomie.nl/wp-content/uploads/2024/01/2312_inkopen-met-mki-in-de-gww.pdf

[8] In de bijlage is een update van de implementatie van de KCI toegevoegd, alsook een appreciatie van het materialenpaspoort en een update inzake biobased bouwmaterialen.

[9] Deze maatregel is onderdeel van het NPCE (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 852, nr. 225) en eerder toegelicht in de Kamerbrief met toelichting op circulaire klimaatmaatregelen uit september 2023 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 813 en 32 852, nr. 1292) en de Verzamelbrief circulaire economie februari 2024 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 852, nr. 294).

[10] De grens waarvoor deze verplichting gaat gelden zal nader worden bepaald. Hierbij zal ook gekeken worden naar de financiële gevolgen, die binnen de bestaande programmabudgetten bij publieke opdrachtgevers moeten worden opgevangen. Op 28 juni 2023 zijn met medeoverheden samenwerkingsafspraken gemaakt over de strategie KCI, waaronder afspraken over de financiering van eventuele meerkosten op projectniveau.

In aanvulling op de verplichte sturing voor grote projecten blijf ik opdrachtgevers stimuleren om bij meer projecten in te kopen met MKI. Dit gaat dan vooral om kleinere opdrachtgevers die momenteel nog niet met MKI werken. Daarbij sluit ik aan op beleidsinzet vanuit onder meer de Buyer Groups en het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen. Bij het voortzetten van de stimulering zal ik mij aanvullend inzetten voor de volgende punten:

- Voldoende expertise en opleidingsmateriaal, waarbij ik op korte termijn stappen zal zetten richting de oprichting van een MKI-expertisecentrum. Daarmee kunnen publieke opdrachtgevers kennis opdoen over inkopen met MKI, in aanloop naar het wettelijk traject om sturing in de GWW mogelijk te maken.
- Investering in beheer en de ontwikkeling van het stelsel voor de milieuprestatie van bouwwerken, gezamenlijk met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Zorgen voor eenduidigheid bij inkopen met MKI, waaronder het stimuleren van een eenduidige gunningmethodiek en eenduidige reken- en toetsprotocollen.
- Stimuleren van ontwerpen op basis van de MKI, waarmee in een vroege projectfase – vaak door de opdrachtgever – duurzamere keuzes gemaakt kunnen worden.

Deze inzet op versnelde verduurzaming binnen Nederland sluit aan bij Europese ontwikkelingen. Zo worden Europese producenten met de herziening van de *Construction Products Regulation* (CPR) verplicht om duurzaamheidsprestaties van producten te rapporteren. Onder de herziene CPR mogen overheden – mits proportioneel – aanvullende ambitieuze eisen stellen aan bouwproducten bij het aanbesteden van publieke werken. Met het *Emission Trading System* en het *Carbon Border Adjustment Mechanism* wordt internationaal gestuurd op CO_2-uitstoot van productie, waarbij MKI een aanvullende sturing biedt vanuit inkoop. Er zijn een aantal juridische routes verkend om beide maatregelen wettelijk vast te leggen, die verschillende voor- en nadelen hebben. Dit vergt nog verder overleg met de betrokken ministeries.

Met bovenstaande maatregelen geef ik gehoor aan meerdere verzoeken uit de sector om meer sturend verduurzaming in de GWW-sector te realiseren.[11, 12] Zo werk ik op het gebied van asfalt samen met EZK aan verduurzaming van de asfaltcentrales, waarbij RWS als belangrijke launching customer zal optreden. Bij de uitwerking wordt de sector betrokken en zijn «Sturen met MKI» en de € 100 mln uit het Klimaatfonds belangrijke instrumenten. Hiermee bieden we marktpartijen investeringsperspectief in verduurzamingsmaatregelen. Bovenstaande keuzes worden breed ondersteund door zowel opdrachtgevers, marktpartijen als experts. De sector – opdrachtnemers, publieke opdrachtgevers, leveranciers en producenten – is uitvoerig betrokken in het traject dat heeft geleid tot deze richting. Ook bij het wetgevingstraject blijf ik de sector betrekken.

