

Briefadvies Verduurzaming maakindustrie

Voorwoord

We zien helaas steeds duidelijker en vaker waarom we de verdere opwarming van de aarde een halt toe moeten roepen. Daarvoor zijn er op mondiaal niveau klimaatdoelstellingen afgesproken die verder op Europees en nationaal niveau zijn ingevuld. De aanbevelingen in dit briefadvies komen voort uit de breed gevoelde urgentie om de klimaatdoelen en circulaire doelen die Nederland zich heeft gesteld te halen.

Voor het behalen van deze doelen is verduurzaming van de maakindustrie van groot belang. De maakindustrie is verantwoordelijk voor ongeveer een derde van alle emissies van broeikasgassen in Nederland. Een duurzame maakindustrie is ook van belang voor ons verdienvermogen, werkgelegenheid en meer strategische autonomie. Stip op de horizon is een innovatieve, circulaire, en mondiaal toonaangevende maakindustrie met hoogwaardige werkgelegenheid, waar de uitstoot van broeikasgassen nagenoeg nul is. Om daar te komen dient op korte termijn een aantal beleidskeuzes te worden gemaakt om de knelpunten voor verduurzaming weg te nemen én ervoor te zorgen dat deze ambitie kan worden waargemaakt.

Die knelpunten zijn vooral de onvoldoende capaciteit van het elektriciteitsnetwerk en het tekort aan technisch personeel. Een volgend kabinet zal alles op alles moeten zetten om deze knelpunten weg te nemen. Anders wordt het steeds moeilijker om de klimaatdoelen te halen en de ambitie van een schone en vitale maakindustrie waar te maken. Een volgend kabinet zal ook duidelijkheid moeten geven over het beleid rond beprijzen van uitstoot, regelgeving en subsidies voor verduurzaming. Bedrijven zullen de komende twee jaar finale besluiten moeten nemen over omvangrijke investeringsprojecten die nodig zijn om hun activiteiten te verduurzamen. Dat vraagt om voorspelbaarheid van het beleid. Een volgend kabinet zal ook verder moeten gaan met het ontwikkelen van een strategische agenda voor schone technologie en meer prioriteit moeten geven aan de circulaire economie. Wij denken dat de aanbevelingen in dit briefadvies bij dit alles behulpzaam zijn. Graag gaan de sociale partners en kroonleden in de SER hierover nader in gesprek om er ook samen de schouders onder te zetten.

Kim Putters,

Voorzitter SER

Inhoud

1.	Het belang van een duurzame maakindustrie in Nederland	3
2.	Urgentie om aan de slag te gaan met uitvoering	5
3.	Aanbevelingen voor een volgend kabinet.....	10
3.1	Uitvoering en stabiliteit voor klimaatdoel 2030.....	10
3.1.1	Infrastructuur en vergunningen	10
3.1.2	Arbeidsmarkt	12
3.1.3	Concretisering en verdere uitwerking instrumenten	16
3.1.4	Afbouw fossiele 'subsidiës'	18
3.2	Nieuwe schone industrie en grondstoffen	19
3.2.1	Strategische clean tech agenda.....	20
3.2.2	De circulaire agenda.....	21
3.3	Inzet in Europa.....	22
4.	Overzicht aanbevelingen	23

1. Het belang van een duurzame maakindustrie in Nederland

Urgentie behalen klimaatdoelen

De SER onderschrijft de doelen van de klimaatwet om de nationale CO₂-uitstoot in 2030 met ten minste 55 procent terug te dringen ten opzichte van 1990, als tussenstap naar een CO₂-neutrale economie in 2050.¹ De raad onderschrijft ook de ambitie om in 2050 volledig circulair te zijn². De grenzen van wat de aarde kan dragen, worden stelselmatig overschreden. De manier waarop we omgaan met energie, grondstoffen en materialen heeft gevolgen voor de opwarming van de aarde, de biodiversiteit en de leefomgeving van mensen. We zijn het verplicht aan onszelf, maar vooral aan onze kinderen en kleinkinderen, zowel in ons land als elders, om dit een halt toe te roepen. Als de gestelde doelen voor het tegengaan van de opwarming van de aarde niet worden gehaald, heeft dat desastreuze effecten voor het milieu en de gezondheid en het welzijn van mensen over de hele wereld. Nederland moet hierin zijn verantwoordelijkheid nemen.³ Willen we de doelen halen dan moet nu de investeringen worden gedaan, we kunnen niet wachten.

