

Rondetafelgesprek Maatwerkeraanpak industrie

Position paper Natuur & Milieu - 17 maart 2023

Natuur & Milieu, de milieuorganisatie die samenwerkt aan duurzame oplossingen en actief is op verduurzaming van de industrie, is gevraagd om een position paper te schrijven voor het rondetafelgesprek Maatwerkafspraken industrie d.d. 22 maart 2023.

De Nederlandse industrie gaat verduurzamen om de omslag te maken naar een klimaatneutrale samenleving. Dit is een van de grootste opgaven van deze tijd, niet alleen voor het klimaat, maar ook voor het verdienvermogen en de brede welvaart van Nederland. Ook in de toekomst zullen we industrie nodig hebben, maar die industrie is anders dan de huidige fossiele industrie. De industrie van de toekomst is schoon, duurzaam en circulair. Industriële verduurzaming gaat echter niet vanzelf. Effectief overheidsbeleid voor een duurzame industrie moet daarom sturend en stimulerend zijn en bovendien zekerheid geven. Zekerheid dat de klimaatdoelen behaald worden en zekerheid aan bedrijven die willen verduurzamen.

Het huidig beleidsinstrumentarium van het kabinet behelst generiek beleid en specifieke maatwerkafspraken met de twintig grootste industriële uitstoters. Het doel van de maatwerkafspraken is een snellere en ambitieuzere CO₂-reductie van de industrie, versnellen van circulaire productie en grootschalige technologische doorbraakprojecten om de impact op de leefomgeving te minimaliseren. Tot nu toe zijn er vier *Expressions of Principles* afgesloten met industriële bedrijven¹. Deze worden uitgewerkt tot Joint Letters of Intent die na beoordeling door de Adviescommissie moeten leiden tot definitieve, bindende en wederkerige maatwerkafspraken tussen bedrijf en overheid. Om het halen van de klimaatdoelen te versnellen en de industrie toekomstbestendig te maken, is het essentieel de volgende elementen in de maatwerkafspraken op te nemen:

1. Stel een systeemvisie op van een schone, duurzame en circulaire industrie en laat de maatwerkafspraken daar een onderdeel van zijn.
2. Richt de maatwerkeraanpak ook op de opbouw van nieuwe industrie en afbouw van fossiele activiteiten.
3. Stel duidelijke criteria op over wat onder maatwerk valt en wat met generiek beleid bereikt kan worden.
4. Hanteer de generatietoets.
5. Borg het behalen van doelen en wederkerigheid, door middel van garanties, sancties en onafhankelijk toezicht.

¹ Met Tata Steel Nederland, Nobian, Dow Benelux en OCI, zie: Kamerbrief 22577707 over voortgang maatwerkafspraken, 27-2-2023

1. Een systeembenadering als kader voor maatwerkafspraken

De keuze om maatwerkafspraken te maken met de twintig grootste uitstoters van broeikasgassen impliceert dat dit ook de bedrijven zijn die een belangrijke rol spelen in de industrie van de toekomst. Dit is een fundamentele keuze, die nog niet onderbouwd wordt. Het ontbreekt hierbij aan een integrale visie op de toekomst van de industrie. Het uitgangspunt van het huidige beleid is de situatie zoals deze nu is, waarbij alle industrie moet kunnen verduurzamen en daarvoor aangesloten moet worden op de benodigde infrastructuur, voor waterstof, elektriciteit of CO₂ opslag. Echter, de klimaatcrisis en de afspraken uit het Parijs-akkoord vereisen een duurzame industrie in uiterlijk 2050, waarvoor meer nodig is dan enkel technologische verbetering.

Het vergt een *systeem*verandering, buiten de huidige structuren en belangen om. Het gaat om het fundamenteel herzien van hoe we produceren, consumeren en dingen organiseren; veel kan anders en veel kan minder. In een systeemverandering kunnen transities heel snel gaan, doordat condities elkaar versterken in een soort sneeuwbaaleffect. Deze versnelling is precies wat we nodig hebben om te komen tot een schone, duurzame en circulaire industrie. Eén op één vervanging van fossiel door groen is niet voldoende. We gaan immers van een situatie van overvloed aan fossiele energie die naar nul wordt afgebouwd naar een beperkte beschikbaarheid van hernieuwbare elektriciteit, groene waterstof, duurzame biomassa en CO₂-opslagcapaciteit. Dit begrenst mogelijkheden, maar schept ook kansen. Een circulaire economie, niet gebaseerd op recycling maar op productlevensduurverlenging en uiteindelijk volwaardig hergebruik, vermindert de behoefte aan nieuwe materialen, reduceert de vraag naar energie en elimineert afval. Daarnaast stimuleert dit het gebruik van duurzame grondstoffen en materialen en biedt het kansen voor innovatieve ondernemers. Naast afspraken over de CO₂-reductie, stikstofreductie en de verbetering van de leefomgeving dienen daarom ook eisen en afspraken over reductie voor scope 3 (niet inwisselbaar voor scope 1 en 2) en over circulariteit meegenomen te worden in de maatwerkafspraken. Om de maatwerkaanpak effectief te laten zijn en te versnellen pleiten we voor een systeembenadering:

- **Stel een systeemvisie op van een schone, duurzame en circulaire industrie en laat de maatwerkafspraken daar een onderdeel van zijn.** Als de overheid een beeld vormt over welke industrieën en sectoren passen binnen een duurzaam Nederland kunnen de maatwerkafspraken daarop afgestemd worden. De overheid kan hieruit *randvoorwaarden* voor de industrie in een duurzaam Nederland formuleren. Dit is geen directe keuze welke bedrijven weg gaan of blijven, maar schept wel een duidelijk kader waarbinnen bedrijven opereren om een plek te hebben in de industrie van de toekomst. Een risico van de maatwerkafspraken zonder systeembenadering is het creëren van een ongelijk speelveld. Een voorbeeld is dat het verwachte aanbod aan groene waterstof dat in 2030 of 2050 in Nederland beschikbaar kan zijn, al helemaal verdeeld wordt over de twintig bedrijven binnen de maatwerkaanpak om hun vergroening mogelijk te maken. Nieuwe sectoren of innovatieve ondernemingen die mogelijk ook behoefte hebben aan waterstof vissen dan achter het net, terwijl die nieuwe bedrijven misschien wel beter passen in de circulaire economie van de toekomst dan sommige bestaande industrieën.

2. Naast ombouw bestaande industrie, ook aandacht voor opbouw en afbouw

De maatwerkaanpak heeft de kans in zich om de bedrijven te helpen die een plek hebben in een schoon, duurzaam en circulair Nederland. Dit werkt als de aanpak zich richt op ombouw, opbouw én afbouw van activiteiten. Er worden bijvoorbeeld maatwerkafspraken gemaakt met de afvalverbrandingsinstallaties. Omdat we in een circulaire samenleving geen afval hebben, is kiezen voor afbouw hier de goede strategie.

In dezelfde lijn worden in een schone, duurzame en circulaire samenleving geen fossiele brandstoffen gebruikt en in een natuurinclusieve kringlooplandbouw vrijwel niet meer gewerkt met kunstmest.

Binnen de visie op de industrie van de toekomst vraagt Natuur & Milieu breder na te denken over welke type bedrijvigheid op de lange termijn een plek kan hebben in de Nederlandse economie. Dat hoeft dan niet per se de industrie te zijn die er nu is. Want de enkele focus op het groener maken van de bestaande grote industrie, zorgt ervoor dat er minder aandacht is voor bedrijven die nu misschien nog in ontwikkeling zijn, maar op het punt staan om op te schalen.

- **Richt de maatwerkaanpak ook op de opbouw van nieuwe industrie en afbouw van fossiele activiteiten.** In de ombouw naar een schone, duurzame en circulaire industrie zal de industrie in Nederland er anders uit komen te zien. Fossiele industrie zal verdwijnen en als alternatief is het van belang te bouwen aan het zogenaamde 'zevende cluster'². Hiervoor ruimte creëren, betekent investeren voor de lange termijn in industrie die je nodig hebt. Te veel aandacht voor grote uitstoters kan de markt dusdanig verstoren dat nieuwe schone, duurzame en circulaire bedrijvigheid minder of geen kans maakt.

3. Zorg dat de maatwerkaanpak daadwerkelijk tot een extra stap leidt

Met de maatwerkaanpak zet het kabinet een stap extra boven op het Klimaatakkoord. De afspraken die gemaakt worden, kunnen en moeten dus substantieel verder gaan dan wat er met generiek beleid kan worden bereikt. Er zijn nu geen heldere criteria die bepalen waar maatwerk voor nodig is of waar generiek beleid voldoende is. Veel bedrijven moeten al stappen zetten onder de huidige (milieu)regelgeving. Dit hoeft niet in maatwerkafspraken vastgelegd te worden. Ook hoeft hier geen extra steun voor worden gegeven, want dan bestaat de kans op oversubsidiëring.

