

BELEIDSADVIES

Stakeholderconsultatie Biograndstoffen

68470 – Openbaar - 4 april 2023

Arthur Vernooij

Samenvatting

Aanleiding

Deze beleidsaanbevelingen volgen op de stakeholderconsultatie die De Gemeynst en Berenschot in de periode november 2022 – februari 2023 hebben gehouden, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In deze periode zijn ongeveer 35 partijen, die zich dagelijks met biogrondstoffen bezighouden, geïnterviewd over hun ervaringen met en zienswijzen op het biogrondstoffenbeleid. Een uitgebreid verslag en analyse van deze consultatie is te vinden in de bijlage bij deze beleidsaanbevelingen.¹

Aanleiding voor deze consultatie is de beleidsvorming op biogrondstoffen, die onder meer is vastgelegd in het SER-advies² en een reeks Kamerbrieven: duurzaamheidskader (oktober 2020)³, duurzaamheidscriteria (juni 2021)⁴ en de beleidsinzet biogrondstoffen (april 2022)⁵. De hoofdvragen bij de stakeholderconsultatie zijn:

1. Wat vinden de stakeholders van het biogrondstoffenbeleid en welke aanknopingspunten voor de beleidsontwikkelingen brengen zij naar voren? Deze vraag wordt beantwoord in bijlage A
2. Hoe kan het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat hoogwaardige toepassing van biogrondstoffen verder aanjagen? Deze vraag wordt in dit document behandeld

Conclusies

De volgende aanbevelingen beschrijven hoe het Nederlandse biogrondstoffenbeleid de hoogwaardige toepassing van biogrondstoffen verder kan stimuleren.

1. Verschillende beleidsinstrumenten, breder dan alleen biogrondstoffenbeleid, beïnvloeden de businesscase voor hoogwaardige inzet. Beschouw stimulering daarom vanuit 'de breedte'.
2. Ontwikkel een [grondstoffenstrategie](#) die beschikbaarheid vergroot en duurzaamheid borgt.
3. Stuur op de [milieuprestatie](#) een geef producten met goede scores een voordeel in de markt.
4. Duidelijke wet- & regelgeving – in lijn met 'Europa' – die [voorspelbaarheid](#) geeft op wat wél en niet mag, vormt de basis voor investeringsbeslissingen én duurzame biogrondstoffen.
5. Er liggen ook kansen bij het actief beïnvloeden van de Europese beleidsvorming. Benoem de belangrijkste speerpunten en ontwikkel een proactieve [Europa-strategie](#) met stakeholders.
6. Blijf de [dilemma's](#) die 'moeilijk liggen' in de maatschappij agenderen.
7. Breng de innovatie-praktijk en [VTH praktijk](#) dicht bij elkaar om onzekerheid en knelpunten bij vergunningverlening te verminderen.
8. Ontwerp [transitiebeleid](#) met duidelijke 'piketpalen' en benoem de link tussen de beleidsdoelen.
9. Betrek de gebruikers van biogrondstoffen en stakeholders in de uitvoering bij de verdere vormgeving van het beleid, door regelmatig [overleg](#) met stakeholders te organiseren.

¹ De Gemeynst (2023) Stakeholders over het biogrondstoffenbeleid, Overzicht en analyse van wat stakeholders vinden van het biogrondstoffenbeleid. Zie ook bijlage A

² SER advies "Biomassa in Balans", juli 2022

³ Kenmerk: IENW/BSK-2020/199826

⁴ Kenmerk: IENW/BSK-2021/128380

⁵ Kenmerk: DGKE-K / 22182578

HOOFDSTUK 1

Beleidsaanbevelingen

1.1. Opzet van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk begint met een korte terugblik op drie jaar biograndstoffenbeleid. Daarna kijkt het naar de maatschappelijke opgaven waarvoor biograndstoffen aan de lat staan (1.3). Vervolgens richt het zich op het bedrijfsperspectief vanuit de vraag: welke knelpunten en kansen zijn er (1.4)? Vanaf paragraaf 1.5 worden de beleidsaanbevelingen gepresenteerd:

- Eerst wordt beoordeeld hoe de **beleidsdoelen** elkaar versterken, maar ook waar zij knellen ten opzichte van elkaar *Wat willen we?*
- Vervolgens wordt ingegaan op bestaande of nog ontbrekende **kaders** die voor de nodige duidelijkheid kunnen zorgen én waarvoor ook **draagvlak** bestaat. *Wat mogen we?*
- Tot slot wordt gekeken naar de wijze waarop beleid in de praktijk zo goed mogelijk tot uitvoering komt. *Wat kunnen we?.*

