

Wat wil het Nederlandse beleid met de industrie?

Energiepodium, 04-06-2024

Op 15 april verraste demissionair klimaatminister Jetten de buitenwereld met een brief waarin hij aankondigde de Nederlandse energieheffing voor de industrie in 2030 te verhogen naar 216 euro per ton CO₂. De Tweede Kamer debatteert hier medio mei over. In een rondetafelgesprek over de maatwerkafspraken kondigden de meeste kamerleden hun verzet tegen de verhoging al aan. Voorzitter Thijssen van PvdA-GroenLinks riep echter in herinnering dat ook voor de industrie het emissiereductiedoel toch was aangescherpt – dan moet je er ook iets aan doen. De NRC suggereerde daarop dat de animo voor klimaatbeleid afneemt. Pieter Boot doet een poging om deze puzzel uiteen te rafelen.

Bijna vijf jaar geleden, in juni 2019, kondigde VVD minister Wiebes een ‘verstandige CO₂-heffing’ aan voor de Nederlandse industrie. Aanleiding daarvoor was dat PBL in zijn raming over het al of niet halen van de doelen van het concept-klimaatakkoord had geïndiceerd dat zonder zo’n heffing de industrie zelfs aan de bovenkant van de bandbreedte zijn klimaatdoel voor 2030 niet zou halen. De heffing zou zo vorm krijgen dat deze gericht was op kosteneffectiviteit en een aantrekkelijk vestigingsklimaat. PBL zou gevraagd worden om periodiek na te gaan of het doel nog binnen bereik was en een andere partij zou kijken naar het internationale speelveld en wat de effecten daarvan voor het vestigingsklimaat waren. Daarna zou het kabinet een nieuw prijspad bepalen.

“Ieder groot bedrijf krijgt een aantal niet-belaste ‘dispensatierechten’, wat jaarlijks afneemt”

De nationale CO₂-heffing werd op 1 januari 2021 ingevoerd. Ieder groot bedrijf krijgt een aantal niet-belaste ‘dispensatierechten’, wat jaarlijks afneemt. De heffing gaat over het meerdere van de emissie. In de heffing uit 2021 liep het bedrag daarvan op van 30,5 euro per ton CO₂ in 2021 naar ruim 150 in 2030 (in lopende prijzen, PBL rekent in prijzen van 2022). Vorig jaar stelde het kabinet de klimaatdoelen bij. Minister Jetten vroeg PBL om na te gaan welke prijs zou passen bij dat nieuwe doel. PBL publiceerde gelijk met de brief van minister Jetten een zorgvuldig rapport, waarin men met een nieuw model berekende wat de kosteneffectieve industriële investeringen per jaar zouden zijn bij verschillende prijsniveaus. PBL veronderstelde daarbij dat belangrijke voorwaardenscheppende overheidsinvesteringen, zoals de CCS-projecten Porthos en Aramis, beschikbaar zouden zijn, dat er voldoende groene waterstof zou zijn en ging uit van een vaste productie van de onderzochte industrieclusters. Het rapport concludeerde dat de uitkomst veel onzekerheden kent, dat een verhoging van 145 tot 185 euro per ton CO₂ de emissies fors zou reduceren en daarboven minder. Boven de 185 euro zouden steeds duurdere technologieën nodig zijn om ook het laatste doelbereik bij 265 euro in zicht te krijgen. Het zou een lastenverzwaring tot 500 miljoen voor de bedrijven betekenen. De grootste emissiereductie vond plaats door CCS (7 tot 9 Mt CO₂), elektrificatie (3 tot 4 Mt), schoner staal (0 tot 3,5 Mt), energiebesparing (2 Mt) en groene waterstof (2 Mt). Het indicatieve industriedoel zou ook bereikt kunnen worden door succesvolle maatwerkafspraken, door meer elektrolyse, het honoreren van negatieve emissies door bio-energie met CCS, of door enige afname van de productie. PBL waarschuwde er echter nadrukkelijk voor dat de wijze waarop in bedrijven besluitvorming plaatsvindt niet

was geanalyseerd en een hogere heffing dan in omringende landen tot weglek van bedrijvigheid kon leiden.

