

Verslag expertmeeting Groene industriepolitiek

Videoconferentie, 29 mei 2020 – 10:00-12:00

Georganiseerd door Wetenschappelijk Bureau GroenLinks en de Green European Foundation

Discussieleider: Robbert Bodegraven (directeur Wetenschappelijk Bureau GroenLinks)

Contact:

Evert Nieuwenhuis, projectleider Groene industriepolitiek

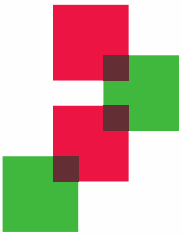
enieuwenhuis@groenlinks.nl / 06-18098831

Bram van de Glind, stagiair groene industriepolitiek

bvdglind@groenlinks.nl

Voor meer informatie over het project Groene Industriepolitiek, ga naar:
www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl/onderzoek/groene-industriepolitiek

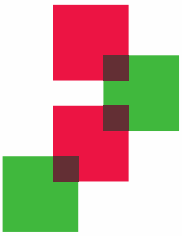
Voor meer informatie over het GEF project 'Climate Emergency Economy, ga naar:
www.gef.eu/project/climate-emergency-economy/



**GREEN EUROPEAN
FOUNDATION**

Samenvatting

- De deelnemers van deze expertmeeting achten het theoretisch mogelijk geacht dat de Nederlandse industrie 100 procent klimaatneutraal wordt. Voor de scenario's met CCS en CCU is het een grote uitdaging om deze technologieën vroeg genoeg kostenefficiënt te maken.
- Het bereiken van volledige circulariteit wordt gezien als een complexere en meer uitdagende doelstelling. Er is een gebrek aan beschikbare kwantitatieve analyse over circulariteit. Groene innovatie en aanverwante beleidskaders zijn slechts marginaal gericht op circulariteit. Bijna alle aandacht gaat uit naar kostenreductie en schaalvergroting.
- De deelnemers twijfelen of de regering bepaalde technologieën actief moet stimuleren. In plaats daarvan wordt gesuggereerd dat het misschien beter is om opkomende, schone technologieën te helpen door een markt voor dergelijke nieuwe technologieën te creëren. Bijvoorbeeld door 'oude' technologieën te beprijzen.
- Infrastructuurontwikkeling is cruciaal voor de transitie en de overheid heeft hierin een belangrijke rol. De overheid kan de industrie helpen door bepaalde infrastructurele keuzes te maken en duidelijkheid, stabiliteit en zekerheid te scheppen.
- Industriële symbiose in de staal-, chemie- en bouwsector heeft veel potentieel om emissies te verminderen en meer circulair te worden. Dit vergt veel overheidssturing en -investeringen, de stap is te groot voor de industrie alleen.
- Kijkend naar het huidige Nederlandse klimaatbeleid, laat de overheid te veel macht en verantwoordelijkheid aan de industrie. De overheid moet dominantier zijn en een meer prominente rol spelen bij het stellen van de doelen en het creëren van een lange termijnvisie.
- Coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus van regionaal tot nationaal tot EU-niveau is essentieel.
- Een succesvolle, regionale industriële samenwerking met Duitsland en België kan een goed voorbeeld zijn voor de rest van Europa, en misschien de rest van de wereld. Waterstof- en koolstofinfrastructuur kan een belangrijk onderdeel van deze samenwerking zijn.



De context

Op 29 mei 2020 organiseerde de Green European Foundation (GEF) met steun van Wetenschappelijk Bureau GroenLinks (WBGL) een expertmeeting over groene industriepolitiek in Nederland. De expertmeeting vond plaats als onderdeel van de GEF's project 'Climate Emergency Economy' en WBGL's project 'Groene industriepolitiek'. Een groep van dertig experts, waaronder onderzoekers van verschillende disciplines en onderzoeksinstituten, maar ook politici van zowel de Tweede Kamer als uit het Europees Parlement, voerden een vruchtbare discussie over het potentieel van groene industriepolitiek in Nederland. De Chatham-house rule werd toegepast.

Om de discussie in goede banen te leiden, werd vooraf een discussienota onder de deelnemers verspreid. Hierin staat dat de focus van het project ligt op de ruim 300 bedrijven en installaties die onder het Europese emissiehandelssysteem (EU-ETS) vallen. Het belangrijkste doel is om de industrie klimaatneutraal en 75 procent circulair te maken in 2040 en volledig circulair in 2050. Tevens moet de industrie bijdragen aan brede welvaart en dus de planetaire grenzen respecteren, en banen, inkomen en nuttige producten creëren.

