

Van een gasintensieve naar een duurzame economie

Terwijl de Nederlandse industrie in het verleden een kostenvoordeel had vanwege de aanwezigheid van goedkoop gas, zijn nu de gasprijzen hoog. Wat betekent dit voor de industrie, en hoe moet de overheid hierop reageren?

IN HET KORT

- Vanwege de decennialange ruime beschikbaarheid van goedkoop gas kent de Nederlandse economie een gasintensieve industrie.
- Door de structureel hoge gasprijzen wordt de transformatie van de economie richting minder fossiele energiebronnen urgenter.
- Het beleid moet zich daarom richten op het aanpassen naar een duurzame economie.

GERDINE KEIJZER-BALDÉ

Waarnemend
secretaris-generaal
van het Ministerie
van Economische
Zaken en Klimaat

In 1959 werd onder het land van boer Kees Boon een ontdekking gedaan die in de daaropvolgende decenia bepalend bleek voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Deze ontdekking, de aardgasbel, veranderde onze economische structuur ingrijpend. Voortaan verwarmden we er huizen mee, en bedrijven sloten hun fabrieken aan op het gasleidingennetwerk waardoor onze energie-intensieve industrie een kostenvoordeel kreeg.

De voordelen van een gasintensieve economie zijn de afgelopen jaren echter snel kleiner geworden. Ten eerste namen de kostenvoordelen op het gebied van gas over de jaren heen geleidelijk af. Ten tweede is sinds de oorlog in Oekraïne het aanbod beperkter en de onzekerheid groter over de levering op het Europese continent. Met als gevolg een ruime verzesvoudiging van de prijzen ten opzichte van 2019 (data: IMF), en een grote volatiliteit. Ten derde is de gaswinning in Groningen vanwege de grote schade die ze veroorzaakte aan huizen en voor mensen grotendeels gestopt. En ten vierde committeert Nederland zich aan ambitieuze klimaatdoelen, met minder gebruik van fossiele brandstoffen.

De belangrijke rol van aardgas voor de Nederlandse economie is echter toch blijven bestaan, ook toen de voordelen van het gebruik van gas geleidelijk afnamen. Dit is een voorbeeld van padafhankelijkheid, waarbij omstandigheden uit het verleden – overvloedig goedkoop gas – bepalend zijn voor de economische structuur van vandaag: een gasintensieve economie.

De hoge gasprijzen hebben effect op de hele samenleving: huishoudens, bedrijven en het maatschappelijk middenveld. Dat stelt ons land voor grote vragen, en vergt over de gehele linie een adequate reactie van de overheid op de korte en lange termijn. Maar het biedt niettemin ook kansen,

zeker voor het bedrijfsleven. In dit nieuwjaarsartikel richt ik mij specifiek op het vraagstuk van de effecten op het energie-intensieve bedrijfsleven, en hoe we als Nederland hier op de middellange en lange termijn mee om moeten gaan.

Structureel hogere gasprijzen in Europa

De gasprijzen zijn volatiel en onzeker, en daarmee moeilijk te voorspellen. Het is echter waarschijnlijk dat deze gasprijzen in Europa in de toekomst hoog zullen blijven, ook ten opzichte van andere continenten. De aanvoer van Russisch gas is vrijwel weggefallen en komt waarschijnlijk ook niet meer terug. De afname wordt deels opgevangen door grotere import van lng (*liquefied natural gas*), maar dit is duurder en compenseert niet al het weggefallen aanbod.

Andere continenten worden door het wegvallen van Russisch gas minder hard geraakt. De Verenigde Staten hebben goedkoop beschikbaar (schalie)gas (hoewel er regionale verschillen zijn). Zo lag in het derde kwartaal van 2022 de gasprijs zevenmaal hoger op de Nederlandse gas-handelsplaats TTF dan bij Henry Hub in Louisiana (data: IMF). De Chinese industrie is minder kwetsbaar voor hoge gasprijzen, omdat ze op het moment veel gebruik maakt van steenkool (IEA, 2022a). Hoewel Azië (net als in toenemende mate Europa) gebruikmaakt van lng, zal de werkelijk betaalde gasprijs in Azië vooralsnog lager zijn dan in de EU, omdat men daar nog gebruik kan maken van eerder vastgelegde langetermijncontracten, terwijl Europa op de spotmarkt lng moet kopen.

