

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4238

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2026

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Digital Justice @2030 (Kamerstuk 22 112, nr. 4236).

Fiche: Mededeling Europese strategie justitiële opleiding 2025–2030 (Kamerstuk 22 112, nr. 4237).

Fiche: Mededeling bio-economie strategie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

Fiche: Mededeling bioeconomie strategie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S. Een strategisch kader voor een concurrerende en duurzame bio-economie in de EU
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
november 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 960
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52025DC0960 – EN
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Klimaat en Groene Groei en het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

2. Essentie voorstel

Op 27 november 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) de mededeling voor de bio-economie strategie. De strategie heeft tot doel innovatie te stimuleren en Europese bedrijven te ondersteunen bij de groene transitie, waaronder circulaire productie. Een duurzame bio-economie versterkt groene groei, concurrentievermogen en weerbaarheid in de Europese Unie (EU).

De Commissie wil innovatie en investeringen binnen de bio-economie verder opschalen. De Commissie ziet de opschalingsproblemen voor innovatieve toepassingen in de bio-economie vooral rond de eerste commercialiseringsfase na onderzoek en de industriële opschalingsfase na markttoegang. Om toepassingen succesvol naar de markt te helpen, zal de Commissie in de aangekondigde *Biotech Acts*¹ de wettelijke vereisten voor bio-innovaties (bijvoorbeeld vergunningsprocedures voor fabrieksinstallaties) vereenvoudigen en de marktautorisatie voor biogebaseerde oplossingen versnellen. Ook zal ze werk maken van harmonisering van regelgeving. Het (door)ontwikkelen van milieuvoetafdrukmethodes zorgt voor een eerlijkere vergelijking met fossiele alternatieven. Innovatie en investeringen moeten worden gestimuleerd via het Commissievoorstel voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK 2028–2034), onder meer door innovatierisico's te verminderen. De *Circular Biobased Joint Undertaking* (CBE-JU) en de EU-Taxonomie² worden geëvalueerd.

De mededeling gaat ook in op het ontwikkelen van nieuwe markten voor biogebaseerde grondstoffen en producten (plastic en verpakkingsmaterialen, vezels, chemicaliën, bouwproducten, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen) en technologieën (bioraffinage, geavanceerde fermentatie en koolstofverwijdering). Acties worden vormgegeven in de

¹ Persbericht Europese Commissie: *New measures to make EU health sector more innovative, competitive and resilient*, link.

² EU-Taxonomie voor duurzame activiteiten.

uitwerking van bestaande productregelgeving³. De Commissie zet daarnaast in op marktcreatie via private inkoop (middels een *Biobased Europe Alliance*, waarin bedrijven zich committeren aan de inkoop van biogebaseerde materialen en producten) en overheidsinkoop. De toepassing van biogebaseerde bouwproducten wordt gestimuleerd door het certificeren en belonen van de koolstofopslag in deze producten. De vraag naar biograndstoffen⁴ vanuit verschillende toepassingen stijgt. De Commissie zet daarom in op efficiënt gebruik, via uitwisseling van expertise over cascadering en via de volgende Energy Union package in 2026. Verder is er ondersteuning van pilot- en andere faciliteiten voor opschaling.

De strategie beoogt het aanbod duurzame biograndstoffen te waarborgen, waarbij optimaal gebruik van secundaire biograndstoffen wordt gestimuleerd voor de productie van onder meer biomethaan via tripartite overeenkomsten, via efficiënter gebruik van stikstof en kennisuitwisseling over circulair gebruik van dierlijke bijproducten. Een gezond ecosysteem is de basis voor een toekomstbestendig aanbod. Daarom worden data over de bio-economie versterkt met onder meer aardobservatiedata (bijvoorbeeld aan de hand van regionale dataplatforms) en wordt er een risico-analyse uitgevoerd op de toeleveringsketen, om vraagsturing hierop te baseren. Ook brengt de Commissie marktpartijen samen voor aanbodvoorspellingen. Primaire producenten worden ondersteund via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de vrijwillige markt voor koolstof- en biodiversiteitscertificaten. Om de vraag naar koolstofcertificaten die voldoen aan het EU certificeringskader⁵ te stimuleren zal de Commissie een «EU kopersclub» oprichten. Om de participatie van boeren en bosbouwers aan de vrijwillige koolstofmarkt te vergemakkelijken zal de Commissie een EU kennisdatabank voor koolstoflandbouw opzetten. Tot slot zet ze in op de blauwe bio-economie⁶. De Commissie geeft aan het monitoren van de bio-economie te blijven verbeteren en ernaar te streven aardobservatiedata te integreren in de monitoringsmethoden, onder andere om de monitorings- en administratieve last terug te brengen.

