

Maak ruimte voor de toekomst en bouw energie-intensieve basisindustrie af

De Nederlandse energie-intensieve basisindustrie is niet langer toekomstbestendig, nu de verwachting is dat de energie in Nederland structureel duurder zal blijven dan in andere Europese landen. De fossiele subsidies maskeren de problemen. Zo worden schaarse middelen verkeerd ingezet en wordt een kansrijke hoogwaardige maakindustrie niet gestimuleerd.

IN HET KORT

- De Nederlandse energie-intensieve basisindustrie is buitenproportioneel groot, mede dankzij decennialang stimulerend beleid.
- De bedrijven in de energie-intensieve basisindustrie lijken zelf niet meer te geloven in een toekomst in Nederland.
- Het afschaffen van fossiele subsidies brengt een economische structuurverandering tot stand die de welvaart bevordert.

BORIS SCHELLEKENS
Onderzoeker bij Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO)

RODRIGO FERNANDEZ
Senior onderzoeker bij SOMO

Het nieuwe kabinet heeft in het Hoofdlijnenakkoord (2024) aangegeven geen nieuwe stappen te ondernemen in het afschaffen van fossiele subsidies, en draait zelfs enkele eerdere voorstellen hiertoe terug. Het akkoord houdt daarmee vast aan het beleid dat al decennia wordt gevoerd ter stimulering van de energie-intensieve basisindustrie. Dit is een cluster van bedrijven die zich bezighouden met de productie van olie, metaal, chemische stoffen en kunstmest. Deze bedrijven leveren halffabricaten die grotendeels worden geëxporteerd binnen Europa. Hiervoor importeren ze op grote schaal grondstoffen (olie, ijzererts, zinkerts, of lng voor kunstmest).

De energie-intensieve basisindustrie is in Nederland immens geworden en gebruikte anno 2022 maar liefst 36 procent van de Nederlandse energie (CBS,

2024a). In ruil daarvoor droeg ze dat jaar echter slechts 1,3 procent bij aan onze werkgelegenheid, oftewel 128.000 banen (CBS, 2024b), en 3,3 procent aan de toegevoegde waarde (CBS, 2023).

De groei van de energie-intensieve basisindustrie is niet vanzelf gegaan. Toen de gasvoorraden in Groningen werden ontdekt, eind jaren vijftig, was het heersende beeld dat kernenergie de toekomst was en gas voorbij zou streven als voordelige energiebron. Om zo veel mogelijk voordeel te halen uit de gasvoorraden werd deze industrie snel en doelbewust uitgebreid (Ringelberg, 2021). Ook de Hoogovens (nu Tata) en de Nederlandse Stikstof Maatschappij (nu Yara) vinden hun grootste uitbreidingen in die jaren. De basisindustrie profiteert, ten opzichte van het mkb, nog altijd van belastingvrijstellingen of -kortingen op het energieverbruik van 20,8 miljard euro, wat feitelijk een fossiele subsidie is (SOMO, 2024).

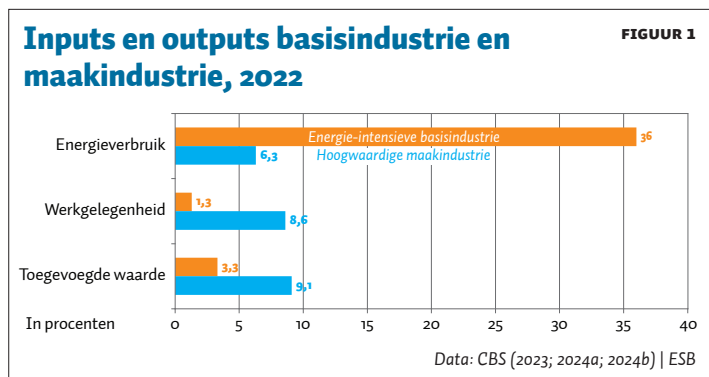
De tijden zijn echter veranderd: gas is schaars geworden en klimaatbeleid noodzakelijk. Een economische herstructurering is vanwege de nieuwe marktomstandigheden onvermijdelijk, zoals ook Keijzer-Baldé (2023) in *ESB* stelt. Om de klimaatdoelstellingen voor de industrie voor ogen te houden moet er meer worden geïnvesteerd in duurzame alternatieven om emissies gerelateerd aan economische activiteiten te reduceren. De bedrijven kijken hiervoor naar de staat. Zo is het kabinet in gesprek met Tata over een publieke investering die kan oplopen tot boven de drie miljard euro (NRC, 2024).