1.2. Biograndstoffenbeleid anno 2023, welke progressie is er gemaakt?

Het SER advies heeft bijgedragen aan een inhoudelijker debat over biograndstoffen

Het thema biograndstoffen ging in het verleden vaak gepaard met fundamentele discussies over ongewenste neveneffecten van biograndstoffengebruik en leidde soms tot politiek-maatschappelijke controverse. Hoewel achterliggende zorgen niet zijn verdwenen, lijkt het (maatschappelijke) debat zich in rustiger vaarwater te bevinden en voeren stakeholders het debat meer op inhoud, met minder polariserende stellingname. Het SER advies uit 2020⁶ heeft hieraan een wezenlijke bijdrage geleverd, omdat het heeft gezorgd voor duidelijkheid over de koers van het beleid. Tijdens de stakeholderconsultatie zijn kaders en ambities breed omarmd op bijvoorbeeld: de duurzaamheidsaspecten van biograndstoffen, de overgang naar hoogwaardige toepassing en het gebruik van biograndstoffen in diverse sectoren. Vaak ging dit wél gepaard met de kanttekening dat verdere concretisering noodzakelijk is.

Het gebruik van biograndstoffen lijkt toe te nemen, met name voor energietoepassing

Toepassingen van biograndstoffen en innovaties in technologie, chemie en materialen lijken – op basis van gevoerde gesprekken – toe te nemen. Deze toename van het biograndstoffengebruik wordt toegeschreven aan het **klimaatbeleid**. Belangrijkste instrumenten binnen het domein van klimaatbeleid die een aanjagende werking hebben op het gebruik van biograndstoffen zijn:

- de oplopende Europese bijmengverplichting voor biobrandstoffen
- SDE++ subsidie voor de productie van hernieuwbare energie
- CO₂-beprijzing, via een nationale CO₂-heffing of het ETS-systeem.

⁶ SER advies "Biomassa in Balans", juli 2022

Overige wapenfeiten: hoogwaardige toepassingen nemen nog geen vlucht

Tot slot, zijn de volgende drie ontwikkelingen relevant:

- Op het gebied van technologiestimulering werken bedrijven reeds met de DEI+ subsidie.
- Momenteel wordt gewerkt aan een verdere uitwerking van de duurzaamheidscriteria. Dit is in de consultatie niet meegenomen omdat dit instrumentarium nog in ontwikkeling is.
- Ondanks de genoemde progressie, blijkt uit de stakeholderconsultatie óók dat hoogwaardiger toepassingen van biograndstoffen zich nog gestaag ontwikkelden.⁷

1.3. De rol van hoogwaardiger toepassing binnen het bredere beleidsdoel van biograndstoffen

Biograndstoffenbeleid kent twee hoofddoelen met drie belangrijke onderliggende pijlers

De hoofddoelstelling achter het beleid is dat biograndstoffen een wezenlijke bijdrage leveren aan de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie. In de eerste plaats kan dit door bestaande lineaire (en fossiele) ketens circulair te maken. Daarnaast kunnen duurzame biograndstoffen een vervanger zijn voor fossiele materialen die niet circulair kunnen worden gemaakt. Beide routes leiden ertoe dat we efficiënter omgaan met grondstoffen, we CO₂-emissies verlagen en we toewerken naar kortere en soms gesloten ketens met bijkomende voordelen.

Maar biograndstoffen zijn schaars. Daarom stelt het beleid, binnen de hoofddoelstelling, aanvullende eisen en doelen die gelden als belangrijke pijlers van het beleid. In de eerste plaats is het belangrijk dat de beschikbaarheid en aanbod van biograndstoffen toeneemt. In de tweede plaats moeten biograndstoffen duurzaam worden voortgebracht, in lijn met de duurzaamheidscriteria die binnen het beleid zijn ontwikkeld. Ten derde moeten de beschikbare grondstoffen zo hoogwaardig mogelijk worden toegepast, vanwege de schaarste.

Stakeholders waken voor een ongebreidelde groei en toepassing van biograndstoffen

Het maatschappelijke gesprek over de 'reasons why' voor biograndstoffenbeleid is nog niet volledig uitgekristalliseerd. Er zijn namelijk nog uiteenlopende opvattingen over de wijze waarop de eerder genoemde pijlers verder worden ingevuld. Daardoor kunnen beleidsvoornemens en beleidsmaatregelen ook voortdurend worden betwist. Dit komt onder andere voort uit zorgen over een ongebreidelde groei en toepassing van biograndstoffen. Immers, ook biograndstoffen zijn niet vrij van nadelen.