---

[11] 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 sturend 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 meer sturen met MKI de markt helpt om te innoveren en te investeren in verduurzaming.

[12] Specifiek op het gebied van asfalt werk ik samen met EZK aan verduurzaming van de asfaltcentrales, waarbij RWS als belangrijke launching customer zal optreden. Bij de uitwerking wordt de sector betrokken en zijn sturen met MKI en de € 100 mln uit het Klimaatfonds belangrijke instrumenten.

b. Circulariteit op de arbeidsmarkt en bij consumentengedrag

De maatregel Circulair Doen bestaat uit drie samenhangende onderdelen, gericht op het vergroten van kennis in het onderwijs (hieronder), het ontwikkelen van vaardigheden voor werkenden op de arbeidsmarkt, en het veranderen van consumentengedrag. Op het gebied van arbeidsmarkt en onderwijs wordt het lopende programma «Sustainability Skills» met de inzet van Klimaatfondsmiddelen geïntensiveerd. Daarnaast wordt gewerkt aan een stimuleringsregeling voor bijscholing van professionals in de circulaire economie. Op het gebied van gedrag voeren we de Gedragsstrategie Burgers en Circulaire Economie[13] uit. De nadruk ligt momenteel op textiel. We onderzoeken de gedragseffecten van het aanbieden van tweedehands textiel naast nieuwe producten in fysieke winkels. Tevens werken we aan vraagstukken die verschillende productgroepen overstijgen zoals het in kaart brengen van een «circulaire levensstijl» en het tastbaar maken van het concept «levensduurverlenging».

c. Circulariteit in het onderwijs

De kabinetsinzet op Circulair Doen via het onderwijs komt samen in het uitvoeringsplan Duurzaamheid in het Onderwijs, dat ik bijgaand meestuur. Het plan zorgt voor samenhang tussen de verschillende acties op het terrein van duurzaamheid in het onderwijs tot 2030, dat aansluit bij de *Sustainable Development Goals (SDGs)* van de Verenigde Naties.[14]Het uitvoeringsplan wordt uitgevoerd samen met de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Economische Zaken en Klimaat en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.[15] Met dit uitvoeringsplan helpen we scholen om duurzaamheid vorm te geven in hun onderwijs. We ondersteunen scholen in de behoeften en vragen die ze, in eerdere onderzoeken[16], hebben geuit. Ook jongeren vragen om meer duurzaamheid in het onderwijs.[17]Onderwijs kan jongeren helpen door ze handelingsperspectief te bieden en door ze kennis en vaardigheden te bieden die bijdragen aan een duurzame samenleving.[18]

Scholen willen een informatie- en adviespunt dat ze bijstaat met kennis, inspiratie, lessen, voorbeelden, praktische hulp en antwoorden op vragen over het schoolgebouw en de omgeving ervan.[19] Verder willen scholen dat docenten en leraren bij- en nascholing kunnen krijgen over duurzaamheid. Met het uitvoeringsplan voorzien we de komende jaren in die behoeften. Daarbij sluiten we aan bij de bestaande onderwijsdoelen en kwalificaties, initiatieven en programma's zodat er geen extra druk op de scholen wordt gelegd. Het uitvoeringsplan maakt duidelijk waar we de komende jaren rijksbreed op inzetten en hoe het past op bestaand beleid, zoals het Masterplan Basisvaardigheden. Op basis van de genoemde

---

[13] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 852, nr. 225 (bijlage)

[14] Voor de duurzaamheid binnen het uitvoeringsplan hanteren we SDGs. We hebben ons als Nederland hieraan gecommitteerd en zijn daarom verantwoordelijk om voor 2030 een gepaste invulling te geven aan de SDGs waaronder specifiek target 4.7 «leren voor duurzame ontwikkeling».