De verwachting is dat de kosten voor duurzame energie in Nederland structureel hoger zullen liggen dan in andere Europese landen (Verpoort et al., 2024). Het is de vraag of steun van de overheid dat kan compenseren. Het lijkt onvermijdelijk dat een groot deel



van de basisindustrie uiteindelijk haar deuren in Nederland zal sluiten. Producten uit de basisindustrie blijven nodig, maar het is twijfelachtig of Nederland in het nieuwe energielandschap de beste kansen heeft om ze te vervaardigen.

Terwijl er vragen zijn over de toekomst van de energie-intensieve industrie, zijn er ook zorgen over de toekomst van de hoogwaardige maakindustrie in Nederland. Te vaak wordt alles dat ‘industrie’ heet over één kam geschoren (Mulder et al., 2023; Tweede Kamer, 2024), maar er is een helder onderscheid nodig tussen de energie-intensieve basisindustrie en de hoogwaardige maakindustrie. De hoogwaardige maakindustrie, zoals metaalverwerking, machinebouwers of voedselproducerende bedrijven, is waardevol voor Nederland. De maakindustrie had in 2022 een toegevoegde waarde van 9,1 procent (CBS, 2023), en leverde 8,6 procent van de werkgelegenheid, oftewel ruim 800.000 banen (CBS, 2024a). Bovendien is de maakindustrie relatief laag energie-intensief, en gebruikte ze in 2022 slechts 6,3 procent van de totale energie (CBS, 2024b). Het gaat dus om bedrijven die relatief

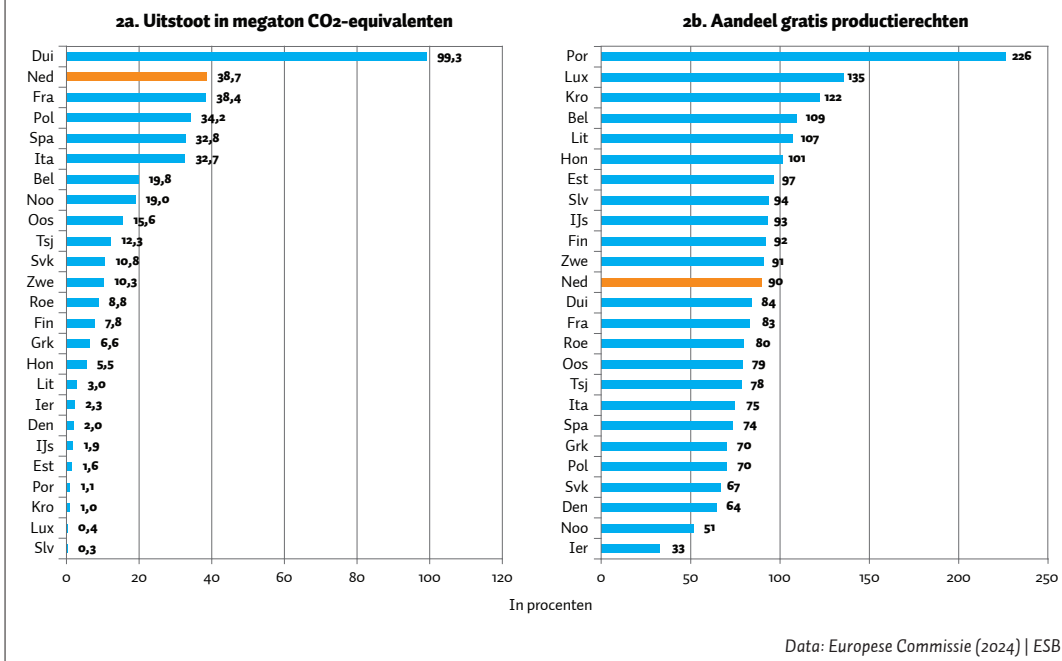


laag energie-intensief zijn en veel meer bijdragen aan de Nederlandse economie dan de energie-intensieve basisindustrie, zie figuur 1.