Bij verschillende stakeholders is een achterliggende zorg dat duurzaamheid niet in de volle breedte benaderd wordt in het beleid, dikwijls samengevat als 'planetary boundaries'. Denk onder andere aan stikstofemissies, overmaat van andere nutriënten, wateronttrekkingen, klimaatemissies en verandering van landgebruik. In die visie biedt enkel een verschuiving van 'eindige' grondstoffenstromen die nu de economie domineren (fossiele brandstoffen, delfstoffen, mineralen) naar 'oneindige' of biograndstoffen maar beperkt soelaas als oplossing voor deze brede impacts.

⁷ Deze conclusie is puur gebaseerd op basis van de input vanuit geconsulteerden, die overigens eensgezind waren op deze observatie.

Samenvattend is het gebrek aan eensgezind over positieve maatschappelijke impact van (hoogwaardige) biograndstoffen te verklaren in de steeds grotere verschillen tussen een steeds verder uitgekristalliseerd klimaatbeleid aan de ene kant, en aan biograndstoffen verwante beleidskaders die nog niet een duidelijk, sturend instrumentarium kennen.

1.4. Analyse bedrijfsperspectief: 'Gelijk speelveld' staat centraal bij het aanjagen van hoogwaardige toepassingen

Willen hoogwaardige toepassingen van biograndstoffen een kans van slagen hebben in de markt, dan moet de onderliggende businesscase aantrekkelijk zijn voor zowel producenten als hun afnemers. Hoogwaardige toepassingen kunnen de concurrentie met fossiele, 'virgin' grondstoffen echter moeilijk aan. Laatstgenoemde zijn meestal goedkoper, in ruime mate beschikbaar, technisch doorontwikkeld en bekend in de markt. Belangrijkste achterliggende oorzaken zijn als volgt:

- **Marktfalen.** De markt prijst de positieve maatschappelijke effecten van biograndstoffen niet in. De 'premium' is afwezig of deze weegt niet op tegen de meerkosten. Afnemers zien of waarderen de factor 'biobased' niet, terwijl ook de producenten onvoldoende prikkels ervaren die compenseren voor de hogere kostprijs en/of onzekerheden die gepaard gaan met het hoogwaardig toepassen van biograndstoffen.
- **Klimaatbeleid.** Vaak zijn producenten van hoogwaardige toepassingen in dezelfde biograndstoffenmarkten actief als producenten van biobrandstoffen of hernieuwbare energie. Voor laatstgenoemde twee 'transitie-toepassingen' geldt dat er in Europees en Nederlands klimaatbeleid diverse stimulerende maatregelen zijn opgenomen. Dit instrumentarium (zoals een bijmengverplichting voor biobrandstoffen en groen gas, ETS voor CO₂-beprijzing, of SDE++ subsidie), zijn ten nadele zijn van biograndstoffen voor hoogwaardige toepassingen waarvoor een soortgelijk instrumentarium ontbreekt.
- **Technische ontwikkeling.** Veel hoogwaardige toepassingen zijn nog niet geheel doorontwikkeld. De technische prestatie en de voorspelbaarheid van de kwaliteit zijn nog niet op het niveau van het fossiele alternatief. Dit weerhoudt afnemers ervan biobased producten te omarmen en op grote schaal toe te passen.
- **Knelpunten bij beleid en uitvoering.** Wet- en regelgevende kaders lijken in de praktijk onvoldoende aangepast aan (toepassingen met) biograndstoffen. Dit vergroot de onzekerheid voor bedrijven die hoogwaardige toepassingen op de markt willen brengen.

Deze factoren zijn onderling versterkend. Het (deels) opheffen van marktfalen kan de marktpotentie vergroten. Als de marktpotentie toeneemt gaan ondernemers meer tijd, middelen en aandacht besteden aan de technische ontwikkeling. Kort gezegd: alles wat leidt tot margeverbetering voor biobased producten, wat kostprijs verlagend is, of onzekerheid in regelgeving wegneemt, draagt in directe zin bij aan de marktpotentie.

Een gelijk speelveld voor (potentiële) producenten van toepassingen van biograndstoffen kent dus twee dimensies: een gelijk speelveld met andere biograndstoffen, maar ook een gelijk speelveld tussen biobased producten en de fossiele producten die zij vervangen.

1.5. Van analyse naar aanbevelingen: hoe gaan we te werk?

Biograndstoffen zijn (een deel van) de oplossing voor diverse maatschappelijk opgaven. Deze maatschappelijke toegevoegde waarde wordt echter alleen gerealiseerd als bedrijven in de praktijk ook echt daadwerkelijk aan de slag gaan met hoogwaardige toepassingen van biograndstoffen. Zonder innovatie en ondernemerschap gebeurt er niets. Effectief biograndstoffenbeleid probeert dus 'van bovenaf te regelen wat er van onderaf moet gebeuren'. De aanbevelingen, die in paragraaf 1.6 t/m 1.8 worden gepresenteerd, zijn een verdere concretisering op dit adagium.