Dat gas in Europa structureel duurder zal zijn dan elders, verwachten diverse analisten. Zo verwacht het Internationaal Energieagentschap dat de gasprijzen in Europa tot halverwege dit decennium relatief hoog zullen blijven, en vervolgens rond 2030 zullen stabiliseren op een vergelijkbaar niveau als de gasprijzen in Azië, hoewel tweemaal zo hoog als in de VS (IEA, 2022b). Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) rekent in de Klimaat- en Energieverkenning met gasprijzen voor 2030 die zestig procent hoger liggen dan in 2021 werd geraamd. Het PBL volgt hierbij een eerdere raming van de Europese Commissie.

Concurrentienadeel voor Nederland

Waar onze economie eerder een concurrentievoordeel kende door goedkoop gas, is onze gasintensiteit nu omgeslagen in een concurrentienadeel ten opzichte van andere continenten. Economieën die een grote gasintensieve industrie hebben, zijn immers kwetsbaarder voor de hoge gasprijzen. Nederland gebruikte in 2019 meer dan anderhalf keer zoveel gas als het gemiddelde van de EU, gecorrigeerd voor de grootte van de economie. Volgens eigen berekeningen

op basis van Eurostat-gegevens uit 2019 gebruikt Nederland 1,84 terajoule gas per miljoen euro bruto binnenlands product, tegenover 1,11 terajoule gemiddeld in de EU.

De meest energie-intensieve sectoren in Nederland zijn de glastuinbouw, papierindustrie, basischemie en basismetaalindustrie (de energiekosten waren hier in 2019 al respectievelijk 15, 7, 5 en 4 procent van de omzet; ABN Amro, 2022a). Bedrijven zullen proberen om hun hogere kosten door te berekenen aan hun afnemers, maar niet zonder gevolgen voor de vraag – zeker gelet op de prijsconcurrentie vanuit het buitenland. Onzekerheid over de beschikbaarheid en prijs van gas kan bovendien leiden tot investeringonzekerheid. Voor de meeste bedrijven betekenen gestegen energiekosten lagere marges. In hoeverre dit effect heeft op hun concurrentiepositie, verschilt per bedrijf; energie is immers maar één van de productiefactoren.

Aanpassen en verduurzamen helpt

Bedrijven kunnen zich ten dele wapenen tegen de hoge gasprijzen door gas te besparen. Veel bedrijven hebben dat het afgelopen jaar dan ook al gedaan; zo is in de EU het gasgebruik met meer dan twintig procent gedaald (FT, 2022). Specifiek voor Nederland daalde het gasgebruik in de industrie tot en met medio november 2022 met 28 procent ten opzichte van 2019, terwijl de industriële productie in die tijd nog steeds groei vertoonde (ABN Amro, 2022b).

Op de lange termijn kunnen bedrijven waarvan de concurrentiekracht onder druk staat door de hoge gasprijzen, weer toekomstperspectief krijgen door te verduurzamen, en zo hun afhankelijkheid van hoge gasprijzen te beperken. Deze verduurzaming kost echter tijd. En door de meerkosten van groene productie zullen duurzame bedrijven op de wereldmarkt voorlopig niet goed op prijs kunnen concurreren met fossiele producenten. De aanpassing die de energiecrisis van de Nederlandse economie vergt, brengt Nederland dus sneller richting klimaatneutraliteit, maar brengt in de tussentijd ook hogere kosten met zich mee.