De maakindustrie kampt echter met tekorten aan arbeid, (duurzame) energie en een gebrek aan capaciteit (TNO, 2023). Enerzijds ervaart 29,5 procent van de ondernemers (die specifiek in de industrie actief zijn) het tekort aan personeel als belangrijke belemmering in hun bedrijfsvoering (CBS, 2024c). Anderzijds heeft de

Uitstoot en gratis productierechten van de basisindustrie, 2022

FIGUUR 2



hoogwaardige maakindustrie moeite om te elektrificeren door een gebrek aan capaciteit op het elektriciteitsnet. Netbeheer Nederland (2024) rapporteert dat er nu al 9.400 bedrijven op de wachtlijst staan voor elektrificatie.

In dit artikel betogen we dat Nederland moet stoppen met inzetten op de energie-intensieve basisindustrie. Die doet een onevenredig groot beroep op onze middelen, en de resulterende schaarste van productiemiddelen remt alternatieve, duurzame ontwikkelingen af (Gaastra, 2024). Er is een bewuste herstructurering van de in Nederland gevestigde energie-intensieve industrie nodig. Een eerste stap hiertoe is de afschaffing van fossiele subsidies.

Nederlandse basisindustrie is immens

De Nederlandse basisindustrie stoot naar schatting 38,7 megaton CO₂ per jaar uit, waarmee het de op een na grootste uitstoter in Europa is, na Duitsland (figuur 2a). Dit terwijl landen als Frankrijk, Polen en Spanje, die twee tot drie keer zoveel inwoners hebben, een kleinere basisindustrie hebben.

Die relatief grote basisindustrie zou maatschappelijk te verantwoorden zijn, als de Nederlandse bedrijven relatief weinig CO₂ uit zouden stoten vergeleken

met hun Europese concurrenten. Dat lijkt echter niet het geval. Figuur 2b toont het aantal gratis verstrekte productierechten dat bedrijven ontvangen als ze schoner produceren dan de gestelde benchmark. Hoe lager de CO₂-intensiteit van de productie, des te meer productierechten een bedrijf gratis krijgt. De Nederlandse basisindustrie behoort tot de middenmoot in Europa. In 2022 ontving Nederland negentig procent van zijn rechten gratis, iets meer dan Duitsland, maar minder dan België.

Weinig perspectief

Met de verwachting dat de energie in Nederland relatief duur zal zijn ten opzichte van andere Europese landen (Verpoort et al., 2024), lijkt de energie-intensieve basisindustrie hier weinig perspectief te hebben.

Dat blijkt ook uit het gedrag van de bedrijven zelf: de negentien beursgenoteerde bedrijven in deze industrie (onder andere Shell, Tata, OCI, DOW en Yara) zijn in de afgelopen twintig jaar steeds minder gaan investeren in productiefaciliteiten (figuur 3a). Zo is het niveau van kapitaalinvesteringen als percentage van de omvang van de kapitaalgoederen na het Akkoord van Parijs teruggelopen van 15,8 procent naar 11,7 procent. Na 2015 is de omvang van kapitaalgoederen gelijk gebleven

en zijn de kapitaalinvesteringen met bijna dertig procent afgenomen. De energie-intensieve bedrijven in de basisindustrie lijken dus niet bereid om de transitie aan te gaan.