Hierbij wordt langs de drie assen van het publieke waarden model⁸ gekeken naar de bewegingsruimte voor de overheid. Het publieke waarde model stelt de publieke meerwaarde die voor de samenleving wordt gerealiseerd centraal. Om die waarde te creëren is balans tussen de drie elementen nodig:

- Welke **publieke waarde** wil de overheid realiseren?
"Wat wil je?"
- Welke juridische **legitimiteit & draagvlak** onder stakeholders is er voor overheidsoptreden?
"Wat mag je?"
- Is de **operationele capaciteit** (de mensen, middelen, processen en structuren) voldoende hierop ingericht.
"Wat kun je?"



1.6. In biogrondstoffenbeleid komen veel verschillende publieke waarden samen

Aanbeveling 1: De businesscase voor hoogwaardige toepassing is sterk gebaat bij integraal beleid. Beoordeel 'vanuit de breedte' de impact van beleidsinstrumenten op de businesscase.

Biogrondstoffenbeleid is een breed beleidsterrein dat vele maatschappelijke opgaven doorsnijdt. Relaties tussen biogrondstoffenbeleid en andere beleidskaders kwamen dan ook geregeld aan bod tijdens de consultatie. Drie verwevenheden met ander beleid worden hier uitgelicht.

Biogrondstoffenbeleid en klimaatbeleid

De (inter)nationale politieke realiteit is dat klimaatbeleid zich in een verder gevorderd stadium bevindt dan biogrondstoffenbeleid. Ook verloopt de ontwikkeling van biogrondstoffenbeleid langzamer omdat bij biogrondstoffenbeleid (nog) meer beleidsvelden betrokken zijn dan bij klimaatbeleid, en de internationale verwevenheden aanzienlijk zijn. Daarom geldt de verwachting dat de realiteit van 'transitiegrondstoffen' de komende decennia blijvend is en dat sommige biogrondstoffen die hoogwaardig kunnen worden toegepast, toch een laagwaardiger energietoepassing krijgen. Enerzijds biedt deze constatering weinig nieuws, anderzijds wordt dit ongelijke speelveld door de stakeholders gezien als 'oneerlijk' en verwacht men dat het biogrondstoffenbeleid dit evenwicht herstelt.

Vanuit deze aanname is het stimuleren van hoogwaardige toepassingen met behulp van financiële steun misschien een logische gedachte om het 'gelijke speelveld' enigszins te herstellen. Maar het zou ertoe leiden dat een prijscompetitie op de biogrondstoffenmarkten verder wordt aangejaagd, met publieke middelen als stuwende kracht. Dit wordt daarom niet gezien als effectief beleid.

- ➔ Alternatieve oplossingsrichtingen gaan daarom vooral over het vergroten van de beschikbaarheid. Dit wordt verder ingevuld onder 'grondstoffenstrategie' (aanbeveling 2)

⁸ Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard university press.

Biogrondstoffenbeleid en beleid op de circulaire economie

Biogrondstoffen en circulariteit zijn beide onderdeel van hetzelfde duurzame eindbeeld waar we als land omstreeks 2050 willen geraken. In de dagelijkse praktijk zijn beide beleidskaders nog veelal gescheiden. Mogelijke raakvlakken zitten in:

- eisen die worden gesteld aan productontwerp en materiaalgebruik aan het begin van de keten
- knelpunten die ondernemers tegenkomen in de vergunningverlening (afval- en stoffenbeleid)
- het belang van traceerbaarheid van grondstoffen en bewerkingen in productieketens
- marktsturing waarbij de objectieve milieuprestatie een grotere factor is
- de bredere maatschappelijke discussie over de gevolgen van consumptie en productie.

→ Er zijn dus volop aanknopingspunten om biogrondstoffen en circulariteit in transitiebeleid verder integraal te benaderen. Dit moet nog verder worden onderzocht en uitgewerkt.

Biogrondstoffenbeleid en landbouwbeleid

Biogrondstoffen kunnen een positieve bijdrage leveren aan opgaven in de landbouw omdat zij agrarische ondernemers nieuwe toepassingen en verdienmogelijkheden bieden. Denk aan het meervoudig verwaarden van mest (energetisch én als kunstmest vervanger) of het verbouwen van gewassen voor de hoogwaardige biogrondstoffenmarkten. De huidige beperking die voorkomt dat biogrondstoffen met een voedsel (of diervoeder) toepassing wordt gebruikt voor (bijvoorbeeld) energietoepassing, wordt door velen nog steeds gezien als een té rigide beperking die ook hoogwaardige toepassing in de weg staat.