[15] Via dit uitvoeringsplan geeft de Minister voor Primair en Voortgezet onderwijs tevens invulling aan haar toezegging over groene schoolpleinen (nummer: TZ202401-052).

[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 20 487, nr. 54

[17] Van onder andere het SER Jongerenplatform (https://www.ser.nl/nl/Publicaties/veelbelovend-kansen-belemmeringen-jongeren), het Landelijk Aktie Komitee Scholieren (https://www.laks.nl/laks-meer-aandacht-voor-klimaat-en-duurzaamheid-in-het-onderwijs/) en de Jonge Klimaatbeweging (https://www.jongeklimaatbeweging.nl/wp-content/uploads/2022/09/JKA.pdf

[18] Frijters, 2023. «Duurzame ontwikkeling in het primair onderwijs, een toekomst- en ontwikkelingsgericht perspectief».

[19] Leren voor Morgen en SME (2023), «Leren voor duurzame ontwikkeling in het primair- en voortgezet onderwijs en Oberon» en SME (2022), «Onderzoek Bestuurlijk Draagvlak en Onderwijs Draagvlak Duurzame School»

ondersteuningsbehoeften zetten we met dit plan in op betere ondersteuning van wat scholen al doen of willen doen aan duurzaamheid. Scholen krijgen dus geen extra opdracht, maar we helpen ze om duurzaamheid een passende plek te geven in het onderwijs. Het doel van het uitvoeringsplan is om duurzaamheid verder in te bedden in het onderwijs. Dit wordt onder andere ontwikkeld langs het raamwerk de *Whole School Approach* (WSA).[20] Dit uitvoeringsplan is bedoeld voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, gespecialiseerd onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

d. Openstelling circulaire innovatieregeling DEI+CE

Met de openstelling van de DEI+ CE-regeling worden ondernemers in staat gesteld om circulaire innovaties die bijdragen aan minder CO_2-emissies te demonstreren op pilotschaal. Hiermee ondersteunen we de opschaling van circulaire innovaties die een concreet verschil maken in grondstoffengebruik en CO_2-emissies. Na de instemming met de IenW-begroting door de Eerste Kamer worden nu de laatste voorbereidingen getroffen voor het openstellen van de subsidieregeling, voor een eerste tranche van € 20 miljoen.

III – Stand van zaken ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie

In het NPCE heeft het kabinet een potentie van 2 tot 4 Mton CO_2-emissiereductie benoemd die in Nederland in 2030 bereikt kan worden met beleidsmaatregelen bedoeld om de circulaire economie te stimuleren. Analyses van onder andere onderzoeksbureau CE Delft[21] bevestigen het ingeschatte reductiepotentieel.

Het is van belang om zo goed mogelijk in beeld te krijgen welke effecten we met circulair beleid binnen bereik hebben op de maatschappelijke opgaven klimaat, biodiversiteit, leveringszekerheid, en leefomgeving. Recent heeft CE Delft daarom onderzoek gedaan naar deze effecten van een selectie van maatregelen uit het NPCE. Voor klimaatwinst heeft CE Delft gekeken naar nationale en mondiale klimaatwinst. Uit het onderzoek, dat ik bijgaand meestuur, blijkt dat de totale emissiereductie op Nederlands grondgebied kan oplopen tot 3,0 Mton CO_2-reductie. CO_2-effecten van aanvullende circulaire klimaatmaatregelen zijn ook door CE Delft ingeschat, en kunnen zelfs oplopen tot 4 Mton.[22] De potentiële mondiale klimaatwinst is nog veel groter, omdat voor veel circulair beleid geldt dat het leidt tot verduurzaming van internationale ketens. Het is aan een volgend kabinet om verder te bepalen op basis van welke beprijzende, normerende, en stimulerende maatregelen nadere invulling wordt gegeven aan het klimaatdoel voor de CE.