In plaats van te investeren in de toekomst, lijken de bedrijven in de Nederlandse basisindustrie hun tijd in Nederland uit te zitten, en nog zoveel mogelijk rendement uit hun bestaande kapitaalvoorraad te willen halen. Deze bedrijven zijn sinds 2015 veel meer gaan uitkeren aan aandeelhouders (figuur 3b). Ten opzichte van de nettowinst zijn de uitkeringen (zowel in dividend als inkoop eigen aandelen) gestegen van 57,2 procent naar 92 procent.

De bedrijven in de Nederlandse basisindustrie zijn bovendien – zonder uitzondering – in handen van buitenlandse holdings. Het is dus de vraag welk Nederlands belang er precies gediend is bij de huidige situatie.

Productie elders in Europa kansrijker

Uiteraard blijven veel van de halffabricaten van de basisindustrie in de toekomst noodzakelijk, en is verduurzaming van de productie ervan een onderdeel van de klimaatoplossing. Maar de productie van die halffabricaten hoeft niet per se in Nederland plaats te vinden.

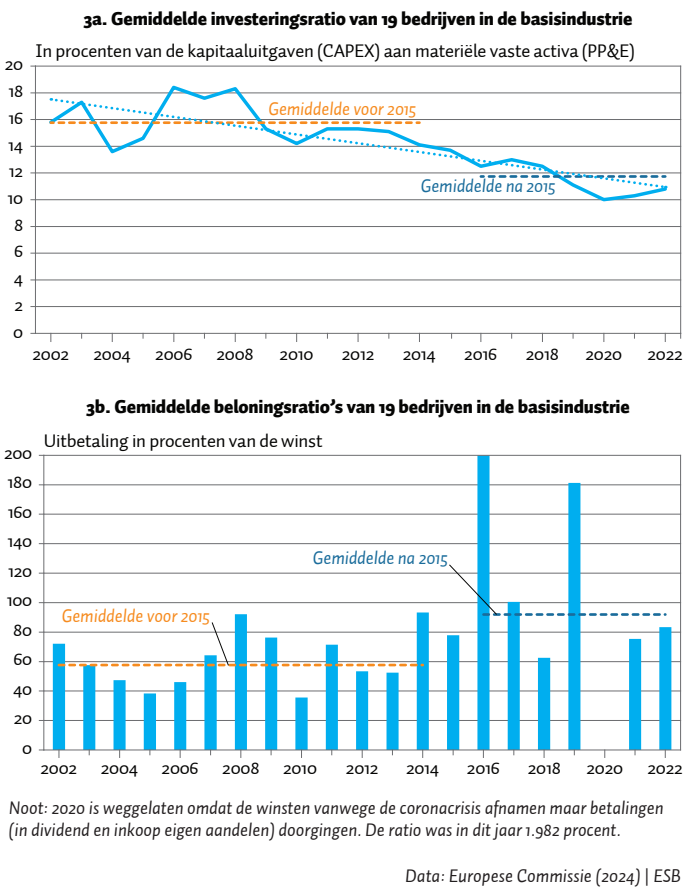
De verwachting is dat de energie-intensieve productie op termijn wereldwijd zal verschuiven naar regio's waar duurzame energiebronnen overvloedig en goedkoop beschikbaar zijn (Deen en Jongma, 2023). In landen als Spanje en Portugal liggen de structurele kosten voor wind- en zonne-energie lager dan in Nederland, in Scandinavië is er een overdaad aan waterkracht, en in IJsland is geothermie in opmars. Hierdoor zullen de energiekosten, die een belangrijke rol spelen in de groene productie, daar structureel lager zijn dan in Nederland.

Nederlandse beleidsmakers lijken nu hoge verwachtingen te hebben van waterstof (Keijzer-Baldé, 2023). Ook de kosten daarvan zullen naar verwachting echter hoger zijn dan elders. De transportkosten van waterstof zijn veel hoger dan van olie en gas, terwijl de kosten voor hernieuwbare energie blijven dalen, met name op locaties met de juiste geografische ligging (IRENA, 2022).