→ Het adresseren van genoemde kansen en knelpunten vraagt in eerste instantie om maatschappelijk draagvlak. Dit wordt verder toelicht bij aanbeveling #5

Aanbeveling 2: Ontwikkel een biogrondstoffenstrategie gericht op het vergroten van de beschikbaarheid en het borgen van de duurzaamheid

Het vergroten van het aanbod van biogrondstoffen kan een positieve uitwerking hebben op de businesscase voor hoogwaardige toepassing. Door het grotere aanbod zal er prijsdruk komen (lagere inkooprijzen) en de grotere beschikbaarheid leidt tot meer leveringszekerheid bij afnemers. Ook kan de vergroting van de beschikbaarheid zorgen weg nemen dat een verschuiving naar andere toepassingen leidt tot verdringing, waarbij er voor de 'oude' toepassing geen biogrondstoffen meer beschikbaar zijn. Hoewel verdringing in zekere zin past in het beleid dat streeft naar hoogwaardiger toepassing, kan dit toch ongewenst zijn als voor de laagwaardige toepassing wordt teruggevallen op een niet-duurzaam alternatief.

Kansen voor uitbreiding van het aanbod werden vooral gezien in Nederland en Europa. Men was terughoudend over het uitbreiden van aanbod vanuit 'landen rondom de evenaar' omdat er zorgen zijn dat de Nederlandse duurzaamheidscriteria niet lokaal kunnen worden nageleefd. Ook ligt er een reputatierisico op de loer.

- ➔ Met de aanstaande doorvertaling van de duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in een concreet instrumentarium biedt zich een natuurlijk moment aan om de kwantitatieve doelen (meer biograndstoffen) en kwalitatieve doelen (het borgen van de duurzaamheid) te verenigen in een nieuwe **biograndstoffenstrategie**, bij wijze van opvolger van de Routekaart Biograndstoffen⁹.

Waar gaat deze biograndstoffenstrategie op in?

- Het **huidige aanbod** en de invloed die de duurzaamheidscriteria hebben op dit aanbod.
- Eventuele verschillen met duurzaamheidscriteria in andere landen en de impact die dit heeft in de markt. Niet-**geharmoniseerde normen** in een internationaal opererende markt kunnen leiden tot onzekerheid in de markt en de businesscase voor biograndstoffen sterk beïnvloeden.
- De toegevoegde waarde van **traceerbaarheid** in biograndstoffenketens. Draagt transparantie bij aan het borgen van eisen op duurzaamheid & milieu en geeft het inzicht voor alle marktpartijen in de keten?
- Kansen om het aanbod van biograndstoffen te **vergroten**:
 - in Nederland:
 - In de eerste plaats wordt **meervoudige verwaarding** (cascadering) gezien als een onbenutte kans. De grondstoffenstrategie kan in kaart brengen hoe via publieke sturing kan worden gestimuleerd dat dezelfde biograndstof voor meerdere toepassingen wordt gebruikt.
 - In de tweede plaats kan de strategie aandacht besteden aan de mogelijkheden zoals beschreven bij 'biograndstoffenbeleid en **landbouwbeleid**' bij aanbeveling #1.
 - binnen Europa:
 - Er is een potentie om de beschikbaarheid van biograndstoffen binnen Europa te vergroten door '**degraded lands**' (beschikbare gronden in Europa die gecultiveerd kunnen worden) te ontwikkelen specifiek voor biograndstoffen.
 - buiten Europa:
 - Het borgen van **duurzame import** van biograndstoffen uit landen rond de evenaar, in lijn met de duurzaamheidscriteria. Dit vereist instrumentarium op het gebied van handelspolitiek (waarbij WTO-conformiteit punt van aandacht is) maar ook beleid dat de ontwikkelingsstatus van de exporterende landen meeweegt (duurzame handel en lokale capaciteitsopbouw).
- De Nederlandse positie op wat als '**fair share**' wordt gezien. De hoeveelheid biograndstoffen wereldwijd is beperkt. Dit werpt de vraag op wat een eerlijke verdeling zou zijn. Dit voorkomt dat rijke landen in grote aantallen biograndstoffen naar zich toetrekken. Het vaststellen van een 'redelijke' hoeveelheid te importeren biograndstoffen is een besluit dat uiteindelijk Europees moet worden genomen. Hierbij is de kanttekening geplaatst dat Europa misschien wel een netto **exporteur** van biograndstoffen zou moeten worden in plaats van een netto **importeur**.