Mondiaal gaat de Commissie strategische partnerschappen aan om de leveringszekerheid van duurzame biograndstoffen te bevorderen, en om de toegang van Europese-bio-innovaties tot markten in derde landen te verbeteren. Lidstaten worden aangemoedigd hun bio-economieprofiel te definiëren, bijvoorbeeld met een focus op primaire productie of op hoogwaardige verwerking.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De bio-economie is een sectoroverstijgend thema, dat onder andere voedsel⁷, grondstoffen-, energie- en industriebeleid samenbrengt. Dit vereist een integrale aanpak met oog op gerelateerde regelgeving zoals

³ Met name de Verpakkingenverordening, de Bouwproductenverordening, de Kaderverordening Ecodesign voor Duurzame Producten en de Meststoffenverordening.

⁴ Biograndstoffen zijn hernieuwbare organische grondstoffen afkomstig van planten en dieren.

⁵ De verordening tot vaststelling van een certificeringskader van de Unie voor permanente koolstofverwijderingen, koolstoflandbeheer en koolstofopslag in producten is op 26 december 2024 in werking getreden.

⁶ De blauwe bio-economie is afhankelijk van hernieuwbare, levende waterbronnen zoals algen, sponzen, kwallen, visresten en micro-organismen om een breed scala aan producten, processen en diensten te leveren.

⁷ Voedselbeleid bestrijkt zowel terrestrisch als aquatisch voedsel.

de klimaatwet en de natuurherstelverordening. Daarom werkt het kabinet onder andere aan een nationale biograndstoffenstrategie⁸. Deze geeft richting aan het vergroten van het duurzaam aanbod, het optimaal en hoogwaardig toepassen van biograndstoffen, en de verwerking en het gebruik van biograndstoffen voor voedsel, materialen en energie.

Nederland benadrukt het belang van vitale ecosystemen en duurzame productiemethoden in de landbouw en voedselproductie (de toepassing van goede landbouwpraktijk) als basis voor de bio-economie. Dit betekent onder meer het vermijden van voedselverliezen en verspilling en zuinig gebruik en hergebruik van biograndstoffen, water en nutriënten. De nationale Bossenstrategie geeft uitvoering aan revitalisering en uitbreiding van de Nederlandse bossen waarmee een lichte stijging van houtoogst gerealiseerd kan worden, en geeft de kaders voor duurzaam bosbeheer, waarbij oogst plaatsvindt op een wijze die de ecologische functie van het bos borgt en waarbij het cascaderingsprincipe⁹ voor houtbenutting wordt gevolgd. Een speerpunt van het gewasbeschermingsbeleid is een grotere beschikbaarheid en gebruik van laag-risico biologische middelen. Deze middelen hebben – in lijn met de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming¹⁰ – de voorkeur boven chemische methoden¹¹ voor bestrijding van ziekten, plagen en onkruiden. Nederland heeft zich de afgelopen jaren actief ingezet om binnen de huidige EU-kaders de beoordeling van deze gewasbeschermingsmiddelen beter passend en efficiënter te maken en mede daardoor beoordelingsprocedures te versnellen.