De discussie werd geleid door WBGL-directeur Robbert Bodegraven en centreerde zich rond drie thema's; (1) Welke industrieën hebben een toekomst in Nederland? (2) de rol van de overheid en (3) van regionale, nationale tot Europese aanpak. Voor elk van de thema's diende een stelling als startpunt van discussie (de stellingen weerspiegelen niet noodzakelijk de standpunten van WBGL of GEF). In de rest van dit rapport worden de resultaten van de discussie samengevat aan de hand van drie thema's.

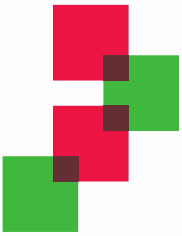
1. Welke industrieën hebben toekomst in Nederland?

De discussie over welke industrieën in Nederland een toekomst hebben, werd gevoerd aan de hand van de volgende stelling: *“Met uitzondering van de petroleumsector (raffinaderijen) kan de gehele Nederlandse industrie in 2050 100 procent neutraal en circulair zijn. Dit in zowel theorie als in de praktijk mogelijk.”*

Klimaatneutraliteit

Er was grotendeels overeenstemming dat de Nederlandse industrie – in theorie – 100 procent klimaatneutraal kan worden: de technologieën zijn er. Het panel wees echter op verschillende serieuze uitdagingen bij het overwegen van de praktische implicaties. In de eerste plaats werd het opnemen van koolstof afvang en -opslag (CCS) en directe lucht afvang (DAC) in verschillende toekomstscenario's als een uitdaging gezien. Door de lange tijdspaden die dergelijke innovatieprocessen in het algemeen in beslag nemen, werd in twijfel getrokken of deze technologieën vroeg genoeg kosteneffectief zijn. Bovendien wees het panel erop dat publieke acceptatie een cruciale voorwaarde is om deze technologieën als onderdeel van de oplossing te beschouwen. Gezien deze onzekerheden, brengt een strategie die leunt op CCS ernstige risico's met zich mee.

Ten tweede wezen verschillende experts erop dat het onduidelijk blijft wie de transitie gaat betalen, wie de benodigde investeringen gaat doen en wie de financiële risico's gaat dragen. Een deelnemer illustreerde dit door te zeggen dat 'het altijd duurder is om in een nieuwe installatie te investeren dan



GREEN EUROPEAN
FOUNDATION

om de oude te behouden'. Om de transitie praktisch te laten plaatsvinden, is het essentieel om een concreter beeld te krijgen over hoe om te gaan met de investeringsvraagstukken.

Circulariteit

Hoewel het panel tot op zekere hoogte de mogelijkheid ondersteunde om 100 procent klimaatneutraal te worden, was er veel meer scepsis over circulariteit. Het eerste geïdentificeerde probleem is het ontbreken van voldoende beschikbare kwantitatieve analyse. Ten tweede, als het gaat om groene innovatie, is er weinig aandacht voor circulariteit: 'Alle focus gaat naar kostenreductie en schaalvergroting', zei een aanwezige. Dit kan een toekomstige uitdaging vormen voor technologieën zoals elektrolyse die schaarse materialen als iridium en platina vereisen. Ten derde werd de vraag gesteld of 100 procent circulariteit mogelijk is in een groeiende economie. In een reactie daarop wees een deelnemer op de noodzaak om een plan voor een circulaire industrie onderdeel te laten zijn van een bredere economische strategie die ook de vraagzijde van de consument aanpakt.

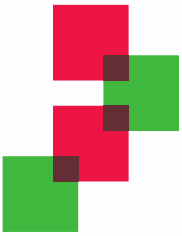
Ten slotte wees het panel op enkele belangrijke overwegingen. Ten eerste de cruciale rol die de overheid heeft bij het ontwikkelen van infrastructuur. Om nieuwe technologieën op te schalen, is infrastructuur vereist. Bedrijven kunnen dit nauwelijks zelf voorzien, dus voor overheden is her een belangrijke rol weggelegd. Ten tweede werd voorgesteld om het succes van een groene industriële strategie te meten aan de hand van het aandeel groene industrie als onderdeel van alle industrie in Nederland.