⁹ Juni 2020 Routekaart Nationale Biograndstoffen. Naar een groter aanbod en betere benutting. Dorette Corbey, Bert van Asselt

Aanbeveling 3: Stuur ook op de duurzaamheid aan het einde van de keten, waarbij producten die goed scoren een voordeel in de markt genieten.

Waar de duurzaamheidscriteria erop toezien dat biograndstoffen op duurzame wijze tot stand komen aan het **begin van de keten**, richt deze aanbeveling zich op aanvullende sturing aan het **einde van de keten**. Hierbij staat het woord 'milieuprestatie' centraal.

In het sturen op milieuprestatie wordt gekeken naar alle stappen in de keten die een product aflegt: van winning van (bio)grondstof tot en met de vervaardiging van het eindproduct. Dit wordt ook wel de *levenscyclus* van een product genoemd. Door de bredere milieu-voetafdruk gedurende de gehele levenscyclus centraal te stellen kan een objectieve beoordeling worden gemaakt op basis van de 'planetary boundaries'.

In de huidige praktijk wordt deze benadering bijvoorbeeld toegepast bij de zogenaamde Milieuprestatie Gebouwen (MPG). De MPG geeft aan wat de milieubelasting is van de materialen die in een gebouw worden toegepast. Het gaat hierbij om nieuwe kantoorgebouwen (groter dan 100 m²) en om nieuwbouwwoningen.

De MPG is zeker niet vrij van verbeterpunten (zeker waar het gaat over uitvoeringsaspecten en handhaving), maar het lijkt overall wel het juiste gedrag te beïnvloeden. Belangrijke randvoorwaarde is, wederom, dat een dergelijk systeem een basis heeft in uniforme Europese standaarden, methodieken en definities.

Welk onderliggend probleem lost het sturen op milieuprestatie op?

Zoals eerder beschreven zijn veel hoogwaardige toepassingen in de markt moeilijk in staat te concurreren met de (minder duurzame) producten die zij vervangen. Vanuit de gedachte dat meer hoogwaardige inzet gewenst is, spreken we hier van marktfalen waarbij overheidssturing nodig is om tot maatschappelijk gewenste uitkomsten te komen.

- ➔ Een manier om het marktfalen op te lossen is om producten met een betere milieuprestatie een voordeel in de markt te geven, ten opzichte van producten met een lagere milieuprestatie. Hierbij worden soortgelijke producten onderling met elkaar vergeleken op milieu-indicatoren als broeikasgassen, fijnstof, energie- & materiaalgebruik, water- & landgebruik en meer. Het sturen op milieuprestatie kan worden toegepast in certificeringschema's, bij overheidsaanbestedingen, bij vergunningverlening, als subsidievoorwaarde en op termijn zelfs in de marktordening.

Het grote voordeel van het sturen op milieuprestatie is dat het duidelijkheid schept in de markt en het concurrentie op duurzaamheid en milieu aanjaagt, naast concurrentie op prijs/kwaliteit. Het is daarnaast een eerlijk systeem omdat het **niet differentieert tussen de herkomst van materialen** maar op de uiteindelijke milieu-footprint. Het is in dit systeem dus ook mogelijk dat producten die uit biograndstoffen zijn gemaakt het afleggen tegen producten zonder deze herkomst.

In dit instrument treedt de overheid als het ware op als marktmeester, waarbij het marktspelers vrij laat om keuzes te maken in het type grondstoffen, de wijze van bewerking en de uiteindelijke toepassing. Het creëert een speelveld waarin op basis van marktwerking, waarin economisch gewin vrijwel één op één verbonden is met duurzaamheidswinst. Deze vorm van marktsturing vereist een grote mate van **transparantie** en inzicht in **de milieu-impact in de gehele productieketen** achter een (biobased) product.

1.7. Legitimiteit: de speelruimte voor het beleid is sterk beïnvloed door maatschappelijk draagvlak en 'Europa'

De aanbevelingen in de vorige paragraaf gingen in op de doelen van het biograndstoffenbeleid. Wat willen we bereiken? In deze paragraaf kijken we naar de legitimiteit van het biograndstoffenbeleid: Wat mogen we wel (en wat niet) op basis van juridische kaders en voor welke maatregelen is er draagvlak?