Het kabinet ambieert een volledig circulair¹² en klimaatneutraal Nederland in 2050. Daarvoor zijn biograndstoffen essentieel. Voor het gebruik van biograndstoffen voor materialen en energie hanteert het kabinet twee randvoorwaarden¹³: 1) de duurzaamheid van biograndstoffen moet geborgd zijn, en 2) biograndstoffen dienen zo hoogwaardig mogelijk te worden ingezet. Daarnaast heeft dit kabinet er oog voor dat de productie van biograndstoffen voor materialen en energie niet ten koste gaat van de primaire functie van agrarische sector voor voedselproductie¹⁴. Voor hoogwaardige toepassingen zet het kabinet specifiek in op de chemische industrie en de bouw. Binnen de chemie zet het kabinet in op het ombouwen van bestaande fossiele processen en het opbouwen van nieuwe processen op basis van secundaire en biograndstoffen¹⁵. Voor de bouw zet het kabinet zich in voor het creëren van een volwassen markt en het opschalen van de teelt, verwerking en toepassing van duurzame biograndstoffen¹⁶. Voor textiel zet het kabinet in op een volledig fossielvrije textielketen in 2050¹⁷. Gerecyclede vezels hebben daarbij de voorkeur dankzij de lagere milieu-impact. Nieuwe vezels die nodig blijven, dienen fossielvrij en biogebaseerd te zijn. Het kabinet ambieert een koploperpositie in de biotechnologie, waarbij technologie op een veilige en verantwoorde manier bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen op het gebied van gezondheid, circulaire economie en voedselproductie, en aan het Nederlandse concurrentievermogen¹⁸. Om deze positie te bereiken,

⁸ , link.

⁹ Bij cascadering wordt het hout ingezet zodat het zo lang mogelijk zo'n hoog mogelijke waarde behoudt, dus allereerst voor producten en pas daarna voor energie.

¹⁰ .

¹¹ Waaronder middelen die PFAS stoffen bevatten.

¹² Nationaal Programma Circulaire Economie 2025, link.

¹³ Duurzaamheidskader biograndstoffen, link.

¹⁴ Voortgang duurzaamheidskader biograndstoffen, link.

¹⁵ Visie op duurzame koolstof in de chemische industrie, link.

¹⁶ Nationale Aanpak Biobased Bouwen, link.

¹⁷ Beleidsprogramma Textiel 2025–2030, link.

¹⁸ Kabinetsvisie op Biotechnologie, link; Kabinetsvisie EU-concurrentievermogen, link

zet het kabinet enerzijds in op transparantere, doelmatige en voorspelbare toelatingsprocedures (bijvoorbeeld voor markttoegang voor biotech-innovaties), en anderzijds op het creëren van groene markten. Het kabinet is ook voorstander van meer ruimte voor biotechnologie-experimenten in de voedselproductie in de vorm van pilots of proeverijen. Hiervoor kan geleerd worden uit de Nederlandse gedragscode voor kweekvleesproeverijen. Met betrekking tot koolstofverwijdering heeft het kabinet de Commissie eerder opgeroepen om met duidelijke plannen te komen voor permanente en tijdelijke koolstofverwijdering en maatregelen te treffen die de ontwikkeling van verschillende koolstofverwijderingstechnieken stimuleren¹⁹.

Voor het energiesysteem zet het kabinet in op het, zoveel mogelijk, beperken van het gebruik van biograndstoffen. Voor de energieopwekking door particulieren is de inzet van biograndstoffen onwenselijk vanwege de negatieve effecten op de leefomgeving, met uitzondering van de inzet van biomethaan in de gebouwde omgeving. Het kabinet voorziet wel dat er een significante vraag naar biograndstoffen zal blijven bestaan voor sectoren waar de inzet van andere duurzame alternatieven voorlopig (nog) niet haalbaar is, zoals het zwaar wegtransport en de lucht- en scheepvaart. Daarom zet het kabinet ook in op het vergroten van het aanbod aan duurzame koolstofbronnen, waaronder biograndstoffen²⁰. Als onderdeel hiervan wordt ook een importstrategie ontwikkeld. Bij het vergroten van het aanbod is oog voor het voorkomen en mitigeren van negatieve effecten op de leefomgeving.