De Raad van State wijst er op dat het op dit moment onzeker is of de gestelde doelen gehaald kunnen worden.⁴ Het behalen van het klimaatdoel van 55 procent emissiereductie in 2030 komt vooral gevaar door knelpunten in de uitvoering. Gezien de urgentie zal alles op alles moeten worden gezet om de knelpunten weg te nemen en er voor te zorgen dat het lange termijn doel van een CO₂-neutrale economie in het vizier blijft.

De overgang naar een economie met een duurzame energievoorziening en een CO₂-neutrale en circulaire economie is een grote opgave die recht moet doen aan de doelstelling van de SER om brede welvaart te bevorderen waar samenleving, economie en milieu in balans zijn, hier en nu, later en elders.

Verduurzaming maakindustrie van belang voor behalen klimaatdoelen

Voor het behalen van de klimaatdoelstellingen is verduurzaming van de maakindustrie van groot belang.⁵ Het pad voor de Nederlandse maakindustrie naar emissieloze productie start vanuit een relatief energie-intensieve structuur met een hoge CO₂ voetafdruk. De maakindustrie is verantwoordelijk voor ongeveer een derde van alle emissies van broeikasgassen in Nederland in 2022. Deze zijn sterk geconcentreerd bij energie-intensieve bedrijven die regionaal geclusterd zijn. Verduurzaming van de maakindustrie levert dan ook een belangrijke bijdrage aan het behalen van de

¹ Zie voor de klimaatwet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2023-07-22>. De Europese klimaatwet verplicht de Europese Commissie (EC) om in 2024 een klimaatdoel voor 2040 voor te stellen. De EC komt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2024 met een voorstel.

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050#:~:text=Het%20kabinet%20werkt%20toe%20naar,mineralen%2C%20metalen%20en%20fossiel>

³ Zie Intergovernmental Panel on Climate Change (2023), AR6 Synthesis Report Climate Change in 2023.

⁴ Raad van State (2023), Concept Klimaatnota 2023.

⁵ Onder de term maakindustrie verstaat de SER in de advies alle bedrijven die zich bezighouden met het voortbrengen van fysieke producten inclusief onderdelen, halffabricaten of eindproducten, zoals papier, staal, voedselproducten, kunstmest, medicijnen, auto's en smartphones (en behelst daarmee zowel de basis industrie, waar o.a. staal, plastic, brandstof en waterstof wordt geproduceerd als de verwerkende industrie). De nadruk op fysieke producten neemt overigens niet weg dat maakindustriebedrijven ook diensten kunnen aanbieden rondom hun producten, of intensief verweven kunnen zijn met andere sectoren, waardoor de maakindustrie soms moeilijk af te bakenen is.

klimaatdoelstellingen en is daarmee een sector-overschrijdend belang.⁶ De maakindustrie heeft tot nu toe weliswaar de emissie van broeikasgassen het sterkst teruggedrongen sinds 1990 (37,2 megaton CO₂), maar staat voor een grote opgave om tot 2030 de resterende 20,2 megaton CO₂ terug te dringen (zie ook tabel 2.1). Verduurzaming van productieprocessen in de industrie is ook nodig vanwege het directe effect op de leefomgeving van productieprocessen in de maakindustrie. De uitstoot zou ook kunnen verlaagd door verplaatsing van de maakindustrie naar elders. Dit draagt echter niet bij aan een beter klimaat: het probleem wordt verplaatst door het exporteren van de CO₂-voetafdruk naar elders.

Duurzaam verdienvermogen en werkgelegenheid maakindustrie

Verduurzaming van de maakindustrie is een voorwaarde voor het behoud van industriële activiteiten in Nederland. Al was het maar omdat we gehouden zijn aan de klimaatdoelen. Stip op de horizon daarbij is een vitale, circulaire en mondiaal toonaangevende maakindustrie met hoogwaardige werkgelegenheid, waar de uitstoot van broeikasgassen nagenoeg nul is. De SER vindt dat Nederland de ambitie moet hebben voorop te lopen in het verduurzamingsproces van de industrie.⁷ Dit betekent onder meer dat het voor koplopers aantrekkelijk moet zijn om in ons land te investeren in nieuwe technologieën en productieprocessen. Daardoor kan de werkgelegenheid in de industrie en aanverwante sectoren in de regio's worden behouden en of een impuls krijgen.

Nederland heeft de mogelijkheden om een belangrijke vestigingsplaats te zijn voor de duurzame maakindustrie: door haar ligging aan een Europese delta, haar havens en infrastructuur, sterke industriële clusters, aantrekkelijk woon- en werkklimaat en een goed opgeleide beroepsbevolking. Die factoren hebben er mede toe bijgedragen dat Nederland een sterke maakindustrie heeft, die een belangrijke bijdrage levert aan het nationaal inkomen, het innovatief vermogen van de Nederlandse economie, de export, de werkgelegenheid en waardeketens elders in de economie (zie kader). Een vitale maakindustrie in Nederland draagt ook bij aan meer strategische autonomie, waardoor Europa kwetsbare afhankelijkheden van derde landen vermindert. Vanuit strategisch oogpunt is het noodzakelijk dat de EU minder afhankelijk is van met name autocratische regimes op de terreinen van energie, grondstoffen, technologie en data. Dat is ook nodig om de klimaat- en digitale transitie vorm te kunnen geven in lijn met Europese waarden.⁸

De bijdrage van de maakindustrie aan het verdienvermogen en werkgelegenheid

De directe bijdrage aan het bbp is 12,2 procent van het bbp van Nederland. De arbeidsproductiviteit van de industrie is in vergelijking met andere sectoren en landen hoog, en is daarmee aanjager van de concurrentiekracht. Dat komt mede omdat de industrie fors investeert in R&D. De energie-intensieve maakindustrie levert ook een belangrijke bijdrage aan de export. De maakindustrie, met name de energie-intensieve

⁶ Dit advies richt zich primair op de energietransitie in de maakindustrie en de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en de overgang naar een circulaire maakindustrie. Die transitie is nodig voor het behalen van de klimaatdoelen. Bedrijven zullen de komende twee jaar finale besluiten moeten nemen over investeringsprojecten die nodig zijn voor de energietransitie in de maakindustrie. Dat vereist dat knelpunten in de uitvoering met spoed moeten worden weggenomen. Verduurzaming van de industrie reikt natuurlijk verder en heeft ook betrekking op bijvoorbeeld het behoud van biodiversiteit en een betere kwaliteit van het oppervlaktewater. Voor zover dat geen verdere vertraging in de besluitvorming oplevert, dienen deze aspecten mee te worden genomen in de finale besluitvorming over investeringsprojecten, waarbij het vanzelfsprekend is dat bedrijven zich houden aan de bestaande regels rond de uitstoot van toxische stoffen.

⁷ SER-advies (2019), Nationale klimaataanpak voor regionale industriële koplopers, p. 19.

⁸ SER-Verkenning (2023), Beleidsagenda Europese Unie 2024-2029.

basisindustrie, is daarnaast sterk verbonden met vele Nederlandse waardeketens omdat het een belangrijke leverancier en afnemer is voor vele andere sectoren in Nederland.

In de industrie werken nu meer dan 730.000 mensen, dat is 9,3 procent van het aantal werkenden. In de energie-intensieve maakindustrie werkt ongeveer 2,5 procent van het aantal werkenden. De maakindustrie is sterk geconcentreerd in clusters en regio's, deels buiten de Randstad, waar het inkomen van mensen sterk afhankelijk is van deze bedrijven.

Een vitale maakindustrie is niet alleen essentieel voor een duurzaam verdienvermogen en werkgelegenheid, het is ook onmisbaar om bredere maatschappelijke doelen na te kunnen streven. Zo vervaardigt de industrie de producten en innovaties die nodig zijn om onze economie en samenleving duurzamer te maken (koolstofarme productie, circulaire systemen), de volksgezondheid te beschermen of te stimuleren (medische hulpmiddelen, medicijnen), onze veiligheid te borgen (cybersecurity, materialen voor defensie), of de mobiliteit te bevorderen (personenvervoer, transportmiddelen). Er liggen ook grote kansen voor nieuwe maakindustrieën in relatie tot verduurzaming. Als we duurzame producten en processen niet inkopen maar zelf gaan maken en verkopen, kunnen we niet alleen onze eigen economie helpen verduurzamen maar wereldwijd impact maken. Er liggen enorme kansen voor bijvoorbeeld (onderdelen van) elektrische voertuigen, warmtepompen, productie van waterstof of groene materialen en circulariteit.

Rol overheid

Verduurzaming is primair een opgave van de sector zelf. De overheid kan dat op verschillende wijze ondersteunen: door de juiste prijsprikkels te geven zodat maatschappelijke kosten van CO₂-emissies daadwerkelijk in rekening worden gebracht; door het vaststellen van normen voor b.v. energiebesparing en energie-efficiëntie van productieprocessen; en door het geven van tijdelijke subsidies voor verduurzaming van productieprocessen. Daarnaast vraagt de transitie naar duurzame energie ook om een coördinerende en investerende rol van de overheid ten aanzien van bijvoorbeeld uitbouw en ombouw van de energie-infrastructuur.⁹ Tot slot kan de overheid invloed hebben op verduurzaming van de maakindustrie door haar inkoop- en aanbestedingsbeleid in te zetten als *launching customer* en de bereidheid hiervoor een passende prijs te betalen. Randvoorwaarde hierbij is dat het ingezette overheidsbeleid consistent en betrouwbaar is, zodat private financiers voldoende zekerheid ervaren om de nodige financiering voor een langere termijn te verstrekken.

2. Urgentie om aan de slag te gaan met uitvoering

De doelstellingen, beleid en plannen van de overheid en het bedrijfsleven voor de verduurzaming van de maakindustrie liggen er. Het is vooral zaak dat het aanstaande kabinet duidelijkheid geeft dat ze op basis hiervan verder gaat met de uitvoering van het beleid en knelpunten daarvoor wegneemt.

Doelstellingen

Om aan de klimaatdoelstellingen te voldoen (zie bovenstaande) streeft het demissionaire kabinet er naar om de uitstoot van broeikasgassen in de maakindustrie in 2030 met 66 procent terug te dringen ten opzichte van de uitstoot in 1990.¹⁰ Dat betekent dat de maakindustrie tot 2030 de uitstoot met ongeveer 20 megaton CO₂-

⁹ Zie b.v. W. Bolhuis (2023), *Beleidseconomen moeten weten wat transitiefalen is*, ESB.

¹⁰ Kamerbrief Minister Adriaansens van 14 juli 2023, *Stand van zaken Nationaal Programma Verduurzaming Industrie*, p. 8.

equivalenten zal moeten terugdringen (zie tabel 2.1). De maakindustrie schaaft zich achter dit doel, waarbij van belang is dat de uitvoering van de plannen daarbij wel mogelijk wordt gemaakt.

De maakindustrie is weliswaar nog steeds de sector die het meeste uitstoot, maar ook de sector waar de uitstoot tot nu toe het meeste is teruggedrongen. Samen met de elektriciteitssector heeft de sector met de meest ambitieuze doelstelling voor 2030 (tabel 2.1). Sectoren als mobiliteit, landbouw en gebouwde omgeving worden tot 2030 nog relatief ontzien, maar ook die sectoren zullen na 2030 moeten versnellen richting klimaatneutraal in 2050. De absolute opgave van het terugdringen van de restemissies na 2030 is in de maakindustrie het grootst.

Tabel 2.1 - Kerngegevens emissies broeikasgassen

	Industrie	Gebouwen	Mobiliteit	Landbouw	Elektriciteit
Emissies 1990 (megaton)	87,0	29,7	33,3	33,0	39,6
Emissies 2022 (megaton)	49,8	19,6	29,6	24,4	30,7
Reductie 1990-2022 (%)	42,8	34,0	11,1	26,1	22,5
Reductiedoel 2030 (%)	66	56	50	50	67
Opgave tot 2030 (megaton)	20,2	6,4	8,6	8,2	17,7
Restemissies (megaton)	29,6	13,2	21,0	17,9	13,0

Bron: PBL (2023), *Klimaat en energieverkenning 2023*, kerntabellen 1 en 2

Toelichting: landgebruik buitenbeschouwing (klein). Het reductiedoel is t.o.v. 1990. Daaruit volgt gegeven emissie 2022 de restemissie om klimaatneutraliteit te bereiken. Dat is een indicatieve bandbreedte.

Een groot deel van de emissiereductie in de maakindustrie zal geleverd moeten worden door een klein aantal grote bedrijven die veel CO₂ uitstoten. Immers ongeveer de helft van alle industriële emissies komt voor rekening van 14 maakbedrijven en hun vestigingen in Nederland. Het gaat om bedrijven in de staal, chemie, kunstmest en raffinage, die samen met honderden andere maakbedrijven in vijf industrieclusters zitten (Rotterdam-Moerdijk, Noordzeekanaalgebied, Noord-Nederland, Chemelot (Limburg) en Zeeland)¹¹. Op basis van de plannen van deze bedrijven en de maatwerkafspraken (zie hieronder) zullen zij méér dan de helft van de 20 megaton emissies-reductie op zich nemen. Maar ook de groep duizenden maakbedrijven met kleinere emissies zullen grote stappen zetten. Het gaat bijvoorbeeld om voeding, papier, glas, bakstenen, chemie, afval- en recycling en metaalindustrie.