Bedrijven kunnen zich daarbij opnieuw uitvinden om zich aan te passen aan de toekomst. Niemand had in 1902 bijvoorbeeld kunnen bevroeden dat *De Staatsmijnen* zich uiteindelijk zouden ontwikkelen tot een producent van hoogwaardige kunststoffen, DSM. Ook door zich te onderscheiden op het gebied van kwaliteit of specialisatie kunnen Nederlandse producenten de concurrentie aangaan met producenten op andere continenten. Zo worden zonnepanelen in Nederland tegen hogere kosten gemaakt dan de gangbare panelen uit Azië, maar wegen deze vele malen minder waardoor ze geschikt zijn om mobiel te gebruiken (bijvoorbeeld tijdens gebruik voor transport).

Economische herstructurering is onvermijdelijk

Ook zonder de oorlog in Oekraïne zou de Nederlandse economie zich moeten aanpassen aan een economie zonder fossiele energie. Maar deze oorlog vergroot de noodzaak tot verduurzaming wel fors.

We hebben in het verleden laten zien dat we ons aan kunnen passen, en toch op de lange termijn concurrerend kunnen blijven. De economische theorie leert dat, wanneer marktomstandigheden langdurig veranderen, bijvoorbeeld doordat energieprijzen langdurig hoog blijven, een econo-

mische herstructurering een onvermijdelijk onderdeel is van een gezonde en toekomstbestendige economie. Een dergelijke dynamiek is van alle tijden. Waar Brabant in de negentiende eeuw bekend stond om zijn textielindustrie, is nu Brainport gezichtsbepalend. Dit voorbeeld laat zien dat het niet logisch is om direct te sturen op het behoud van een specifieke sectorstructuur, maar dat de overheid zich in eerste instantie moet richten op het creëren van randvoorwaarden voor een duurzame en concurrerende industrie.

Het verdwijnen van bedrijvigheid is pijnlijk voor de betrokken bedrijven en werknemers, en heeft tevens bredere gevolgen voor de maatschappij. Bij de keuzes van de overheid spelen daarom ook overwegingen zoals verdelingsvraagstukken, sociale cohesie en rechtvaardigheid een rol. Zo kan het grote gevolgen hebben voor regio's als veel bedrijven tegelijkertijd krimpen of verdwijnen. De overheid kan helpen om de verschuiving van de ene naar de andere sector zo veel mogelijk in goede banen te leiden, en aldus de onzekerheid bij mensen te verkleinen. De huidige krappe arbeidsmarkt maakt dit proces momenteel gemakkelijker omdat werknemers sneller een nieuwe baan kunnen vinden.

Steun kan helpen bij transformatie

Door te verduurzamen kunnen bedrijven, zowel met het oog op de klimaattransitie als op de hoge energieprijzen, toekomstbestendig worden. Door de hoge gasprijzen is het voor bedrijven aantrekkelijker dan ooit om te verduurzamen en minder aardgas te gebruiken. Die verduurzaming vergt wel tijd: de energie-infrastructuur is immers nog niet klaar, grondstoffen zijn niet altijd voorhanden, en er is krapte op de arbeidsmarkt. Dit ligt deels buiten de invloedssfeer van bedrijven. Ook als bedrijven een duurzaam toekomstperspectief hebben, zullen zij deze periode waarin de fossiele concurrenten te maken hebben met lagere prijzen moeten overbruggen.

Of de overheid bedrijven kan helpen om deze periode te overbruggen is een complexe, casus-specifieke afweging. Aan de ene kant is het steunen van een bedrijf voor een langere periode zeer kostbaar – het kan immers jaren duren. Aan de andere kant kan het onthouden van steun leiden tot het verlies aan kennis en kapitaal, als bedrijven die in Nederland een duurzaam toekomstperspectief hebben hier verdwijnen. Een bijkomende complexiteit is dat deze afweging beïnvloed wordt door toekomstige ontwikkelingen die zich moeilijk laten voorspellen.