Het kabinet heeft eerder zijn prioriteiten voor de bio-economie gedeeld met de Europese Commissie²¹. Het creëren en beschermen van een afzetmarkt voor biogebaseerde producten is de eerste prioriteit, door het stimuleren van marktvraag voor hoogwaardige toepassingen (bv. materialen) middels normerend beleid en harmonisatie van regelgeving. De tweede prioriteit is het ondersteunen van boeren en van de strategische bio(tech)-industrie, door het versterken van de rol van boeren, het ondersteunen van de innovatieve industrie tijdens de opschaling, en het aanpassen van verouderde en belemmerende regelgeving. De derde prioriteit is het verhogen van de beschikbaarheid van duurzame biograndstoffen. Naast het stimuleren van de productie van duurzame biograndstoffen vereist dit het afbouwen van de inzet van biograndstoffen voor toepassingen waarvoor andere duurzame alternatieven beschikbaar komen en door het biograndstoffsysteem integraal te benaderen zodat bijvoorbeeld synergieën tussen voedsel- en materiaalproductie worden benut. Tevens bepleit het kabinet dat voedselgewassen onder bepaalde voorwaarden kunnen worden ingezet voor materiaaltoepassingen, waarbij voedselzekerheid voorop blijft staan.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de brede interpretatie van de bio-economie die de Commissie hanteert. Een brede aanpak waarin zowel alle typen duurzame biograndstoffen als al hun toepassingen worden meegenomen, biedt kansen om deze optimaal en zo duurzaam mogelijk te benutten.

¹⁹ Working paper based on the Dutch Roadmap for Carbon Removals, [link](#); Routekaart Koolstofverwijdering, [link](#)

²⁰ Nationaal Plan Energiesysteem, [link](#).

²¹ Scaling the EU's bioeconomy: priorities to achieve defossilisation and strategic autonomy, [link](#).

Het kabinet onderschrijft het belang van de juiste marktcondities voor biogebaseerde oplossingen. Voor de Biotech Act, het wetgevende kader dat is aangekondigd in de mededeling, pleit het kabinet voor transparante, doelmatige en voorspelbare procedures voor biotechnologie, met behoud van de hoogste veiligheidsnormen²². Het wetgevingskader²³ voor genetisch gemodificeerde organismes is een concreet voorbeeld waar meer harmonisatie gewenst is omdat uiteenlopende interpretaties momenteel voor onzekerheden zorgen. Bij wijzigingen in procedures is aandacht voor uitvoerbaarheid door regionaal bevoegd gezag en omgevingsdiensten van belang. Ook roept het kabinet op om in de Act te verankeren dat informatievoorziening gebaseerd op wetenschappelijke feiten voor een breed publiek toegankelijk is, om de maatschappelijke dialoog over biotechnologie en voedselinnovaties te faciliteren²⁴. Het harmoniseren van milieuvoetafdrukmethodes²⁵, zoals voorgesteld, draagt bij aan een gelijk spelveld voor verschillende grondstoffen. Deze methodes zijn complex; daarom vraagt het kabinet om vergelijkende studies die laten zien hoe biograndstoffen zich verhouden tot fossiele alternatieven en hoe ze bijdragen aan de optimalisatie van de duurzaamheid van de hele productketen. Met betrekking tot ondersteuning van opschaling, verwijst de Commissie onder andere naar het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Het daaronder vallende Europese Concurrentievermogenfonds omvat thematische vensters, waar bio-economie en biotechnologie één van is. In reactie op het MFK-voorstel heeft het kabinet het belang van investeringen in de groene transitie onderstreept, en benadrukt dat er voldoende aandacht moet zijn voor biodiversiteit²⁶. Als het gaat om vraagstukken voor de bio-economie is met name onderzoek en innovatie op het gebied van bioraffinage en de biogebaseerde maakindustrie relevant. Het kabinet is positief over het uitbreiden van de EU-Taxonomie naar alle activiteiten die vallen onder de duurzame biogebaseerde maakindustrie, ten opzichte van de huidige focus op bioafval. Dit ontsluit private financiering. Ten behoeve van investeringen in de productie van biogebaseerde materialen en chemie bepleit het kabinet bij de Commissie dit ook te betrekken bij de herziening van staatssteunkaders, zoals bij de herziening van de Algemene Groeps-vrijstellingsverordening, rekening houdend met het gelijke spelveld op de interne markt.