Aanbeveling 4: Duidelijke wet- & regelgeving – in lijn met Europese kaders – die voorspelbaarheid geeft op wat wél en niet mag, vormt de basis voor investeringsbeslissingen én duurzame biograndstoffen

Hoewel stakeholders flink van mening verschillen over de wijze waarop de overheid moet sturen op biograndstoffentoepassing, was men over één punt eensgezind: meer duidelijkheid over afbakeningen en definities is gewenst en draagt bij aan investeringszekerheid. Onderwerpen waarop duidelijkheid werd gevraagd waren onder meer:

- **Definities.** Wat valt er onder de term 'hoogwaardige toepassing'? Het beleid ziet toepassing in chemie en bouw, waar geen duurzame alternatieven voorhanden zijn, als hoogwaardig. Er is nog geen verdere uitwerking op deze afbakening.
- **Duurzaamheidscriteria.** Dekken de duurzaamheidscriteria de brede 'planetary boundaries' helemaal af?
- **Afbakeningen.** Wat mogen producenten gebruiken als biograndstof (c.q. secundaire grondstof)?
- **Type instrumentarium.** Hoe worden hoogwaardige toepassingen verder aangejaagd? Krijgt het beleid een verplichtend en dwingend karakter of richt het zich meer op stimuleren en belonen?

Bij vele uitdagingen in het biograndstoffenbeleid spelen kaders en randvoorwaarden die in Europa worden bepaald een belangrijke rol. Ook veel spelers in de private sector opereren grensoverschrijdend. Daarom is veel draagvlak voor biograndstoffenbeleid dat zoveel mogelijk aansluit bij Europees beleid. In de voorgaande drie aanbevelingen is toegelicht op welke inhoudelijke terreinen Europees beleid een rol speelt, waarbij aansluiting kan worden gezocht. Beleid dat afwijkt van de Europese standaarden moet zorgvuldig worden gewogen op marktversturende impact

Aanbeveling 5: Er liggen kansen in het actief beïnvloeden van de Europese beleidsvorming. Benoem speerpunten en ontwikkel een proactieve Europa-strategie met stakeholders.

De voorgaande vier aanbevelingen laten zien dat de Nederlandse speelruimte in het biograndstoffenbeleid soms wordt ingeperkt door Europese kaders. Het is daarom logisch dat Nederland niet alleen reactief opereert, door nationaal beleid te 'ijken' aan Europese normen, maar dat het ook zelf actief de Nederlandse belangen bepleit. Bijvoorbeeld door de beleidsdoelen en pijlers actief in Europa onder de aandacht te brengen. Met het verhogen van het ambitieniveau op Europese schaal slaat Nederland twee vliegen in één klap: het verwezenlijkt de nationale duurzaamheidsdoelen én het creëert een gelijk spelveld voor bedrijven die in Nederland actief zijn.

Vanwege de breedte in thema's en belangen vraagt een proactieve aanpak óók om het maken van keuzes vooraf. Richt de 'Europa-strategie' zich bijvoorbeeld op het vergroten van beschikbaarheid, op een hoger ambitieniveau op duurzaamheidscriteria, op marktsturing, of op alle drie de thema's?

Naast het afbakenen van speerpunten is ook de juiste afbakening van stakeholders belangrijk. Deze afbakening zit in de eerste plaats aan de te betrekken belanghebbenden aan Nederlandse zijde. Wat zijn bijvoorbeeld de knelpunten en opgaven die de hoogste prioriteit verdienen?

Het betrekken van praktijkkennis vanuit verschillende stakeholders is in de complexe, grensoverschrijdende biograndstoffensector van belang om tot een evenwichtige strategie te komen. Daarnaast kunnen bedrijven en maatschappelijke organisaties ook een bijdrage leveren als 'bondgenoot' in de belangenbehartiging.

Aanbeveling 6: Agendeer ook de dilemma's die 'moeilijk liggen' in de maatschappij

'Biograndstoffen' is van oudsher een thema waarbij opvattingen in de maatschappij sterk uiteen lopen. Onderdeel van een zorgvuldig beleidsproces is dat alle zienswijzen aan bod komen. Hierbij zijn uiteindelijk twee zaken van belang:

1. Blijf het gesprek op moeilijke thema's altijd voeren. Vanwege de sleutelrol die het beleid op voedsel en landbouw speelt op biograndstoffen (zie ook aanbeveling #1) is het van belang dat deze thema's niet impliciet tot 'controversieel' worden verklaard. Daarnaast is het belangrijk dat deze thema's geen deel uitmaken van het debat en het beleidsproces.
2. Kom uiteindelijk tot keuzes en verschaft duidelijkheid aan belanghebbenden. Het 'weten waar je aan toe bent' is belangrijk voor het draagvlak voor biograndstoffenbeleid. Daarnaast komen investeringsbeslissingen zonder deze duidelijkheid voorspelbaarheid moeilijk van de grond.