Terwijl het tijdens de coronacrisis voor de hand lag om ondernemers die hun bedrijf verplicht moesten sluiten te helpen om deze moeilijke periode in zijn geheel te overbruggen, is dit bij de onzekerheid rondom de hoge energieprijzen niet vanzelfsprekend. Er is nu namelijk geen verplichting om bedrijven te sluiten. Daarnaast is het ook de verwachting dat de hoge energieprijzen zullen aanhouden. Compensatie voor hoge energieprijzen neemt de oorzaak niet weg, en dempt de prikkel om te verduurzamen. Ook mag de maatschappij verwachten dat bedrijfswinsten in goede tijden ten dele worden aangewend om een reserve te vormen voor mindere tijden.

Toch kan de overheid er soms voor kiezen bedrijven met tijdelijke steun te helpen om een eerste klap op te vangen. Het is daarbij belangrijk dat het steunbeleid aansluit

bij de langetermijnbeleidsdoelstellingen, waaronder de verduurzamingsopgave. Hierbij is het ook van belang om rekening te houden met uitvoering, gelijk speelveld en strategische autonomie.

Ten eerste moet steun gericht zijn op bedrijven die het echt nodig hebben. Dat is in de praktijk vaak niet uitvoerbaar. Zelfs achteraf is lastig vast te stellen of steun goed terecht is gekomen. Het is namelijk ingewikkeld voor de overheid om te bepalen welk bedrijf toekomstperspectief heeft. Het is dus belangrijk dat de overheid duidelijkheid schept waaraan een bedrijf moet voldoen, en vervolgens de keuze aan het bedrijf laat of het zich kan aanpassen of beter kan stoppen met de huidige bedrijvigheid in Nederland.

Wel zal een goede administratieve basis de overheid helpen om in de toekomst aan steun een passender vorm te geven. Dat vergt investeringen in de administratieve infrastructuur. Tijdens de coronacrisis zijn er bijvoorbeeld gegevens over btw-administratie en loonsom gebruikt om de steun aldaar te laten neerdalen waar dit het hardste nodig was. Het zou goed zijn als de overheid probeert om aanvullende basisgegevens over het bedrijfsleven gestandaardiseerd te verzamelen, op een manier dat de data voldoende betrouwbaar zijn om subsidies, steun of garanties op te baseren. Denk hierbij aan gegevens over energieverbruik, of bijvoorbeeld energielabels gebaseerd op de duurzaamheid van bedrijfsprocessen.

Ten tweede vallen de hoge energieprijzen samen met een toenemend protectionisme in onder andere de Verenigde Staten en China. Om duurzame Europese producenten van basisproducten als staal, aluminium, cement, elektriciteit, waterstof en kunstmest te beschermen tegen goedkope concurrenten van buiten de EU, lijkt er per 1 oktober 2023 een heffing (de *Carbon Border Adjustment Mechanism*) te komen op deze producten. Bij een goed functioneren zorgt dit instrument ervoor dat de duurzame Europese industrie wel binnen de Europese markt concurrerend kan zijn, maar dan tegen een hogere prijs voor consumenten.

Ook binnen Europa is een gelijk speelveld van belang. Hierbij vallen vooral de ruimhartige steunpakketten van Frankrijk en Duitsland voor de industrie op, die de relatieve concurrentiepositie van hun industrieën versterken. Nederland zal het beleid van andere landen moeten meenemen in de afweging rondom eventuele steun, maar tegelijkertijd moet worden voorkomen dat Europese landen gaan opbieden tegen elkaar. Afgewogen moet worden in hoeverre Nederland het steunbeleid van andere landen wil volgen. Het is daarbij essentieel of dat in het belang van de verdere ontwikkeling van de economie is.