Het kabinet is voorstander van marktcreatie voor hoogwaardige biogebaseerde toepassingen. Dit is cruciaal voor het opschalen van deze markten en zorgt voor een prikkel om het aanbod duurzame biograndstoffen te vergroten. Het kabinet is daarom verheugd over de vervroegde biogebaseerde doelstelling voor plastic verpakkingen en de mogelijkheid om doelstellingen te formuleren voor biogebaseerde chemicaliën. Het kabinet zal zich blijven inzetten voor (onderzoek naar) haalbare doelstellingen in andere productregelgeving, waaronder de automobiel – en bouwsector. Het kabinet kijkt uit naar de uitwerking van maatregelen ter bevordering van het gebruik van duurzame biograndstoffen via de Circular Economy Act en de Ecodesign Verordening, en benadrukt dat de duurzaamheid van producten integraal moet worden benaderd – het gebruik van duurzame biograndstoffen alleen is niet voldoende. Het hanteren van de *Safe and Sustainable by Design* principes is daarbij van belang. Het kabinet pleit ervoor deze in te bedden in de kennisuitwisselingen over de

²² Deel 1 van de Biotech Act, met betrekking tot gezondheid, is op 16 december 2025 gepubliceerd, link. Hierover volgt een aparte BNC-fiche.

²³ Richtlijn doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu, link.

²⁴ Input from the Dutch government for the EU Biotech Act, link.

²⁵ De milieuvoetafdrukmethodes waar hier naar verwezen wordt zijn de door de EU aanbevolen methodologieën voor levenscyclusanalyse, de zogenaamde *Product Environmental Footprint* (PEF) en *Organizational Environmental Footprint* (OEF).

²⁶ Kabinetsappreciatie Meerjarig Financieel Kader, link.

bio-economie²⁷. De aandacht voor biogebaseerde vezels in de strategie sluit aan bij het nationale beleid. Echter, het kabinet hanteert een bredere definitie van biogebaseerde vezels dan in de mededeling wordt gegeven, omdat het ook kansen ziet in vezels gemaakt uit biogebaseerde polyesters. Verder is het essentieel is dat ook *gerecyclede* biogebaseerde vezels worden gestimuleerd; deze dragen het meest bij aan de circulariteitsdoelstellingen. Het kabinet onderschrijft het belang van koolstofvastlegging, en ziet dat er bijvoorbeeld veel potentieel is voor tijdelijke vastlegging in biogebaseerde (bouw)materialen. Daarom ziet het kabinet de gedelegeerde handeling met de certificeringsmethodologie voor koolstofopslag in gebouwen, als onderdeel van het EU certificeringskader, met belangstelling tegemoet. Ook ondersteunt het kabinet de aangekondigde initiatieven van de Commissie om de vrijwillige vraag naar koolstofcertificaten te bevorderen en om de participatie van boeren en bosbouwers aan de vrijwillige koolstofmarkt te vergemakkelijken middels een EU kennisdatabank voor koolstoflandbouw.

Het kabinet verwelkomt naast de bevordering van vraag naar eindproducten van bioraffinage, de aandacht voor financiering van de opschaling van deze technologie. Bioraffinage heeft, naast een economische waarde, in de toekomst ook een belangrijke rol in de open strategische autonomie en het concurrentievermogen van zowel Nederland als de EU²⁸, alsook in koolstofverwijdering. Er is beleid nodig om naast financiële risico's ook technologierisico's te mitigeren en infrastructuuropbouw en vergunningsprocedures te versnellen. Voor koolstofverwijdering zet het kabinet in op de ontwikkeling van verschillende technieken: zowel permanente als tijdelijke verwijdering²⁹. Het kabinet moedigt de Commissie aan om beide op te nemen in het klimaatbeleid, en om permanente biogene koolstofverwijdering in de bioeconomie strategie in samenhang met de bredere inzet van koolstofverwijdering voor het behalen van klimaatneutraliteit te onderzoeken. Om hergebruik van biogene koolstof na afvangen evenwichtig mogelijk te maken en te stimuleren, vraagt het kabinet om een certificeringssysteem te implementeren dat ook gemengde koolstofstromen erkent. Voor de glastuinbouwsector en de industrie is het daarnaast belangrijk dat op korte termijn voldoende duurzame CO₂ beschikbaar is, respectievelijk om planten te kunnen bemesten en voor de productie van duurzame materialen. Daarom vraagt het kabinet de Commissie in de strategie zodanig aan te sluiten op het EU-emissiehandelssysteem dat duurzame CO₂ effectief hergebruikt kan worden.