Door de hoge transportkosten van waterstof en het beperkte potentieel voor grootschalige hernieuwbare energieopwekking in Nederland is de kans groot dat we uiteindelijk afhankelijk worden van geïmporteerde halffabricaten. Dat hoeft geen probleem te zijn. Halffabricaten die de maakindustrie nodig heeft (ook om te

Nederlandse basisindustrie investeert minder sinds 2015, en keert meer winst uit

FIGUUR 3



verduurzamen), zoals zink of staal, kunnen op de internationale markt worden aangekocht.

Wel is het belangrijk dat er een betrouwbare aanvoer van groene halffabricaten is, en dat deze worden ingekocht tegen een concurrerende prijs. Het ligt daarom voor de hand om de aanvoer in Europees verband te organiseren. Recent onderzoek laat zien dat door de aantrekkingskracht van locaties waar de productiekosten van duurzame elektriciteit lager liggen (de zogenaamde *renewables pull*), ook de productiekosten van staal 18,3 procent lager kunnen liggen. Voor ureum (kunstmest) is dat 32,1 procent en voor ethyleen (grondstof in de basischemie voor met name de plasticindustrie) zelfs 37,6 procent (Verpoort et al., 2024).

Om te zorgen voor een betrouwbare en betaalbare aanvoer van (groene) halffabricaten moeten we inzetten

op het opschalen van de productie in Europese regio's met geschikte geologische en klimatologische omstandigheden. Allocatie op Europees niveau brengt schaalvoordelen met zich mee, omdat niet alle landen een eigen energie-intensieve basisindustrie in stand hoeven te houden, met veel inefficiënties van dien.

Een dergelijke (her)allocatie kan ook al bilateraal opgestart worden. Zo heeft Italië een zevenjarig contract afgesloten met Zweden om aldaar de productie van groen staal op te voeren en de aanvoer voor hun eigen industrie te waarborgen (H2 Green Steel, 2023).

Afbouw scheidt ruimte voor de toekomst

Als de basisindustrie zich verplaatst naar elders in Europa, verliezen we een economische activiteit, maar dat kan uiteindelijk winst zijn. Het kan immers schaarse productiefactoren vrij spelen voor maatschappelijk waardevollere economische activiteiten, zoals die van de maakindustrie.

Stel bijvoorbeeld dat Nyrstar, een dochter van een in Panama gevestigd moederbedrijf die hier in Nederland zink produceert, zijn productiefaciliteit in Budel moet sluiten als Nederland de subsidie voor fossiele elektriciteit afschaft (de subsidieregeling Indirecte kostencompensatie ETS), zoals het bedrijf zelfs stelt (Nyrstar, 2024). Dat is op de korte termijn dramatisch voor de medewerkers, maar kan maatschappelijk positief zijn, omdat er een aansluiting vrijkomt op het hoogspanningsnet. Nyrstar gebruikt voor de productie in Budel immers maar liefst één procent van het totale elektriciteitsverbruik in Nederland: ongeveer één miljard kilowattuur (NOS, 2024). Met het sluiten van de productiefaciliteit komt er dus letterlijk ruimte vrij op het stroomnet.

Die vrijgespeelde ruimte kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor een batterijopslag om lokale netcongestie tegen te gaan en meer bedrijven te elektrificeren. Dit is al eerder gebeurd. GIGA Storage (2023) meldt dat het een batterij met vijf gigawatt opslag in Delfzijl aan het bouwen is op de locatie waar eerst de failliete aluminiumproducent Aldel zat.

Wel is het bij een sluiting van Nyrstar zaak om de toelevering veilig te stellen van de halffabricaten die Nederlandse afnemers dan niet meer van dit bedrijf kan betrekken. Hoewel Nyrstar vooral voor Duitsland produceert, is er ook bij onze maakindustrie vraag naar duurzaam geproduceerd zink. Om in deze vraag te voorzien, zou bijvoorbeeld het bedrag dat nu gaat naar de fossiele elektriciteitssubsidie kunnen worden ingezet

voor een subsidie om productiefaciliteiten op te schalen in bijvoorbeeld Spanje (al dan niet met de kennis van oud-Nyrstar-medewerkers).