---

[20] De WSA is een (internationaal ontwikkeld) raamwerk dat als doel heeft om diverse aspecten van duurzaamheidsvraagstukken in samenhang in de schoolorganisatie en leergebieden een plek te geven. Duurzaamheid is een krachtig onderwerp om ook het schoolgebouw, de schoolomgeving, ouders en de rest van de gemeenschap rondom de school met elkaar te verbinden.

[21] O.a. onderzoek CE Delft (2023), «CO_2-reductie van circulaire maatregelen. Verkenning van mondiale en nationale emissiereducties voor een ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie» en IBO Klimaat (2023).

[22] Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 852, nr. 294. Het totaaleffect is kleiner dan de optelsom van de afzonderlijke maatregelen, omdat het effect van veel van de maatregelen overlapt.

Maatschappelijke effecten van het NPCE

Uit de analyse «Effectbeoordeling Nationale Programma Circulaire Economie, Effecten van een geselecteerd aantal beleidsmaatregelen» door onderzoeksbureau CE Delft blijkt dat implementatie van de beleidspakketten uit het NPCE – naast de hierboven beschreven bijdrage aan de nationale en mondiale klimaatopgave – significante impact kan hebben op de maatschappelijke opgaven om de biodiversiteit te versterken, het milieu te beschermen en de leveringszekerheid van grondstoffen te borgen. Daarnaast heeft CE Delft een analyse gemaakt van de circulaire instrumenten («circulariteitsknoppen») die in het NPCE worden gehanteerd.

Biodiversiteit

De effecten op biodiversiteit zijn kwalitatief gewaardeerd. Positieve effecten op biodiversiteit hangen vooral samen met een afname van het landgebruik en vermindering van broeikasgassen (klimaatverandering is een belangrijke veroorzaker van het uitsterven van soorten). De aanpak is gericht op het voorkomen van verlies van biodiversiteit door het primaire grondstoffengebruik in (internationale) productketens te verminderen. De grootste positieve biodiversiteitseffecten worden gegenereerd door het beleid voor de productgroep textiel en door verlenging van de levensduur van producten. De bossenstrategie van LNV[23] heeft een positief effect omdat dit beleid zorgt voor een toename van natuur en biodiversiteit in Nederland.

Overige milieueffecten

Door de maatregelpakketten in het NPCE neemt verder de uitstoot van schadelijke emissies in de gehele keten af (zoals fijnstof, zware metalen, vluchtige organische stoffen), en er zijn ook positieve effecten op waterverbruik. Deze effecten zijn niet gekwantificeerd voor de maatregelpakketten, omdat de uitstoot van deze emissies sterk verschilt per product en daardoor lastig is vast te stellen.

Leveringszekerheid van grondstoffen

Het NPCE-beleid levert een materiaalbesparing op van meer dan 2 Mton. Het gaat hierbij vooral om meer besparing van plastics, katoen, metalen (staal, aluminium) en schaarse metalen zoals neodymium, dysprosium en boor. In absolute hoeveelheden is de besparing van zeldzame metalen klein, maar wel belangrijk vanuit het perspectief van leveringszekerheid.

Circulaire strategieën

CE Delft heeft ook in kaart gebracht via welke circulaire interventies het NPCE-beleid effectief uitwerkt. In veel van de pakketten worden de positieve effecten vooral gerealiseerd door hoogwaardige verwerking van materialen. Dit geldt voor het pakket plastics, meer recycling wind op zee, textiel en luiers. Bij het pakket gebouwen worden de effecten vooral gerealiseerd door substitutie door biobased materialen; bij het pakket plastics kan dit ook deels het geval zijn als de norm leidt tot substitutie door biobased plastics. De pakketten meubels en verlenging levensduur producten zorgen voor positieve effecten door hergebruik van producten. Dit is ook deels het geval bij het pakket textiel. Duurzame inkoop in de GWW sector heeft effecten via de circulariteitsknoppen hoogwaardige verwerking, substitutie en levensduurverlenging.