Aanbeveling 7: Onbekendheid leidt tot knelpunten in vergunningen. Breng de innovatie-praktijk en VTH-praktijk dicht bij elkaar

Bedrijven die innoveren met biograndstoffen of secundaire grondstoffen lopen soms op tegen de barrières van het VTH-stelsel (Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving). Oorzaak is vaak dat er onbekende stoffen worden gebruikt die in het milieu terecht kunnen komen, zelfs als het om geringe hoeveelheden gaat. Het gebrek aan kennis leidt tot een risicoafweging waarin meestal het zekere voor het onzekere wordt genomen. Ook problematiek rondom 'einde afval status' werd genoemd als een hardnekkig barrière.

- ➔ De oplossingsrichting zit hierbij niet direct in een tolerantere opstelling. Dit zit vooral in het beter laten aansluiten van de innovatiepraktijk van het bedrijf en de VTH-praktijk van het bevoegd gezag of omgevingsdienst in de uitvoering. Programma's gericht op kennisuitwisseling en capaciteitsopbouw kunnen dit faciliteren.

1.8. Uitvoering: stakeholders vragen om integraal transitiebeleid en denken graag actief mee

In deze afsluitende paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop het biogrondstoffenbeleid verder vormgegeven kan worden.

Aanbeveling 8: Ontwerp transitiebeleid met duidelijke 'piketpalen' en benoem de link tussen de beleidsdoelen

Het biogrondstoffenbeleid schetst een gewenst eindbeeld:

“Omdat duurzame biogrondstoffen beperkt beschikbaar zijn, moeten deze zo hoogwaardig mogelijk worden ingezet. De potentie van hoogwaardige toepassingen van biogrondstoffen in de realisatie van de klimaatdoelen in 2030 en 2050 is groot, door de langdurige vastlegging van koolstof in materialen. In sectoren zoals de bouw, chemie en grond-, weg- en waterbouw, past de inzet van biogrondstoffen in het eindbeeld binnen een klimaatneutrale en circulaire economie” ¹⁰

Het toewerken naar dit eindbeeld vraagt om transitiebeleid met 'piketpaaltjes' voor de tussenliggende doelen, tijdslijnen en met de juiste instrumenten. Dat beleid moet flexibel zijn en mee kunnen bewegen met waar partijen tegen aan lopen in de transitie ('transformationele overheid'). Dit transitiebeleid kan duidelijkheid en voorspelbaarheid geven op het uitfaseren van 'het oude' en opbouwen van 'het nieuwe'. Er is bijvoorbeeld behoefte aan een verdere afbakening of specificering van de definitie van wat als 'hoogwaardige toepassing' wordt beschouwd.

Ook kunnen raakvlakken met andere beleidskaders (klimaat, circulariteit, landbouw) concreter worden benoemd en afgebakend om marktpartijen in staat te stellen hierop te anticiperen. Vragen die hierbij leven zijn: op welke raakvlakken tussen deze beleidsvelden mag de sector iets verwachten en welk ministerie is hierbij aan zet? Stakeholders geven aan dat zij juist kansen zien op deze – soms gevoelige – raakvlakken om belangrijke opgaven te realiseren, waaronder het reduceren van stikstofuitstoot in de landbouw of het aanjagen van circulaire business modellen.

Aanbeveling 9: Betrek de gebruikers van biogrondstoffen en stakeholders in de uitvoering bij de vormgeving van het beleid. Dit kan bijvoorbeeld door structureel overleg met bedrijven/brancheorganisaties en NGO's te organiseren.

- Stakeholders vinden het lastig om contact te krijgen met ministeries en om de juiste mensen te vinden met voldoende kennis van zaken.
- De overheid moet bij beleidskeuzes en beleidsinvulling kijken naar de haalbaarheid in de praktijk. Hier komt ook de VTH-problematiek (zoals benoemd bij aanbeveling 6) bij kijken. Bedrijven willen daar graag over meedenken en in samenwerken.

De rode draad hierin is dat veel opgaven veelzijdig zijn, verschillende beleidsvelden raken en daarmee ook verschillende departementen. Ook zijn de stelsels waarin beleid tot uitvoering wordt gebracht niet voor alle ondernemers direct te overzien. Het is bijvoorbeeld niet voor iedereen duidelijk of bedrijven zich voor structurele – en ogenschijnlijk ongewenste – knelpunten zich moeten richten tot het lokaal bevoegd gezag, het beleidsdepartement of bijvoorbeeld een uitvoerende dienst.

¹⁰ Kamerbrief 'Beleidsinzet Biogrondstoffen' 22 april 2022 (DGKE-K / 22182578)



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. We zoeken altijd naar duurzame vooruitgang. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl