Samenvatting

Kiezen of verliezen

Naar een industrie die past in een toekomstbestendig Nederland



WKR.

De noodzakelijke verduurzaming van de energie-intensieve industrie – die verantwoordelijk is voor bijna een kwart van de totale broeikasgasuitstoot in Nederland – komt met het huidige beleid onvoldoende van de grond. De energie-intensieve industrie bestaat uit de olieraffinaderijen, basismetaalindustrie, basischemie en kunstmestindustrie en gebruikt veel olie, kolen en gas als grondstof en als energiebron. De verduurzaming van deze sectoren is een belangrijke stap in het streven naar klimaatneutraliteit in 2050 en naar brede welvaart voor Nederland. Meerdere recente ontwikkelingen leiden echter tot het afzwakken van het verduurzamingstempo.

Nederland heeft een omvangrijke energie-intensieve industrie. Deze bestaat uit een aantal grote complexen geconcentreerd in een beperkt aantal clusters met bedrijven die onderdeel zijn van buitenlandse multinationals. De directe bijdrage aan de Nederlandse economie bedraagt 1,1% van het bruto binnenlands product (bbp) en 0,8% van het totaal aantal gewerkte uren. De energie-intensieve industrie levert basismaterialen aan veel andere bedrijven en is goed verbonden met de energie-intensieve industrie in België en het Duitse Roergebied.

De afgelopen vijftien jaar is de broeikasgasuitstoot van de energie-intensieve industrie nauwelijks gedaald. De totale uitstoot van broeikasgassen door de industrie bedraagt nu 33 megaton CO_2-equivalenten. Dat is 23,1% van de emissies in Nederland. De kans dat de industrie met het huidige beleid haar reductiedoelen voor 2030 haalt is zeer klein. Redenen voor het uitblijven van duurzaamheidsinvesteringen zijn onder andere de onzekerheid bij bedrijven over toekomstig beleid, een onvolledige beprijzing van klimaatkosten en het ontbreken van een verdienmodel voor duurzame producten.

Tegelijkertijd verslechtert de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie en staat ambitieus klimaatbeleid onder druk. Recent heeft een aantal bedrijven de productie in Nederland afgeschaald of gestaakt en zijn er investeringen in duurzame productie afgeblazen. Dat heeft deels te maken met de hoge (energie)kosten in Nederland, deels met onzekerheid over het beleid en daarnaast met overproductie en sterk toegenomen concurrentie uit met name Azië. Zorgen rondom verder verlies van productie en werkgelegenheid zetten klimaatbeleid onder druk, maar missen soms de nodige onderbouwing.

Nederlandse burgers vinden dat de industrie meer moet doen om klimaatverandering tegen te gaan. Ook vinden mensen dat bedrijven daartoe in staat zijn. De industrietransitie is een brede maatschappelijke opgave met veel belanghebbenden, waarvan diverse op dit moment een beperkte stem hebben. Denk bijvoorbeeld aan werknemers en omwonenden.

Voor groen industriebeleid moet de overheid keuzes maken. De energie-intensieve industrie in haar huidige vorm en omvang past niet in een klimaatneutraal, klimaatbestendig, veilig en concurrerend Nederland. Verduurzaming vraagt te veel schaarse middelen, (milieu)ruimte en netcapaciteit. Het idee dat er een duurzame toekomst kan zijn voor alle bestaande bedrijven in Nederland is onhoudbaar. Het is nodig om te kiezen voor die sectoren die toekomstbestendig zijn. De WKR constateert dat deze keuzes niet worden gemaakt, noch dat het debat daarover gevoerd wordt.

Bij het maken van keuzes dient de overheid rekening te houden met veranderende vestigingsfactoren als gevolg van de klimaattransitie. Enkele belangrijke voordelen voor de industrie die Nederland de afgelopen vijftig jaar hebben gekenmerkt veranderen, zoals de beschikbaarheid van goedkope energie. Dit geldt in het bijzonder voor de energie-intensieve stappen van productieketens. Nederland heeft een goede logistieke positie voor fossiele bronnen, maar veel hernieuwbare bronnen zijn minder makkelijk te vervoeren. Ook kan de bereikbaarheid van Nederlandse zeehavens en waterwegen in gevaar komen door de gevolgen van klimaatverandering. Wat blijft is de nabijheid tot andere clusters en een goed opgeleide beroepsbevolking. Nieuwe positieve vestigingsfactoren zijn mogelijk het grote potentieel voor opwekking van windenergie op zee en geologische opslag van CO_2.