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor efficiënt en duurzaam gebruik van biogrondstoffen en het principe dat biogrondstoffen zo hoogwaardig mogelijk dienen te worden ingezet. Om binnen de planetaire grenzen te blijven moet, zoals de strategie beschrijft, de productie van biogrondstoffen afgestemd zijn met duurzaam behoud van ecosystemen. Het kabinet stelt dat de strategie hiervoor moet aansluiten bij doelen en verplichtingen uit de klimaatwet en de natuurherstelverordening. Daarnaast heeft het kabinet er oog voor dat de verdere ontwikkeling van de bio-economie niet ten koste gaat van de primaire functie van de agrarische sector voor voedselproductie. Met betrekking tot het cascade-ringsprincipe roept het kabinet de Commissie op tot concrete acties om dit consistent toe te passen in EU-wetgeving en zo het gebruik van biogebaseerde materialen te stimuleren. Het gebruik van biogrondstoffen

²⁷ Bijvoorbeeld in het kader van de Knowledge Centre for bio-economy.

²⁸ Bijvoorbeeld voor de energiesector zoals genoemd in de kamerbrief Toekomstperspectief Energie-intensieve industrie, link.

²⁹ Bijvoorbeeld via duurzame biogrondstoffen in combinatie met CCS bij bioraffinage en via vastlegging in de bouw en chemie.

dient daarbij gericht te zijn op de vervanging van fossiel, opdat het totale grondstoffengebruik niet stijgt. Ook moet er ruimte zijn voor regionale afwegingen³⁰. Om dit mogelijk te maken, is geharmoniseerde regelgeving voor verschillende toepassingen van belang. Bij het uitwerken van duurzaamheidscriteria voor biogebaseerde verpakkingen roept het kabinet de Commissie daarom op de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen te hanteren uit de Richtlijn Hernieuwbare Energie³¹. Het kabinet verwelkomt het initiatief om biomethaanproductie in Europa uit te breiden via tripartite overeenkomsten. Daarnaast werkt het kabinet graag samen met de Commissie om van productie-gedreven naar consumptie-gedreven beleidsinitiatieven te bewegen om op die manier gezamenlijk barrières weg te halen die de opschaling van biomethaan in de weg staan. Ook voor de terugwinning van fosfaat faciliteert het kabinet kennisdeling over het terugwinnen van grondstoffen bij waterzuiveringsprocessen. Daarin lopen de Nederlandse waterschappen reeds voorop³².

Het gebruik van biograndstoffen voor laagwaardige toepassingen, zoals elektriciteit en het verwarmen van huizen, dient zoveel mogelijk te worden afgebouwd en vervangen met duurzame alternatieven. Wel voorziet het kabinet dat biograndstoffen op de middellange termijn nog onmisbaar zijn voor zogenaamde *hard-to-abate* energetische toepassingen, met name als brandstof voor het zwaar wegverkeer, en de lucht- en scheepvaart³³. Zoals de Commissie aangeeft, zal de vraag naar duurzame lucht- en scheepvaartbrandstoffen de komende jaren toenemen als gevolg van Europese verplichtingen³⁴. Het kabinet betwijfelt daarom of enkel rest- en secundaire stromen voldoende zijn en roept de Commissie op het potentieel te verkennen van niet-voedselgewassen (bv. tussengewassen en gewassen geteeld op marginale gronden) voor geavanceerde biobrandstoffen³⁵. Het kabinet acht het van belang dat er een goede aansluiting is bij de initiatieven uit het Investeringsplan duurzaam vervoer (STIP) dat de Commissie eveneens dit najaar heeft gepubliceerd³⁶. Voor inzet van biograndstoffen in hoogwaardige toepassingen zoals materialen moet daarnaast worden verkend hoe ook voedsel- en voedergewassen een rol kunnen spelen. Studies tonen aan dat dit onder de juiste voorwaarden geen negatief effect hoeft te hebben op de voedselzekerheid terwijl er wel grote besparingen mogelijk zijn op landgebruik³⁷.

Het kabinet onderschrijft, mede vanuit het oogpunt van open strategische autonomie³⁸ en het versterken van het Nederlandse en Europese concurrentievermogen, het belang van het vergroten van het biograndstoffenaanbod in Europa. In Europese partnerschappen vraagt het kabinet specifiek aandacht voor regionale clusters. Dit sluit niet uit dat ook import van duurzame biograndstoffen uit derde landen daarbij een rol speelt. Voor zowel het mobiliseren van het Europese aanbod als voor import is de ontwikkeling van duurzame biogebaseerde *commodities* van belang,

³⁰ Het kan bijvoorbeeld in bepaalde gevallen duurzamer zijn om een reststroom lokaal in te zetten in een toepassing die lager op de cascaderingsladder staat.