Beleid en plannen

Het beleid voor de verduurzaming van de industrie bestaat uit een mix van beprijzen van de broeikasuitstoot via het EU-ETS handelssysteem, normen voor bijvoorbeeld energiebesparing en ondersteuning van bedrijven voor verduurzaming van hun productieprocessen middels fiscale regels en subsidies.

Het EU-ETS handelssysteem vormt een essentieel element van het Europese klimaatbeleid, dat niet alleen zorgt voor effectieve verlaging van de emissies van CO₂ en andere broeikasgassen van een groot aantal economische activiteiten, maar dat ook de effectiviteit en doelmatigheid van andere klimaatbeleidsmaatregelen beïnvloedt, zoals het afbouwen van fossiele subsidies. Het EU-ETS is begin 2023 herzien en ook de CO₂-prijs is sterk gestegen de afgelopen jaren. Het emissierechtenplafond en gratis EU-ETS rechten worden versneld afgebouwd wat leidt tot een volledige afbouw van de uit te

¹¹ Daarnaast is er een zesde cluster van ongeveer 200 energie-intensieve bedrijven die niet gevestigd zijn in een van de vijf geografische industrieclusters, maar die wel vallen onder het ETS-systeem en de CO₂-heffing.

geven rechten vanaf 2039.¹² In samenhang hiermee is afgesproken dat per 2026 er stapsgewijs een koolstofheffing aan de grens wordt ingevoerd voor koolstofintensieve producten (cement, ijzer en staal, aluminium, kunstmest, elektriciteit en waterstof) die in de EU worden ingevoerd (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) om concurrentie van meer vervuilende producten van buiten te beperken en daarmee het gelijke speelveld te herstellen.¹³

Ondersteuning van bedrijven middels subsidies voor CO₂ besparende maatregelen in het productieproces (vergroeningssubsidies) is nodig voor o.a. (tijdelijk) het afdekken van de onrendabele top van investeringen vanwege de relatief hoge prijs van duurzame energie of van CO₂-reductie maatregelen. In veel gevallen moet het fabricageproces zelf (bijv. voor staal of papier) opnieuw ingericht worden om verduurzaming mogelijk te maken. Dat vergt hoge investeringen in technologieën die nog niet op grote schaal bewezen zijn en een hoog technisch (afbreuk)risico kennen. Onrendabele toppen in investeringsplannen zijn te verlagen wanneer bedrijven een beroep kunnen doen op een exploitatiesubsidie, zoals de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE++). De mate waarin zich onrendabele toppen voordoen is uiteraard mede afhankelijk van de geldende CO₂-prijs.

Onderstaand kader geeft een overzicht van de belangrijkste elementen die mede hebben gezorgd voor de reductie van de uitstoot van broeikasgassen in de industrie ten opzichte van 1990.

Beleidsmaatregelen voor uitstoot vermindering in de industrie

Het beleid voor de verduurzaming van de industrie bestaat uit een mix van beprijzen, normeren en subsidiëren:

- Het EU ETS zorgt ervoor dat het emissieplafond elk jaar daalt, waardoor ook de emissies moeten dalen. In 2030 is de reductie 62 procent ten opzichte van 2005. De CO₂-prijs bedraagt zo'n 85 euro/ton, het aantal gratis CO₂-rechten wordt afgebouwd en prijs ervan zal naar verwachting verder stijgen.
- Een nationale CO₂-heffing bovenop de ETS prijs, die oploopt naar 135 euro/ton in 2030. Deze prijsprikkel wordt geheven over het vermijdbare deel van de CO₂-emissie. De heffing is er op gericht dat de Nederlandse maakindustrie tot de meest energie-efficiënte van Europa gaat behoren.¹⁴ Andere EU-lidstaten kennen geen nationale heffing. Eventuele opbrengsten van de CO₂-heffing komen beschikbaar voor het stimuleren van emissiereductiemaatregelen bij bedrijven die verduurzamen.
- De energiebelasting voor bedrijven is de afgelopen jaren verhoogd, en zal conform de huidige plannen de komende jaren verder verhoogd worden.
- Ook worden de bedrijven via regulering verplicht om energie te besparen: maatregelen die binnen 7 jaar zijn terugverdiend moeten genomen worden, en komt er een verplichting om hergebruikte plastics als grondstof te gebruiken voor

¹² Zoals aangegeven in voetnoot 1 komt de EC binnenkort met een voorstel voor het klimaatdoel in 2040. De European Scientific Advisory Board on Climate Change, het belangrijkste adviesorgaan van de EC op het terrein van klimaat, stelt een klimaatdoel voor van 90-95 procent reductie van broeikasgassen ten opzichte van 1990. Gezien het feit dat de EU-ETS rechten vanaf 2039 zullen zijn afgebouwd, en gegeven het feit dat een groot deel van de maakindustrie onder het ETS-systeem valt, zullen de consequenties voor het voorgesteld klimaatdoel in 2040 voor de industrie waarschijnlijk minder consequenties hebben dan voor andere sectoren.

¹³ https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

¹⁴ Zie uitgebreider: SER-advies (2019), Nationale klimaataanpak voor regionale industriële koplopers, pp. 37-38 en R. Koelemeijer, M. van Hout en B. Daniëls (2022), Analyse Tarief CO₂-heffing Industrie, PBL.

de productie van nieuwe plastics. Per 1 juli 2023 is deze verplichting aangescherpt ook voor ETS-bedrijven en glastuinbouw.

- Om bedrijven te ondersteunen zijn ook er ook fiscale regelingen en subsidies. De belangrijkste voor de industrie is de SDE++, en daarnaast zijn er de Versnelde klimaatinvesteringen in de industrie (VEKI)-subsidie, de Energie Investeringsaftrek (EIA) en 3 mld euro in het Klimaatfonds voor maatwerk.

Onderdeel van het huidige beleid zijn maatwerkafspraken van de overheid met 20 grote bedrijven in de maakindustrie die het meeste uitstoten.¹⁵ Met de maatwerk aanpak worden ambitieuze bedrijven gefaciliteerd om versneld en meer CO₂ te reduceren. Met de aanpak wordt beoogd 3,5 Mton extra CO₂ te reduceren bovenop de generieke aanpak. Additionele CO₂-reductie is hierbij dus een randvoorwaarde. Dit is niet alleen een belangrijk instrument om de klimaatdoelstellingen voor de maakindustrie van 2030 te behalen, maar ook om een gezonde leefomgeving te waarborgen, waarbij in het bijzonder aandacht is voor stikstofreductie. Hierbij is wederkerigheid het uitgangspunt. Bedrijven die een visie hebben op grootschalige reductie door toepassing van nieuwe, innovatieve, circulaire en schonere technologieën die versneld kunnen worden of in de periode net na 2030 toegepast kunnen worden, en hun internationale CO₂-voetafdruk vermindert (scope 3 emissies), kunnen hierover afspraken maken met de overheid.

De overheid zorgt voor de benodigde randvoorwaarden zoals infrastructuur, vergunningsverlening en de beschikbaarheid van duurzame energie zodat bedrijven kunnen investeren in verduurzaming. Waar relevant worden er afspraken gemaakt over bovenwettelijke inspanningen ten gunste van de leefomgeving en de gezondheid van omwonenden. Bij het opstellen van de maatwerkafspraken zullen de bedrijven worden gevraagd om de OESO-richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen te onderschrijven en de zes bijbehorende due diligence-stappen te doorlopen¹⁶. Bedrijven wordt ook gevraagd garanties te geven voor goed werkgeverschap en bestuur, waaronder scholing van technisch personeel door middel van een voortrekkersrol binnen hun sector. Met de maatwerk aanpak wordt beoogd coördinatieproblemen aan te pakken. Zeker bij de grote bedrijven gaat het om grote complexe veranderingen van productieprocessen. Dit vergt andere energie, andere energie-infrastructuur, andere vergunningen, andere machines en apparatuur daarom grote investeringsbeslissingen. Om voor 2030 nieuwe processen/projecten operationeel te hebben is er stevige regie nodig zodat alles gelijktijdig gebeurt. De maatwerk aanpak, waarbij ook provincies en het ministerie van IenW nauw bij is betrokken moet dit mogelijk maken.

Er wordt gewerkt met een gefaseerd proces: van een Expression of Principles (EoP), naar een Joint Letter of Intent (JLOI), naar bindende maatwerkafspraken. Er zijn tot nu toe tien EoP's afgesloten en één JLOI sinds de start van de maatwerk aanpak.¹⁷ Bedrijven waar maatwerkafspraken mee gemaakt worden committeren zich voor nu en de lange termijn aan Nederland. De financiële ondersteuning van de maatwerktrajecten zal zo veel mogelijk plaatsvinden via generieke subsidies zoals de SDE++ en de Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie (NIKI). Indien nodig zal de overheid in overleg met het bedrijf de mogelijkheden voor specifieke financiële steun onderzoeken om tot verduurzaming van het productieproces te komen. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de toepasselijke Europese staatssteunkaders.