Voor de transitie naar een toekomstbestendige industrie is een fundamentele herinrichting nodig van onze industriële productie en consumptie. De industrie kan geen ingrijpende maatregelen nemen zolang er geen adequaat verdienmodel is voor groene productie. Het huidige klimaatbeleid voor de industrie is hoofdzakelijk gericht op efficiëntieverbetering en emissiereductie van de huidige energie-intensieve productie-eenheden op de kortere termijn. Maar de industrietransitie vereist niet alleen andere processen en technologieën, maar een systeemverandering.

Voor een toekomstbestendige industriesector zijn ingrijpende veranderingen nodig in de industrie en het systeem eromheen. Dat gaat bijvoorbeeld over nieuwe energie-infrastructuur, waardeketens en marktstructuren, evenals andere regulering en bedrijfsmodellen. De benodigde herinrichting vergt daarnaast brede veranderingen in de samenleving die zich anders moet gaan verhouden tot de industrie en het gebruik van producten.

Voor het maken van groen industriebeleid heeft de WKR de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- **Groen industriebeleid begint met keuzes voor een toekomstbestendige industrie en is consistent in de tijd.** De samenleving en het bedrijfsleven hebben duidelijkheid nodig. Ze moeten kunnen vertrouwen op de richting van de industriële transformatie. Beleid moet dan ook consistent zijn en een duidelijke richting geven aan duurzame productie.
- **Groen industriebeleid zorgt voor een groen verdienmodel voor de energie-intensieve industrie.** Duurzame basismaterialen kunnen nog niet goed concurreren met fossiel geproduceerde

basismaterialen. De kostprijs is hoger en de meerkosten kunnen niet worden doorberekend, vanwege een lage winstmarge en concurrentie op prijs. Groen industriebeleid zou moeten zorgen voor voldoende winstmarges om de overstap naar duurzame materialen aantrekkelijk te maken.

- **Groen industriebeleid kiest vanuit brede welvaart en is terughoudend met generieke steun.** De transformatie naar de industrie van de toekomst is een proces van creatieve destructie, waarbij het verdwijnen van vervuilende industrie ruimte schept voor nieuwe duurzame productie. Het steunen van een sector met overheidsgeld, bijvoorbeeld het compenseren van hoge energieprijzen, is dan niet altijd verstandig vanuit de brede welvaart gezien. Innovatieve duurzame productieprocessen vormen een belangrijke motor voor de opbouw van een groene industrie.
- **De Europese Unie is het uitgangspunt voor het borgen van strategische autonomie en het voorkomen van koolstofweglek.** In hoeverre de Nederlandse bedrijven bijdragen aan strategische autonomie, hangt sterk af van het specifieke product. De EU kan verordeningen opstellen over import voor de borging van strategische autonomie en het voorkomen van koolstofweglek. Een voorbeeld is een uitbreiding en verankering van het Carbon Border Adjustment Mechanism.
- **De infrastructuur voor energie en grondstoffen moet op orde zijn.** Onzekerheid over de structuur en omvang van de industrie geeft onzekerheid over benodigde energie- en grondstoffeninfrastructuur. De regering zal in een onzekere wereld keuzes moeten maken om bij huidige en toekomstige bedrijven zoveel mogelijk onzekerheid weg te nemen over de toekomstige beschikbaarheid van energie en grondstoffen.