Schaf fossiele subsidies basisindustrie af

Er zijn meerdere beleidsinstrumenten om de benodigde economische transitie te faciliteren. Het corrigeren van marktfalen met adequate beprijzing wordt gezien als een efficiënt instrument. Fossiele subsidies werken juist de andere kant op: de kunstmatig lage prijzen verhullen de onderliggende problemen die zorgen voor het behoud van de energie-intensieve basisindustrie in Nederland. Deze subsidies creëren een ongelijk speelveld en blokkeren toekomstbestendige activiteiten en sectoren. Ze ontnemen de overheid ook de financiële middelen om op een effectieve manier de energietransitie te bespoedigen. Een rechtvaardige transitie waarbij de lasten eerlijk verdeeld worden en de vervuiler betaalt, wordt op deze manier onmogelijk. Van Wijnbergen et al. (2023) stellen in *ESB*: "Fossiele subsidies zijn toch echt de verwarming die tegen de airco in werkt". Ze verlagen de effectiviteit en verhogen de kosten van al het bestaande klimaatbeleid, inclusief het Europese handelssysteem ETS. Het vormt een blokkade voor de noodzakelijke groene creatieve destructie.

Het is niet de eerste keer dat we te lang doorgaan met het subsidiëren van een industrie die onvermijdelijk haar deuren gaat sluiten. Dat gebeurde ook bij RSV in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Met ruim 2,5 miljard gulden aan directe en indirecte subsidies werd de scheepswerf in een periode van meerdere decennia kunstmatig in leven gehouden. Uiteindelijk is de werf in 1983 alsnog failliet gegaan omdat, deze de concurrentie niet aankon met goedkopere producten uit Zuid-Korea en Japan. De parlementaire enquête die volgde was duidelijk: sluiting was onvermijdelijk en de politiek heeft dit te lang niet willen erkennen (Keulen en Kroeze, 2022). Ook nu zitten we weer in zo'n situatie met miljarden aan subsidies voor een achterhaalde industrie.

Een van de grootste uitdagingen bij het benodigde veranderingsproces is de noodzaak van institutionele reorganisatie en politieke wil. Het is het beste om wereldwijd beleid door te voeren en fossiele subsidies af te schaffen. Hoewel onder meer de Wereldbank hiervoor pleit (Damania et al., 2023), zal dit niet haalbaar zijn binnen de relevante termijnen. Zelfs op Europese schaal is dit moeilijk te realiseren, ondanks steun voor de afschaffing (Europese Rekenkamer, 2022; Europese Centrale Bank, 2023).

Nederland zal dus zelf aan de slag moeten. Het goede nieuws is dat we als bovengemiddeld grote uitstoter in de basisindustrie invloedrijk zijn in Europa. Om onze invloed verder uit te breiden heeft minister Jetten vorig jaar tijdens de COP28 in Dubai de coalitie Fossiele Subsidies geïnitieerd met onder andere België, Frankrijk en Spanje (Rijksoverheid, 2023). Dit jaar komt de Europese Commissie met een einddatum voor de afschaffing van alle fossiele subsidies in de EU (De Volkskrant, 2023). Nederland heeft dus de kans om voorop te lopen binnen dit Europese proces, in de wetenschap dat fossiele subsidies elders in de EU ook worden afgeschaft om klimaatdoelen te halen.