Ten derde kunnen er in Nederland bedrijven van strategisch belang zijn voor Europa, die om concurrerend te blijven bij hoge energieprijzen hun activiteit verschuiven naar locaties buiten de EU. Als hierdoor knooppunten van cruciale waardeketens zich concentreren in één of enkele risicovolle niet-EU-landen kan ons dit kwetsbaar maken. Het is van belang om strategische bedrijven op het continent te behouden. In specifieke gevallen kan strategische autonomie een legitimering zijn voor staatssteun. Dit dient dan bij voorkeur wel Europees te worden georganiseerd. Als Europese steun niet mogelijk is, kan het voor de Nederlandse overheid noodzakelijk zijn om in individuele gevallen bij te springen.

Nederland kan koploper worden

Voor de overheid is het vooral belangrijk om de transformatie naar een duurzame economie te faciliteren door het stellen van kaders, en waar nodig het organiseren van infrastructuur, bijvoorbeeld middels het verzwaren van het elektriciteitsnet, of coördineren van de infrastructuur voor het gebruik van waterstof. Voor de industrie in Nederland biedt waterstof een groot potentieel voor verduurzaming. Nederland heeft een aantal kenmerken die ons land bijzonder geschikt maken voor waterstof, zoals de reeds bestaande gasinfrastructuur die her-inzetbaar is bij transport van duurzame waterstof, en een groot potentieel aan offshore-wind voor de productie van groene waterstof.

Uiteindelijk biedt verduurzaming vooral ook kansen voor de industrie in de EU, en daarmee ook voor Nederland. De rest van de wereld zal zich in de komende decennia ook moeten aanpassen aan een economie zonder fossiele energie. Er ligt hier een uitgelezen kans om koploper te worden, en als Nederland en Europa een duurzame industrie te realiseren. Hiervoor kunnen we lering trekken uit de lessen van de Denen. Tot de oliecrisis waren zij sterk afhankelijk van olie, en daardoor werd Denemarken tijdens de oliecrisis van de jaren zeventig hard getroffen. Inmiddels is Denemarken wereldleider op het gebied van windturbines, en kunnen zij daarmee voor bijna de helft in hun elektriciteitsbehoefte voorzien (ITA, 2022). Een dergelijke verandering zie ik ook in Nederland gebeuren. We kunnen zo toonaangevend worden in duurzame industrie.

Tot slot

Waar Nederland in het verleden een voordeel had dankzij de aanwezigheid van het Groningse gas, is onze gasintensieve economie inmiddels een nadeel. Om een duurzaam en welvarend Nederland voor de toekomst veilig te stellen, zal de economie zich dan ook moeten aanpassen. Dit geldt niet alleen voor Nederland en de EU, maar voor de hele wereld. Door de energiecrisis moet Europa hierbij noodgedwongen verder voorop lopen dan het al deed.

Door het uitgebreide Nederlandse gasnetwerk heeft Nederland een goede uitgangspositie om de industrie van waterstof te voorzien. Laat de energiecrisis een impuls zijn om door de Nederlandse gasleidingen waterstof te doen stromen voor de industrie, waardoor de reactie op de huidige crisis Nederland bestendiger kan maken voor de uitdagingen van de komende decennia. Zo kan de padafhankelijkheid naar aanleiding van de vondst onder het land van Kees Boon een basis vormen voor de bloei van de economie in de komende eeuw.

Literatuur

ABN Amro (2022a) *Hoge energieprijzen kan bedrijfsleven circa 22 mrd kosten*. ABN Amro Sectorprognose, 31 maart.

ABN Amro (2022b) *SustainaWeekly: Gasverbruik in industrie daalt verder, maar energie-efficiency neemt toe*. ABN Amro Publicatie, 13 december.

FT (2022) *Where next for Europe's industry?* *Financial Times*, 8 december.

IEA (2022a) *China country profile*. Internationaal Energieagentschap. Te vinden op www.iea.org.

IEA (2022b) *World Energy Outlook 2022*. Internationaal Energieagentschap, oktober 2022. Te vinden op www.iea.org.

ITA (2022) *Denmark – Country: Commercial Guide*. International Trade Administration. Te vinden op www.trade.gov.