“Frankrijk en Duitsland denken dat ze de industriële verduurzaming bevorderen door financieel te helpen”

En hierover ging het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over de maatwerkafspraken. Meest gehoorde mening daar was dat maatwerkafspraken op dit moment stagneren omdat de verschillende ministeries elkaar tegenwerken, door problemen met de elektriciteitsnetten, door onzekerheid over de verschillende energieprijzen en omdat de industriële bedrijven met hoofdkantoren in het buitenland liever afwachten welke volgende regering er komt. Consistent beleid is cruciaal, werd opgemerkt. Tegelijk bestreed geen van de Kamerleden de noodzaak van klimaatbeleid. Weinig genoemd werd de ontwikkeling in de ons omringende landen. Zo trekt Frankrijk op 55 locaties industrie aan, waarbij de infrastructuur klaarligt en subsidies beschikbaar zijn. Duitsland heeft een nieuw beleidsinstrument geïntroduceerd in de vorm van Klimaschutzvertrage. Dit is een soort combinatie van maatwerk en SDE++. Door middel van een veiling, waarbij het gunstigste aanbod wordt gehonoreerd, kunnen bedrijven een maatwerkeraanbod doen van emissiereductie, waarbij de meerkosten en prijsrisico's door de overheid worden weggenomen. Vanaf 12 maart hebben bedrijven vier maanden om hun aanbod te formuleren, waarvoor 4 miljard Euro beschikbaar is dat in de loop van 15 jaar wordt uitgekeerd. Daarna volgen nieuwe rondes. De onafhankelijke instantie UBA raamt dat Duitsland met het huidige beleid op weg is zijn doel van -65% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 te halen. Frankrijk en Duitsland denken dus dat ze de industriële verduurzaming bevorderen door financieel te helpen. Dat past ook in de recente Europese benadering, waarbij in het Net Zero Industry voorstel van de Commissie wordt ingezet op een meer gemeenschappelijke Europese investeringsaanpak in de industrie.

“Het idee van een prijsverhoging voor de industrie past in de opvatting van eerlijke prijzen voor vervuiling”

In de huidige omstandigheden zorgt de Europese emissiehandel voor nul nieuwe emissierechten rond 2040. In 2019 was dit nog niet het geval. Het gaat dus niet zozeer om de emissiereductie, maar om de vraag of er industrieclusters in Nederland blijven. De NRC suggereerde in het genoemde artikel dat de problemen opgelost kunnen worden door een 'eerlijke prijs'. Als iedereen die maar betaalt, hoeft de overheid verder geen keuzes meer te maken. Bedrijven doen het dan zelf wel. PBL indiceert periodiek wat deze eerlijke prijs zou zijn. Men laat deze jaarlijks reëel met 3,5% oplopen, wat inhoudt dat deze van 150 euro per ton in 2022 oploopt naar ongeveer 210 in 2030. In de gebouwde omgeving en het verkeer betalen we al veel meer, in de industrie minder en in de landbouw vrijwel niets.

Wat is hieruit te concluderen:

- Het idee van een prijsverhoging voor de industrie past in de opvatting van eerlijke prijzen voor vervuiling;
- Ook voor het hogere doelbereik in 2030 kan een hogere prijs behulpzaam zijn;

- Maar dat veronderstelt dat voorwaarden waarvoor de overheid moet zorgen vervuld zijn, wat momenteel niet het geval is;
- De ons omringende landen zetten, in lijn met het recente Europese beleid, vooral in op stimulering van industriële duurzaamheid door andere maatregelen;
- Minister Jetten heeft zich in zijn Kamerbrief niet gehouden aan de belofte van zijn voorganger dat een nieuw prijsvoorstel gepaard zou gaan met een recente toets over het industriële speelveld (dit is binnenkort wel voorzien);
- Vrijwel alle grote industriële bedrijven hebben hoofdkantoren in het buitenland en het is onverstandig het Nederlandse beleid of de uitgangspunten te vaak te veranderen, omdat dat het nemen van investeringsbeslissingen moeilijker maakt; zie het eerdere pleidooi voor consistentie. Bedrijven hebben de keuze waar te investeren in verduurzaming en dan helpen dansende business cases niet.

“Voor het doelbereik op wat langere termijn is het beter de emissiereductie te realiseren door een bloeiende schone industrie dan door verlaten fabrieksterreinen”

Ik zou denken dat Kamerleden er verstandig aan doen in hun komende debat de prijsverhoging nu niet in te laten gaan. Niet omdat het als zodanig een slecht idee is, maar omdat het niet past in de recente Europese benadering en het beleid van de ons omringende landen. Voor het doelbereik op wat langere termijn maakt het niet uit – en dan is het beter de emissiereductie te realiseren door een bloeiende schone industrie dan door verlaten fabrieksterreinen. De verhoging kan natuurlijk wel achter de hand gehouden worden en dan kan men over bijvoorbeeld twee jaar bezien of de maatwerkafspraken voldoende succesvol zijn of alles bij woorden blijft. En dat zet ook de overheid zelf aan het werk om hard te blijven werken en het interne beleid beter af te stemmen.

Pieter Boot

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