Literatuur

- CBS (2023) *Productie- en inkomenscomponenten bbp*. CBS StatLine, 23 juni.
- CBS (2024a) *Werkzame beroepsbevolking*. CBS StatLine, 14 augustus.
- CBS (2024b) *Energiebalans; aanbod en verbruik*. StatLine, 7 juni.
- CBS (2024c) *Omzet industrie ruim 5 procent lager in het eerste kwartaal*. CBS Publicatie, 24 mei.
- Damania, R., E. Balseca, C. de Fontaubert et al. (2023) *Detox development: Repurposing environmentally harmful subsidies*. World Bank Publicatie, 15 juni.
- Deen, M. en C. Jongsma (2023) *Verkenning van een fossielvrije industrie: Productie binnen het carbonbudget*. CE Delft Rapport, 23.220351.065.
- De Volkskrant (2023) *EU bereikt moeizaam compromis: fossiele subsidies 'zo snel als mogelijk' de wereld uit*. De Volkskrant, 16 oktober.
- Europese Centrale Bank (2023) *Monetary policy tightening and the green transition*. ECB Publicatie, 10 januari.
- Europese Commissie (2024) *Climate Action: European Union Transaction Log*. European Commission. Te vinden op ec.europa.eu/clima/ets/. Zoek bij Allocations to Stationary Installations.
- Europese Rekenkamer (2022) *Analyse 01: Energiebelasting, koolstofbeprijzing en energiesubsidies*. Europese Rekenkamer Verslag.
- Gaastra, S. (2024) *Het eeuwige tekort vraagt om keuzes*. ESB, 109(4829), 6–9.
- GIGA Storage (2023) *GIGA Storage gaat grootschalig energieopslag ontwikkelen op het voormalige DAMCO-terrein*. Publicatie te vinden op www.giga-storage.com.
- Hoofdlijnenakkoord (2024) *Hoofdlijnenakkoord 'Hoop, lef en trots'*, 16 mei. Te vinden op www.kabinetsformatie2023.nl.
- H2 Green Steel (2023) *H2 Green Steel in €1.79 billion green steel deal with Marcegaglia*. H2 Green Steel Nieuwsbericht, 2 mei.
- IRENA (2022) *Geopolitics of the energy transformation: The hydrogen factor*. International Renewable Energy Agency. Te vinden op www.irena.org.
- Keijzer-Baldé, G. (2023) *Van een gasintensieve naar een duurzame economie*. ESB, 108(4817), 6–8.
- Keulen S. en R. Kroeze (2022) 1983: Draai 'Brussel' nekt RSV. In: L. Heerma van Voss, N. Bouras, M. 't Hart et al. (red.), *Nog meer wereldgeschiedenis van Nederland*. Amsterdam: Anbos Anthos.
- Mulder, M., J. Bollen, J. Cozijnsen et al. (2023) *Europees emissiesysteem bepaalt halen CO₂-doelen, fossiele subsidies secundair*. ESB, 109(4832), 160–163.
- Netbeheer Nederland (2024) *Wachlijsten nemen toe*. Netbeheer Nederland Nieuwsbericht, 21 februari.
- NOS (2024) *Na aluminium stopt nu voorlopig ook de productie van zink in Nederland: 'We moeten echt opletten'*. NOS Nieuws, 4 februari.
- NRC (2024) *Verduurzaming van de industrie stagneert, tot frustratie van alle betrokkenen*. NRC, 17 april.
- Nyrstar (2024) *Nyrstar's zinksmeltactiviteiten in Budel worden opnieuw opgestart*. Nyrstar Persbericht, 30 april.
- Rijksoverheid (2023) *COP28: Nederland lanceert internationale coalitie voor afbouw fossiele subsidies*. Rijksoverheid Nieuwsbericht, 9 december.
- Ringelberg, S. (2021) *De Nederlandse aardgastransitie*. Utrecht: Eburon.
- SOMO (2024) *De energie-intensieve basisindustrie: Hoge kosten, weinig baten*. SOMO Position Paper, 14 mei.
- Tweede Kamer (2024) *Kabinetsaanpak klimaatbeleid: brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat*, 29826, nr. 211.
- TNO (2023) *Maakindustrie cruciaal voor sterke samenleving*. TNO Analysepaper, 4 april.
- Verpoort, P.C., L. Gast, A. Hofmann en F. Ueckerdt (2024) *Impact of global heterogeneity of renewable energy supply on heavy industrial production and green value chains*. *Nature Energy*, 9(4), 491–503.
- Wijnbergen, S. van, R. van der Ploeg en P. Gautier. (2023) *Fossiele subsidies zijn toch echt de verwarming die tegen de airco in werkt*. Blog op esb.nu, 13 oktober.