De volgende stelling stond centraal in het tweede deel van de discussie over de toekomst van de Nederlandse industrie: '*Nederland moet niet alleen de industrie die niet duurzaam is uit faseren en de bestaande industrie verduurzamen, maar ook een nieuwe, duurzame industrie opbouwen. De beste kandidaten hiervoor zijn elektrolyse (het splitsen van water met behulp van elektriciteit in zuurstof en waterstof) en biotechnologie.*'

Nieuwe technologieën

De meningen liepen uiteen over het wel of niet ondersteunen door de overheid van een specifieke technologie. Een panellid betoogde dat een strategie die uitgaat van een specifieke technologie zoals elektrolyse, een groot risico loopt om te worden afgetroefd door een ander land zoals Duitsland. Een betere strategie is om te focussen op het veranderen van de vraagzijde en het creëren van markten voor opkomende technologieën. Hiermee creëer je een prikkel voor de Nederlandse industrie om deze producten te leveren. Daarnaast werd benadrukt dat elektrolyse niet slechts één project is, maar dat de circa 300 Nederlandse bedrijven die samen aan elektrolysetechnologie werken als een ecosysteem moeten worden beschouwd. Elk bedrijf speelt zijn eigen rol. Het ondersteunen van dit ecosysteem, bijvoorbeeld door het stimuleren van de vraag, wordt als essentieel gezien.

Sommige panelleden pleitten voor meer generieke maatregelen. Een deelnemer benadrukte het belang van een generiek aantrekkelijk investeringsklimaat om de kans te vergroten dat de elektrolyse-industrie aanzienlijk landt in Nederland. Een tweede panellid bracht in dat het te veeleisend is voor de overheid om een duidelijke visie te geven op hoe de industrie er in 2050 precies uit zou moeten zien. In plaats daarvan zou de overheid alleen de doelstellingen moeten bepalen en met



**GREEN EUROPEAN
FOUNDATION**

beleidsinstrumenten de voorwaarden moeten creëren. Vervolgens is het aan de industrie zelf om uit te zoeken hoe deze doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.

Oude industrieën

Bij het afbouwen en ombouwen van de bestaande industrie kwamen verschillende belangrijke punten naar voren. Een panellid wees er eerst op dat biotechnologie het produceren van elektrolyzers geen alternatieven zijn voor chemie en staal. Ondersteuning van de ontwikkeling van dergelijke nieuwe technologieën lost het probleem van de chemie en de staalsector niet automatisch op. Een panellid erkende dat de meest eenvoudige oplossing is om vervuilende industrieën simpelweg uit te faseren. Veel uitdagender is het om deze industrieën duurzaam te maken. Wederom werd de nadruk gelegd op het belang van een goed investeringsklimaat. Daarnaast werd infrastructuur als cruciaal aangedragen.

Strategische keuzes

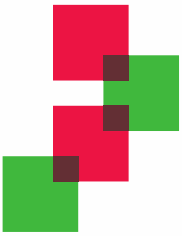
Een panellid zei dat het belangrijk is om te beseffen dat keuzes met betrekking tot investeringen in infrastructuur afhangen van strategische industriële keuzes die eerst gemaakt moeten worden. Zo kan het verminderen van emissies van de productie van kunstmest op verschillende manieren worden gerealiseerd; elke manier vereist verschillende soorten infrastructuur. Kiezen voor continu gebruik van aardgas als energiebron voor productie, maar in combinatie met CCS, vraagt om koolstofinfrastructuur. Kiezen voor productie met groene waterstof, aangedreven door windenergie op zee, vereist waterstofinfrastructuur. Kiezen om te vertrouwen op buitenlandse waterstofproductie vereist in ieder geval ammoniakinfrastructuur omdat ammoniak de veiligste en efficiëntste vorm is om waterstof te vervoeren en op te slaan. Het wordt duidelijk dat de keuze voor een bepaald productieproces grote gevolgen heeft voor de benodigde infrastructuur.

Er was discussie of dergelijke keuzes nu al gemaakt kunnen worden door bedrijven en de overheid. Er werd een pleidooi gehouden om de dialoog tussen de overheid en het bedrijfsleven op gang te brengen om het besluitvormingsproces voor deze keuzes te starten. Ook hier werd de internationale dimensie naar voren gebracht: 'De vraag zou moeten zijn: welke rol kan de Nederlandse industrie spelen in een toekomstig, mondiaal grondstoffensysteem dat groener en meer circulair moet worden.'

Industriële symbiose

Misschien wel het meest concrete voorstel dat in de discussie naar voren werd gebracht, is een gecombineerde strategie voor de staal-, chemie- en bouwsector in de vorm van industriële symbiose. Verschillende panelleden waren het erover eens dat deze aanpak veel potentie heeft: 'Als je ze alle drie samenbrengt rond het gebied waar nu Tata Steel is, kun je zonder uitstoot produceren.' Er was in grote mate overeenstemming over de stelling dat een dergelijke aanpak mogelijk is en Nederland de capaciteit heeft om dit te realiseren. Het vergt echter grote investeringen en een overheid die bereid is om risico's te nemen. Het nationaliseren van Tata Steel in IJmuiden, of in ieder geval een grotere rol voor de overheid binnen het bedrijf, werden als opties genoemd.