³¹ Zie artikel 29 van de Richtlijn Hernieuwbare Energie voor deze duurzaamheidscriteria.

³² Zie bijvoorbeeld de Energie- en Grondstoffenfabriek, link.

³³ BNC-fiche Sustainable Transport Investment Plan, link.

³⁴ ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Zeevaart.

³⁵ Ook bij deze specifieke toepassingen moeten *lock-ins* vermeden worden door ook andere innovatie, zoals innovatieve aandrijftechnologieën op basis van waterstof en elektriciteit, te stimuleren. Verbranding van biograndstoffen veroorzaakt immers nog steeds schadelijke uitstoot van onder meer fijnstof en roet.

³⁶ Investeringsplan duurzaam Vervoer, link.

³⁷ Dammer 2023, The use of food and feed crops for biobased materials and the related effects on food security, link.

³⁸ Ter illustratie: biograndstoffen uit en samenwerking met bijvoorbeeld Oekraïne, Brazilië en Canada verkleinen de internationale afhankelijkheid van slechts enkele landen voor fossiel olie en gas.

via standaardisering en certificering, zodat kwaliteits- en duurzaamheidseisen kunnen worden geborgd. Ook monitoring is belangrijk; systematisch inzicht in het (regionale) aanbod is essentieel om de beschikbare grondstoffen optimaal te benutten. Daarom steunt het kabinet het gebruik van aardobservatie voor onderzoek en monitoring, in lijn met de Nederlandse Langetermijn-ruimtevaartstrategie.

Mede omdat import belangrijk blijft, steunt het kabinet de inzet van de Commissie op het gebied van internationale samenwerking en hecht het kabinet eraan dat eventuele handelsbelemmerende effecten van de aangekondigde maatregelen tot een minimum worden beperkt. Daarbij is conformiteit met de internationale verplichtingen van de EU in het kader van de Wereldhandelsorganisatie en EU-handelsakkoorden een minimale randvoorwaarde voor steun aan deze maatregelen, waaronder op het gebied van productiestandaarden en productregelgeving, standaardisering en certificering. De wereldwijde competitie voor toegang tot biograndstoffen neemt toe. Het aangaan van strategische partnerschappen met derde landen wordt dan ook verwelkomd – Nederland heeft om deze reden als co-voorzitter de *BIOfuture Platform Declaration on Sustainable Chemicals and Materials* gecoördineerd. Daarbij onderschrijft het kabinet het belang van sociale en milieuwaarborgen (waaronder wederzijds overeengekomen duurzaamheidscriteria) bij de productie en verwerking van biograndstoffen. Het kabinet zet er daarom op in dat de EU ook in multilateraal verband inzet op een zo hoogwaardig mogelijke toepassing van biograndstoffen en dat de bio-economie onderdeel blijft van de bredere circulaire-economieagenda.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reactie van de lidstaten op de mededeling is over het algemeen positief. Sommige lidstaten benadrukken een gezond ecosysteem als randvoorwaarde, en de meeste lidstaten hechten belang aan het verminderen van administratieve lasten. Er is veel aandacht voor het belang van financiering en ondersteunen van lokale en regionale initiatieven. Er zitten verschillen tussen lidstaten met betrekking tot het gebruik van houtige biograndstoffen voor energie, waarbij lidstaten met een sterke bosbouwsector bio-energie willen ondersteunen, en andere lidstaten (waaronder Nederland) inzetten op afbouw van bio-energie en opbouw van inzet van duurzame biograndstoffen in hoogwaardige toepassingen. De positie van het Europese Parlement is nog onbekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft betrekking op de interne markt; landbouw; milieu; (hernieuwbare) energie; onderzoek en technologische ontwikkeling; gemeenschappelijke handelspolitiek inclusief economische samenwerking, handel en investeringen; industrie.