- **Stel duidelijke criteria op over wat onder maatwerk valt en wat met generiek beleid bereikt kan worden.** Dat is voor de inhoud en voor de snelheid van het proces essentieel en verkleint het risico op oversubsidiëring.

4. Hanteer de generatietoets

In het coalitieakkoord is de generatietoets opgenomen als instrument dat wordt ingezet bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving. De bedrijven waarmee maatwerkafspraken worden gemaakt moeten een ambitieus plan hebben om voor 2030 *méér* CO₂-reductie te realiseren dan vooralsnog benodigd is om de aangescherpte CO₂-heffing voor te blijven. Ook moet elk bedrijf een langetermijnvisie hebben op verduurzaming na 2030, die past binnen de context van een schone, duurzame en circulaire economie in Nederland in 2050.

- **Hanteer de generatietoets.** Voor de borging van de toekomstbestendigheid en langetermijnvisie is een generatietoets op de maatwerkplannen een uitstekend passend instrument. Hiermee wordt voorkomen dat de maatwerkaanpak zich op de korte termijn richt en problemen worden doorgeschoven naar de volgende generaties.

²De bestaande industrie in Nederland is ingedeeld in zes industrieclusters. Het gaat daarbij om vijf geografisch afgebakende clusters (Rotterdam/Moerdijk, het Noordzeekanaalgebied, Eemshaven/Delfzijl, Zeeland/West-Brabant en het Limburgse Chemelot) en het zesde cluster dat bestaat uit alle overige industriële bedrijven die geografisch verspreid liggen over Nederland en de Noordzee.

5. Bindend en wederkerig

De maatwerkafspraken moeten juridisch bindend en wederkerig zijn. Dat is ook het uitgangspunt van het kabinet. Om dit te borgen moet het kabinet bij wet regelen wat er gebeurt als bedrijven hun afspraken niet nakomen. Op zijn minst moet dit in de maatwerkafspraken terugkomen. Het maatschappelijk belang van het niet halen van de klimaatdoelen is te groot om hier vrijblijvend over te zijn. In de *Expressions of Principles* vragen de bedrijven veel zekerheid van de overheid, het is dan niet meer dan logisch dat zij zich ook moeten houden aan de gemaakte afspraken.

➤ **Voor het borgen van de doelen en wederkerigheid is nodig:**

- a. Garanties. De maatwerkafspraken zijn niet vrijblijvend, zowel niet vanuit het kabinet als vanuit de bedrijven. De maatwerkafspraken moeten zekerheid bieden dat de afgesproken doelen worden bereikt.
- b. Sancties, bijvoorbeeld in de vorm van korting op de subsidie of intrekken van een vergunning, als een bedrijf de gestelde doelen niet haalt of niet op weg is. Periodiek wordt gekeken of de doelen binnen bereik, als dat niet het geval is, zal er gesanctioneerd worden.
- c. Onafhankelijk toezicht dat jaarlijks monitort of de gestelde doelen op weg zijn en bij kan sturen. Dit toezicht kan uitgevoerd worden door bijvoorbeeld de Klimaatraad, de Adviescommissie Maatwerk aanpak of een andere onafhankelijke instelling.

Versnelling is nodig

Er zijn minder *Expressions of Principles* afgesloten dan eerder aangekondigd: vier terwijl het streven was met tien tot vijftien bedrijven een *Expressions of Principles* te tekenen in 2022. De terechte vraag van de Vaste Tweedekamercommissie is hoe het proces van maatwerkafspraken te versnellen is. Wij vatten de opties tot het versnellen en effectiever maken van de maatwerkafspraken als volgt samen:

1. Stel een systeemvisie op van een schone, duurzame en circulaire industrie en laat de maatwerkafspraken daar een onderdeel van zijn.
2. Richt de maatwerk aanpak ook op de opbouw van nieuwe industrie en afbouw van fossiele activiteiten.
3. Stel duidelijke criteria op over wat onder maatwerk valt en wat met generiek beleid bereikt kan worden.
4. Hanteer de generatietoets.
5. Borg het behalen van doelen en wederkerigheid, door middel van garanties, sancties en onafhankelijk toezicht.

Versnelling is nodig. De fase van het afsluiten van EoPs is misschien nog de makkelijkste fase. Hoe meer concreet de afspraken worden, hoe moeilijker en meer tijd het sluiten van afspraken zal kosten. Maar we kunnen geen verdere vertraging veroorloven. Hoe sneller Nederland erin slaagt om de industrie een duurzame transitie te laten maken, en bij kan dragen aan een schone, duurzame en circulaire samenleving, hoe beter.