Er werden evengoed ook vraagtekens gezet bij de economische levensvatbaarheid van deze specifieke industriële symbiose. 'Je kunt eigenlijk veel bereiken en je kunt ook redelijk economisch levensvatbaar zijn, maar er zijn ook doorbraken nodig... daar is steun voor nodig.' Het gebrek aan



GREEN EUROPEAN
FOUNDATION

economische levensvatbaarheid en te veel risico zorgen ervoor dat bedrijven zulke grote stappen niet durven maken, hier kan de overheid een rol spelen. Een panellid uitte twijfel of IJmuiden in staat is tot een succesvolle industriële symbiose zolang Europese staalfabrieken het niet ook doen. Als alleen IJmuiden inzet op industriële symbiose, verliest het mogelijk haar concurrentiepositie. Daarnaast waarschuwt een ander panellid voor de risico's van een lock-in en pad-afhankelijkheid. Als de overheid eenmaal gekozen heeft voor een bepaalde techniek of strategie kom je er moeilijk meer vanaf. Tot slot was er enige discussie in het panel over de vraag of volledige nationalisatie echt nodig is en of misschien andere, minder rigoureuze plannen wellicht wenselijker zijn.

2. De rol van de overheid

Het tweede deel van de discussie betrof de rol van de overheid: moet zij louter als facilitator optreden of moet zij actiever zijn door specifieke industrieën en technologieën te ondersteunen? De volgende stelling stond ter discussie: *'De Nederlandse industrie heeft te veel een stem in het duurzaam maken van de industrie. De overheid moet zowel de doelen als het pad ernaar toe definiëren, de industrie hoeft deze alleen maar te volgen. De huidige rol van de Topsectoren is dan ook veel te groot.'*

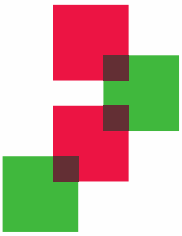
Het definiëren van doelen en richting geven aan oplossingen

Verschillende panelleden waren het erover eens dat de regering meer verantwoordelijkheid moet nemen bij het vaststellen van de doelstellingen. Momenteel is de industrie te dominant in het bepalen van strategieën en het vinden van oplossingen, bijvoorbeeld in de Topsectorenaanpak. De overheid moet de verantwoordelijkheid nemen om doelen te definiëren en zich voor te stellen hoe de industrie er in 2050 uit moet zien, 'niet hoe we er komen, maar hoe het eruit moet zien'.

Daarnaast zei een panellid dat de Topsectorenaanpak te veel nadruk legt op innovatie. In plaats daarvan 'moeten we echt beginnen met het implementeren van dingen die we al weten'. Dan kunnen veel verschillende actoren samen kennis en oplossingen aandragen om dergelijke doelen te bereiken. Daarnaast werd het belang van democratische legitimering naar voren gebracht. De risico's en keuzes die bij de transitie horen, moeten volgens een panellid in het parlement worden besproken. En misschien moeten er meer inspanningen worden geleverd om een breder publiek te betrekken en de discussie over deze keuzes meer publieke belangstelling te creëren.

Technologische keuzes

Enkelen waren van mening dat de overheid bepaalde technologische keuzes zou moeten maken om eerder tot oplossingen te komen. Voorbeelden van genoemde technieken zijn CCS, waterstof en het versterken van elektriciteitsnetten. Door deze keuzes te maken, kan de overheid de onzekerheid voor de industrie sterk verminderen en een stabiel investeringsklimaat bieden. De panelleden die zich uitspraken voor het maken van technologische keuzes door de overheid, vinden dat we bereid moeten zijn de risico's te nemen die daarmee gepaard gaan.



**GREEN EUROPEAN
FOUNDATION**

Kosten, risico's en ideologie

De strategie van de huidige regering kan volgens een panellid worden gezien als een 'kosten efficiëntie strategie'. Het ministerie van economische zaken lijkt simpelweg op zoek te zijn naar het beleid waarbij de minste kosten gemoeid zijn. In plaats van puur naar de markt te luisteren, zou de overheid een bredere strategie moeten hebben en mogelijk de voorkeur moeten geven aan subsidies voor bepaalde technologieën en infrastructuren. In navolging van het idee van een strategie met de laagste kosten, wees een ander panellid op de huidige ideologische kloof in het bredere debat over de transitie. Centraal in deze ideologische kloof staat de vraag: wie draagt de kosten? Moet de samenleving als geheel de kosten dragen of moeten de kosten gedekt worden door grote bedrijven? En daarnaast, in hoeverre moeten economische offers worden gebracht om milieudoelstellingen te bereiken? Ten slotte werd benadrukt dat we het, net als nu met COVID-19, als een crisis moeten behandelen. In plaats van ons alleen op de kosten te concentreren, moeten we het durven om bepaalde keuzes te maken en risico's te nemen.