---

[23] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 33 576 en 35 309, nr. 202

Stappen om ketenemissies te reduceren

Zoals eerder uiteengezet[24] heeft het kabinet de ambitie uitgesproken om toe te werken naar duurzame en circulaire ketens. Het reduceren van emissies in de waardeketen raakt aan veel verschillende beleidsterreinen.[25] Circulair grondstoffen- en materiaalgebruik biedt een belangrijke sleutel tot emissiereductie. Op 24 mei jl. is de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) aangenomen door de Raad, waarmee de procedurele aanname van de richtlijn is voltooid. Twintig dagen na publicatie van de finale tekst treedt de richtlijn formeel in werking. In deze richtlijn wordt voor het eerst gestuurd op ketenemissies van (grote) bedrijven door het verplicht opstellen van een klimaattransitieplan. Zoals toegelicht in de Kamerbrief over het politiek akkoord op de CSDDD[26] dienen (grote) bedrijven daarin aan te geven hoe zij hun bedrijfsstrategieën in lijn brengen met het Parijsakkoord en daartoe emissiereductiedoelen stellen. Deze verplichting, die een Europees gelijk speelveld creëert, vormt een belangrijke basis voor het ketenemissiebeleid.

Daarnaast zijn het afgelopen jaar op verzoek van het kabinet drie onderzoeken uitgevoerd om meer inzicht in de potentie van en mogelijkheden voor ketenemissiereductie te verkrijgen. Deloitte heeft met een aantal bedrijven gekeken naar de rapportageverplichtingen en de moeilijkheden hierbij. Op basis daarvan zijn er vier oplossingsrichtingen geïdentificeerd, zoals het gebruik van technologie om emissiedata te verzamelen en het beter op elkaar aan laten sluiten van rapportagestandaarden en -richtlijnen.[27] Het CBS is gevraagd om de broeikasgasvoetafdruk per bedrijfstak in kaart te brengen, zowel voor de upstream als downstream emissies. Hiermee is voor het eerst op nationaal niveau in kaart gebracht waar in de wereld de Nederlandse productie broeikasgasemissies veroorzaakt (onze broeikasgasvoetafdruk), waarin ook de downstream emissies zijn meegenomen.[28] TNO heeft een verkennende achtergrondanalyse uitgevoerd naar aangrijpingspunten voor het stimuleren van scope-3 emissiereductieactiviteiten van bedrijven in Nederland via beleid.[29] De studie van TNO laat onder meer zien dat emissiebronnen en handelingsperspectieven tussen sectoren verschillen en het bij de uitwerking van beleid dus verstandig is om rekening te houden met sectorspecifieke effecten.

Op basis van de inzichten uit bovenstaande onderzoeken heb ik MVO Nederland opdracht gegeven om ons te ondersteunen bij het consulteren van belanghebbenden rondom ketenemissies. Het doel van dit traject is om verschillende perspectieven te verzamelen en daarmee tot een beleidsadvies te komen waarin concrete handelingsperspectieven voor bedrijven en andere organisaties zijn meegewogen. Daarbij wordt met name gekeken naar de sectoren chemie en voedingsmiddelenindustrie. Ik verwacht u na de zomer te kunnen informeren over de uitkomsten.

---

[24] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 852, nr. 225 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 813 en 32 852, nr. 1292

[25] idem

[26] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, Kamerstuk 26 485, nr. 435

[27] https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/sustainability/articles/challenges-and-solutions-scope-3-emissions.html

[28] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/16/upstream-en-downstream-voetafdruk-bedrijfstakken

[29] https://www.tno.nl/nl/newsroom/2024/04/mogelijkheden-scope-3-emissiebeleid/

Tot slot

Het is duidelijk dat er nog veel gedaan moet worden richting 2050. Met bovenstaande maatregelen geeft het kabinet verdere invulling aan de agenda voor een klimaatneutrale en circulaire samenleving.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers