

2023 ook hier jaar van het industriebeleid?

Energiepodium, 16-01-2023

De Duitse vice-bondskanselier Habeck heeft 2023 tot jaar van de industriepolitiek benoemd. Zou dat ook in Nederland een goed idee zijn, vraagt Pieter Boot zich af.

De Nederlandse industrie is belangrijker dan velen denken. In 2021 zorgde deze volgens het CBS voor iets meer dan 12% van de toegevoegde waarde in ons land. De veeteelt, waar zoveel om te doen is en die sommigen tot ruggengraat van het platteland verklaren, nam minder dan 1% voor zijn rekening. De energie-intensieve industrie is sterk regionaal geconcentreerd, met grote clusters rond Rotterdam, IJmuiden, de Eemshaven, Sittard-Geleen en Terneuzen, maar grote en kleine bedrijven zijn over het hele land verspreid. In de industrie werken 66.000 zelfstandigen, alweer meer dan in de veeteelt. Het aandeel industrie in de toegevoegde waarde is in Nederland ongeveer gelijk aan het Europese gemiddelde: Volgens de ruimere definities van het UNECE 15%, tegen 24% in Duitsland of 19% in Zweden, maar 13% in Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk.

Het aandeel industrie in de broeikasgasemissies is nog groter: in 2021 53,2 Mton CO₂-eq, tegen 172,2 voor alle emissies bij elkaar, iets meer dan 30%. Sinds 1990 daalden deze sneller dan het gemiddelde, vooral door een afname van overige broeikasgassen. Ook in de Europese Unie dalen de emissies van de sectoren die onder het systeem van emissiehandel vallen sneller dan het gemiddelde. Nederland heeft echter nog vrij veel industriële emissies die niet onder de emissiehandel vallen: in 2021 11 Mton. Het gaat daarbij om minder energie-intensieve bedrijven, maar ook afvalverbrandingsinstallaties en methaanuitstoot bij gaswinning en -transport worden ertoe gerekend.

“Hoezeer de aardgasrijzen wellicht weer zullen dalen, de bijzondere positie van Nederland komt niet terug”

Nederland lijkt niet erg trots op zijn industrie, zeker als we dat vergelijken met de landbouw. De broeikasgasemissies in de landbouw dalen in 2021-2030 echter aanmerkelijk minder dan die van de industrie. Voor de industrie is echter bovenop de Europese emissiehandel een nationale CO-beprijzing opgetuigd. Weliswaar geldt die alleen voor emissies boven een Europese benchmark, maar toch, het is er. Voor de landbouw ontbreekt zoiets geheel. Voor de industrie is in het Klimaatfonds zo'n 3 miljard aan middelen beschikbaar gesteld, voor de landbouw een veelvoud daarvan. Tezelfdertijd heeft een deel van de Nederlandse industrie het niet makkelijk.

Veel Nederlandse energie-intensieve industrie is hier immers gekomen op basis van goedkoop aardgas, wat ook de prijs van elektriciteit bepaalde. De recente sterke toename daarvan heeft bijvoorbeeld de kunstmestproductie of die van non-ferrometalen sterk negatief beïnvloed. Hoezeer de aardgasrijzen wellicht weer zullen dalen, de bijzondere positie van Nederland komt niet terug. Europa zal prijzen houden die ruwweg het dubbele bedragen van die in de Verenigde Staten, omdat de omvormings- en transportkosten van LNG erbij komen. De ordegrrootte daarvan is vergelijkbaar met de prijs van emissierechten. Niet dat alle energie-intensieve bedrijven daardoor direct zullen sluiten, maar internationale ondernemingen zullen zich goed achter de oren krabben voordat er in de energie-intensieve industrie wordt geïnvesteerd. Nederland gaat ook achteruit ten opzichte van omliggende landen. Nog in de eerste

helft van 2021 waren de elektriciteitsprijzen voor zeer grote bedrijven hier relatief laag: gelijk aan die in Frankrijk, vrijwel de helft van die in Duitsland. Maar in de eerste helft van 2022 is dat beeld gekanteld. Voor deze zeer grote bedrijven waren de elektriciteitsprijzen nu 15% hoger dan die in Frankrijk en nog geen 20% lager dan in Duitsland. Het verschil met de prijzen van hernieuwbare elektriciteit en kernstroom in Finland was sterk opgelopen.

“Het Nederlandse beleid is niet zozeer klimaatbeleid, als wel industriepolitiek”

Nu is dat voor de emissiereductie niet per se een drama. Op 18 december 2022 hebben Europese lidstaten, Parlement en Commissie een voorlopig akkoord gesloten om de emissies van bedrijven die onder het Europees systeem van emissiehandel vallen in 2030 met 62% ten opzichte van 2005 te reduceren, iets meer dan het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie en bijna een derde meer dan het oorspronkelijke doel. De uitgifte van vrije emissierechten wordt per 2034 beëindigd. Als dat reductietempo na 2030 wordt gecontinueerd, is hier rond 2040 sprake van nulmissies. Voor de elektriciteitssector past dat in het beeld van vrijwel alle scenario's die er inzake nulmissie zijn gemaakt. Voor de industrie is het zeer ambitieus. Er zijn immers maar drie grote technische reductiepaden: afvang- en opslag van CO₂, elektrificatie (in combinatie met die schoner wordende elektriciteit), en na 2030 steeds meer schone waterstof waar directe elektrificatie niet mogelijk is. Met geen van die opties is al veel ervaring opgedaan. Wat de voorstanders van reductie door het ETS-systeem lijken te vergeten, is dat deze op twee manieren kan plaatsvinden: bedrijven kunnen schoner gaan produceren, maar ze kunnen ook sluiten. Het Nederlandse beleid is op dit punt dus eigenlijk niet zozeer klimaatbeleid, als wel industriepolitiek.

“Uitstekende infrastructuur en een net vergunningsproces zijn nuttige nationale vestigingsplaatsfactoren”

Die industriepolitiek vindt ook plaats. Allang wordt de (middel)grote industrie ontzien in de energie- en milieubelasting. Voor de bedrijven die onder het ETS-systeem vallen, compenseert de toenemende CO₂-prijs deze lage belasting. Maar er is ook een groep middelgrote bedrijven die niet onder ETS valt en ook een laag energietarief kent, vergelijkbaar met de glastuinbouw. Hier zou gelijktrekken van de energiebelasting aan minimaal de oplopende CO₂-prijs schelen. Er is ook recenter beleid. Het vorige kabinet was al begonnen met de combinatie van SDE++ subsidies en de nationale CO₂-heffing om toepassing van nieuwe technologie – vooral afvang en opslag van CO₂ – te stimuleren. Ook werd in de Cluster Energiestrategieën (CES) getracht de samenhang tussen investeringen in industriële duurzaamheid en verzwaring van energienetten beter te stroomlijnen. Het huidig kabinet zet deze aanpak voort, en voegt daar maatwerkafspraken aan toe, waarin ook gepoogd wordt vaart te houden in de vergunningverlening. Maar een recente analyse van PBL en TNO laat zien dat dit weliswaar een nuttige start is, maar er nog weinig voortgang is in echte afspraken tussen netbeheerders en bedrijven. De netbeheerders willen meer precisie in de industriële plannen, bedrijven kunnen dat door marktomstandigheden en onzekerheid bij vergunningverlening moeilijk geven. PBL en TNO concluderen dat politiek-maatschappelijke afwegingen belangrijker worden bij het opstellen van investeringsplannen van netbeheerders. Uitstekende infrastructuur en een net vergunningsproces zijn dan nuttige nationale vestigingsplaatsfactoren. In Europa kan

ook worden nagedacht over de manier waarop een vraag naar CO2-vrije producten gecreëerd kan worden, bijvoorbeeld door een oplopend aandeel CO2-vrij staal in auto's of groene ammoniak in kunstmest.

Alle reden om ook in Nederland 2023 een jaar van groene industriepolitiek te maken. Er zijn genoeg voornemens, maar de uitvoering gaat niet snel genoeg. Niet alle energie-intensieve industrie hoeft hier te blijven, maar als de productie ervan sneller daalt dan het verbruik is niet zeker dat de wereld daar veel mee opschiet.

Pieter Boot

Pieter Boot is verbonden aan het CIEP en was sectorhoofd bij het PBL