Op het terrein van gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, lid 1, sub e) VWEU). Op het terrein van interne markt, landbouw, milieu en energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub a/d/e/i) VWEU). Op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling hebben de EU en de lidstaten een parallelle bevoegdheid (artikel 4, lid 3 VWEU). Op het terrein van industrie is de Unie bevoegd om het

optreden van lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, lid b VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel het bevorderen van een duurzame bio-economie in de EU, door innovatie te stimuleren en bedrijven te ondersteunen bij de groene transitie, en door het concurrentievermogen van EU-bedrijven te verhogen en groene banen te creëren, zonder de natuur te schaden. Gezien het transnationale karakter van deze doelstellingen en belangen, bv. met betrekking tot productregelgeving, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Door EU-brede eisen te stellen aan producten, wordt een gelijk speelveld bewaard en wordt een veel grotere milieu-impact behaald. Economische en innovatiesamenwerking wordt efficiënter op EU-niveau geregeld, in het bijzonder voor complexe waardeketens in de bio-economie die veelal een transnationaal karakter hebben. Door het harmoniseren van regelgeving worden belemmeringen op de interne markt voor bedrijven actief in de bio-economie weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel het bevorderen van een duurzame bio-economie in de EU, door innovatie te stimuleren en bedrijven te ondersteunen bij de groene transitie, en door het concurrentievermogen van EU-bedrijven te verhogen en groene banen te creëren, zonder de natuur te schaden. Het vooropgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat de acties die worden voorgesteld voortbouwen op bestaande akkoorden, dialogen en EU instrumenten. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de mededeling voornamelijk de ambities en uitgangspunten uiteenzet en ruimte laat voor de daadwerkelijke invulling van de instrumenten.

d) Financiële gevolgen

De implementatie van de in de mededeling genoemde voorstellen zal volgens de Commissie geschieden binnen het MFK. Investerings in de blauwe economie komen uit de InvestEU Blue Economy, ondersteuning voor samenwerking tussen primaire producenten uit de GLB en ondersteuning voor innovatie uit het European Innovation Partnership. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Er worden geen budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting verwacht. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden steeds ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling zelf heeft geen gevolgen voor de regeldruk. De mededeling kondigt verschillende maatregelen aan. Bij het voorstel voor de Biotech Act wordt specifiek de link gelegd met het verminderen van regeldruk voor bedrijven actief op bio-economie. Deze en andere voorgestelde acties zullen apart beoordeeld worden na publicatie. Om dit

goed te kunnen beoordelen en de mogelijke gevolgen voor de regeldruk in kaart te brengen, verzoekt het kabinet de Commissie daarom om een *impact assessment* uit te voeren voor de aangekondigde voorstellen.

De mededeling heeft tot doel het Europese concurrentievermogen op het vlak van bio-economie te vergroten, maar het effect wordt niet gekwantificeerd. Wel wordt aangegeven dat de Europese bio-economie in 2023 een waarde tot 2.7 miljard euro had, en dat deze over de laatste tien jaar sneller is gegroeid dan de economie als geheel. Ook Nederland schat dit effect positief in, en ziet deze mededeling als in lijn met de Nederlandse langdurige inzet op marktcreatie voor biogebaseerde materialen.

De mededeling heeft specifiek aandacht voor de geopolitieke aspecten van bio-economie. Op dit moment is de EU grotendeels zelfvoorzienend op het gebied van biograndstoffen (circa 90%). Bij het opbouwen van de vraag naar biograndstoffen dient er aandacht te zijn voor diversificatie van de importpartners, zodat risicovolle strategische afhankelijkheden zoveel mogelijk worden vermeden. Dit wordt benoemd in de mededeling. Daarnaast kan het borgen van duurzaamheidseisen voor biograndstoffen die van buiten de EU worden geïmporteerd gevoelig liggen bij derde landen. Dit komt onder meer tot uiting in de Ontbossingsverordening en het koolstofgrensheffingsmechanisme. Het kabinet acht het van belang om eerlijke concurrentie te borgen en ervoor te zorgen dat er geen ongewenste effecten plaatsvinden buiten de EU. Daarbij hecht het kabinet aan de relevante regels van de *World Trade Organization* en handelsakkoorden van de EU, en aan het beperken van eventuele nadelige impact van de voorgestelde maatregelen op derde landen.