¹⁵ Zie uitgebreider: Kamerbrief Minister Adriaansens van 22 juli 2022, TK 29 826, nr. 148 (Zomerbrief).

¹⁶ Idem, p. 7.

¹⁷ De meest recente is die met chemiebedrijf LYP. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/13/expression-of-principles-lyondellbasell>. Voor de herziene EoP met Tate Steel Nederland zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/15/22310250bijlage-1-eop-tata-steel-nederland-final-for-signing>

Uit de meest recente doorrekening van PBL in de Klimaat en Energieverkenning (KEV) 2023 blijkt dat de industrie met het ingang gezette beleid het doel van –66 procent kan halen, waardoor ook de industrie haar bijdrage levert aan het overall doel van –55 procent in 2030. Tegelijk geeft het PBL aan dat de onzekerheden groot zijn. De verwachte restemissie in 2030 ligt in een ruime bandbreedte van 27 – 42 mt CO₂. Er moeten dus alles op alles worden gezet om de doelstelling van 29 megaton te halen. Hiervoor is ook uitwerking nodig van de extra maatregelen uit de voorjaarsnota die nog niet in de berekeningen van het PBL zijn opgenomen. Het gaat hier bijvoorbeeld om een verplichting om gebruikte plastics als grondstof te herbruiken voor de productie van nieuwe plastics.

Knelpunten bij de uitvoering

Een belangrijk knelpunt bij de uitvoering van de beleidsvoornemens en de plannen van de industrie is volgens het PBL de beschikbaarheid van energie-infrastructuur. Door de netcongestie stopt de verduurzaming van de industrie en verzwakt de internationale concurrentiepositie van bedrijfsleven. De uitbreiding van de elektriciteitsnetten kan het tempo van de energietransitie niet bijhouden, ondanks forse investeringen van de netbeheerders. De toenemende congestie in de elektriciteitsnetten is een belangrijk obstakel voor de beoogde toename van hernieuwbare elektriciteit en elektrificatie in de industrie. Op dit moment staan er volgens cijfers van de netbeheerders 8.000 bedrijven op de wachtlijst voor afname van stroom. Veel bedrijven willen van het gas af, maar kunnen niet. Volgens Minister Jetten is in grote delen van Nederland het elektriciteitsnet zo vol dat er zich de komende jaren geen nieuwe grootverbruikers zoals bedrijven kunnen vestigen, totdat de verzwaringen van het elektriciteitsnet gereed zijn of dat meer flexibel gebruik gemaakt wordt van het net.¹⁸ Dat hindert de energietransitie, en verslechtert tegelijkertijd het vestigingsklimaat, omdat het nieuwe onzekerheden creëert voor bijvoorbeeld investeerders in groene energie (wind en zon) en de mogelijkheden voor innovatie en het creëren van nieuwe werkgelegenheid beperkt.

Ook het ontbreken van een netwerk voor het afvangen en ondergronds opslaan van CO₂ (CCS), het onvoldoende beschikbaar zijn van groene waterstof en de beleidsinstabiliteit haperen de verduurzaming. De komende verbouwing van de energie-infrastructuur is een enorme opgave, zeker in het dichtbevolkte en dichtbebouwde Nederland, waar de ruimte schaars is.¹⁹

Een ander knelpunt is het tekort aan vakkrachten in de maakindustrie en de energiesector. Voor de uitvoering van klimaatmaatregelen zijn veelal technici, ICT'ers en specialisten op het gebied van kwaliteit en veiligheid nodig.²⁰ Het aantal vacatures en de spanning op de arbeidsmarkt voor deze beroepen is de afgelopen jaren sterk gestegen. Vanwege de uitstroom van het vergrijsde personeelsbestand in de maakindustrie is de verwachting dat deze krapte de komende jaren zal aanhouden. Dit komt onder meer doordat met name het aantal mbo-studenten en hbo-studenten in 2022 in de richtingen chemie, metaal, werktuigbouw en elektro is afgenomen ten opzichte van 2018.²¹

Het PBL wijst er op dat als er vertraging in de uitwerking en implementatie van beleidsplannen optreedt of als er plannen worden geschrapt, dat het halen van de klimaatdoelstelling van 55 procent broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990 extra lastig zal zijn en de kosten zullen stijgen. Bedrijven zullen de komende twee jaar finale besluiten moeten nemen over omvangrijke investeringsprojecten die nodig zijn om

¹⁸ Kamerbrief van Minister Jetten van 18 oktober 2023 (TK 29023, nr. 451).