Met deze uitgangspunten komt de WKR tot acht aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Bepaal zo snel mogelijk de industrietakken die passen in een klimaatneutraal, klimaatbestendig, veilig en concurrerend Nederland en voer daarop consistent beleid. Verduurzaming vraagt veel schaarse middelen, (milieu)ruimte en netcapaciteit. Bepaal op korte termijn de industrietakken die wél passen en voer daarop consistent beleid. Een keuze is noodzakelijk, omdat het verduurzamen van de huidige omvang van de industrie niet haalbaar is. Er zijn beperkte grondstoffen, maatschappelijk draagvlak, energie-infrastructuur, menskracht en publieke middelen. Bedrijven die niet passen binnen de visie moeten opereren in de bestaande markt, al blijft generiek verduurzamingsbeleid voor hen beschikbaar. Een voorbeeld van een sector met een kansrijk toekomstperspectief die in aanmerking komt voor gerichte steun is de groene chemiesector.

Aanbeveling 2

Beschouw de transformatie naar een duurzame industrie als een brede maatschappelijke opgave. Een rechtvaardige transitie neemt brede welvaart als uitgangspunt en vraagt om aandacht voor verdelende, procedurele en herstellende rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid dient een structurele plek in de transitie krijgen door alle relevante groepen te betrekken in het proces en beleidsmaatregelen te toetsen op rechtvaardigheid. De uitvoeringskracht voor het borgen van procedurele rechtvaardigheid moet op orde zijn.

Aanbeveling 3

Geef de industriële transformatie vorm in gebiedsvisies van nieuwe én bestaande duurzame industrieclusters, en maak deze leidend bij keuzes over nieuwe infrastructuur. Gebiedsvisies moeten passen binnen een visie op een toekomstbestendige industrie als onderdeel van een bredere klimaatvisie. Bestaande structuren zoals het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) zijn hiervoor inzetbaar.

Aanbeveling 4

Dek de risico's rond investeringen in energie- en grondstoffeninfrastructuur publiek af. Hiermee wordt vertraging voorkomen bij de ontwikkeling van duurzame infrastructuur als gevolg van onzekerheid over de toekomstige vraag, het risico op kostenstijgingen en rondom juridische procedures.

Aanbeveling 5

Zet in op het handhaven van minimaal het huidige ETS-reductiepad naar nul nieuwe emissierechten na 2040 en sluis de opbrengsten via een duurzame-industriefonds terug naar de verduurzaming van de sector. Het Europese emissiehandelsysteem is essentieel voor de verduurzaming van de industrie. Vasthouden aan dit pad geeft duidelijkheid en geloofwaardigheid over de beprijzing van CO_2 gekoppeld aan het afgesproken doel. Het biedt daarmee een efficiënte prikkel voor verduurzaming.

Aanbeveling 6

Richt de grondslag van de belasting voor de energie-intensieve industrie zo in dat klimaatkosten worden beprijsd. Groene verdienmodellen moeten aantrekkelijker worden dan grijze. Een aanpassing van de grondslag van energie naar CO_2 maakt het mogelijk om de klimaatkosten te beprijzen.

Aanbeveling 7

Stimuleer vraagcreatie voor CO_2-neutrale materialen via normering door een bijmengverplichting te introduceren en door producteisen te stellen. Een norm creëert een duidelijke markt, wat kan helpen bij het ontwikkelen van een duurzaam verdienmodel. Met name voor plastics biedt het ETS onvoldoende zekerheid voor bedrijven en kan een norm een oplossing bieden. Een norm is te stellen op verschillende plekken in de keten, zowel op materiaal- als op productniveau. Het is daarbij van belang te komen tot een norm op EU-niveau.

Aanbeveling 8

Creëer een duurzame-industriefonds dat nieuwe bedrijven en transformatieve ombouw van bestaande bedrijven met subsidies, leningen of participatie helpt. Richt het fonds op industrie die past in een bredere visie op een duurzaam Nederland. Zo'n fonds stimuleert industriële activiteiten die passen binnen een bredere visie op een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland. Dat kunnen zowel energie-intensieve industrieën als maakindustrieën zijn.

Eindredactie: Leene Communicatie

Opmaak: WKR

Design: OSAGE

© Wetenschappelijke Klimaatraad, Den Haag 2026.
De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Klimaatraad (2026). Kiezen of verliezen. WKR-advies 006. Den Haag: WKR.

Adviesrapport 006

WKR.

Bekijk het toegankelijke alternatief online

https://wkr.toegankelijkalternatief.nl/doc/1cnwjugu9igqmcggizum