3. Van regionale naar nationale en Europese aanpak

Het laatste deel van de expertmeeting betrof de verschillende rollen en verantwoordelijkheden voor regionaal, nationaal en Europees beleidsniveau. De volgende stelling stond centraal: *'Groen industriepolitiek zal alleen slagen als het Europese beleid op orde is. Nationaal en regionaal beleid zijn ondergeschikt aan Europees groen industriebeleid.'* In het algemeen benadrukte het panel dat coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus essentieel is.

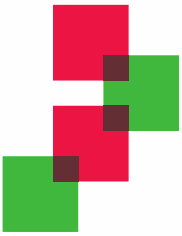
Mogelijkheden en beperkingen van EU-beleid

In eerste instantie werd onderkend dat de reikwijdte van EU-beleid grote kansen biedt, maar tegelijkertijd ook beperkingen heeft omdat de Europese Commissie (EC) beperkt is in het gebruik van bepaalde instrumenten. Een belangrijke beperking voor de EC is dat zij niet de bevoegdheid heeft om belastingen te innen. Zo is een Europese CO₂-belasting op dit moment geen optie. Daarom moeten dergelijke belastinginstrumenten mogelijk op nationaal niveau worden geïmplementeerd. De daaraan gerelateerde problemen met het concurrentievermogen werden onderkend. In een reactie wees een panellid op een mogelijke rol voor de EU: 'Meer ruimte creëren binnen het vrije marktdenken in Brussel zou zeer belangrijk zijn'. Voor milieudoelstellingen kan het nuttig zijn om nationale regeringen meer beleidsruimte te geven om bepaalde binnenlandse industrieën te ondersteunen en te beschermen.

Tot slot wees een panellid erop dat de EU wellicht het juiste niveau is om een instrument te implementeren dat gericht is op circulariteit. Het instrument zou tot op zekere hoogte vergelijkbaar kunnen zijn met de ETS-regeling. Er is voorgesteld om het energieverbruik op dezelfde manier te reguleren als hoe de uitstoot van broeikasgassen momenteel onder ETS wordt gereguleerd.

Samenwerking met België en Duitsland

In algemene zin was het panel erover eens dat een meer strategische industriële samenwerking met België en Duitsland zeer nuttig zou zijn. Juist omdat bepaalde processen op EU-niveau erg traag



**GREEN EUROPEAN
FOUNDATION**

verlopen, is het wenselijk om een kleinere groep landen te vormen die de weg wijst. Er was enthousiasme in het panel voor een alomvattende strategie voor de gecombineerde industrieën van Nederland, België en Duitsland. Voor Duitsland gaat het dan voornamelijk om de provincie Noordrijn-Westfalen. Een succesvolle regionale samenwerking met Duitsland en België zou een goed voorbeeld kunnen zijn voor de rest van Europa en misschien zelfs de rest van de wereld. Er werd een suggestie gedaan voor een bilaterale strategie met Duitsland inzake chemische recycling. Daarnaast stelde een panellid voor om een coalitie te vormen over CO₂-beprijzing. Een industriële CO₂-belasting die van toepassing is op een schaal die breder is dan alleen Nederland kan het risico verkleinen dat bedrijven naar het buitenland verhuizen. Tot slot kunnen infrastructuurprojecten een belangrijk onderdeel zijn van een regionale samenwerking. Grensoverschrijdende waterstof- en koolstofinfrastructuur kan innovatie stimuleren en de vereiste schaalvergroting van bestaande technologieën stimuleren. Sommige panelleden waren sceptisch over een dergelijke benadering. Door te wijzen op andere internationale infrastructuurprojecten zoals spoorweginfrastructuur, waarschuwde een panellid voor de tijdschaal en coördinatieproblemen die internationale samenwerking vaak met zich mee brengt.

Hoewel er nog genoeg gespreksstof was, moest de gespreksleider met het oog op de klok de bijeenkomst beëindigen. Hij bedankte alle aanwezigen voor hun bijdrage aan de urgente vraag: hoe vergroenen we de zware industrie in Nederland?