¹⁹ Zie uitgebreider: Netbeheer Nederland (2023), Samen in de hoogste versnelling: De contouren van de nationale uitvoeringsagenda voor de regionale energie-infrastructuur, pp. 8-12.

²⁰ Zie uitgebreider: UWV (2023), Klimaatbanen in de industrie.

²¹ Idem, p. 9.

hun activiteiten te verduurzamen. Dat vraagt om voorspelbaarheid van het beleid en het wegnemen van knelpunten bij de uitvoering ervan.

Om de uitvoering van de doelstellingen te versnellen is het dus op korte termijn nodig dat:²²

- de energie-infrastructuur en vergunningen op orde zijn;
- er voldoende vakkrachten in de industrie zijn;
- er een duidelijk en stabiel beleid rond beprijzen, subsidiëren en normeren is dat stimuleert tot het nemen van investeringsbeslissingen voor verduurzaming in Nederland.

Daarnaast moet er voldoende duurzame energie tegen concurrerende prijzen beschikbaar zijn. Voor de langere termijn is het nodig dat er een strategische agenda voor schone technologieën en innovatie wordt ontwikkeld en er een volwaardige agenda voor de circulaire economie komt.

3. Aanbevelingen voor een volgend kabinet

Op basis van het bovenstaande formuleert paragraaf 3.1 aanbevelingen aan een volgend kabinet om aan de slag te gaan met de verdere uitvoering van de doelstellingen en de plannen voor het behalen van het klimaatdoel in 2030. Er is echter meer nodig om de industrie klimaatneutraal te maken. Paragraaf 3.2 gaat daarom in op de noodzaak voor het verder ontwikkelen van de agenda voor clean-tech industrie en circulariteit. Voor de verwezenlijking van de agenda voor de verduurzaming van de industrie heeft Nederland Europa nodig. Dit komt aan de orde in paragraaf 3.3.

3.1 Uitvoering en stabiliteit voor klimaatdoel 2030

3.1.1 Infrastructuur en vergunningen

De infrastructuurbeperkingen voor het behalen van de klimaatdoelen in 2030 spelen volgens het PBL met name bij het elektriciteitsnet.²³ Elektrificatie in de industrie concurreert daarbij volgens het PBL ook met elektrificatie in andere sectoren zoals gebouwde omgeving en mobiliteit. De realisatie van extra CO₂-afvanginstallaties en nieuwe aansluitingen op geplande CO₂-opslaginfastructuur, groen gas en waterstoftransport-leidingen lijkt volgens het PBL minder knellend voor 2030. Maar ook daarvoor moeten de vergunningstrajecten nog succesvol worden afgerond en diverse investeringsbeslissingen worden genomen. Daarnaast worden veel projecten vertraagd door de stikstofproblematiek.

Om de knelpunten bij het elektriciteitsnet aan te pakken werken netbeheerders, overheden en marktpartijen samen in het Landelijk Actieprogramma Netcongestie. Er gebeurt al veel op dit terrein, maar om de doelstellingen te behalen zal er nog meer moeten gebeuren. De gezamenlijke netbeheerders investeren in de periode tot 2030 minimaal 8 tot 10 miljard euro per jaar in het uitbreiden van de elektriciteits- en gasinfrastructuur. Demissionair minister Jetten heeft onlangs op vier sporen acties aangekondigd: sneller bouwen; betere benutting van het elektriciteitsnet; flexibel gebruik van het net; en slim laden en slim verduurzamen van woningen.²⁴

²² Zie ook de Keuzewijzer Klimaat en Energie (2023), van onafhankelijke ambtelijke werkgroep klimaat en energie.

²³ PBL (2023), Klimaat en energieverkenning 2023, p. 46.

²⁴ Kamerbrief van Minister Jetten van 18 oktober 2023 (TK 29023, nr. 451).

Om het elektriciteitsnet te verzwaren en uit te breiden hebben de netbeheerders voldoende personeel (zie volgende paragraaf), materiaal, ruimte en snelle vergunningsprocedures nodig. Het kabinet wil de doorlooptijd van de voorbereiding, vergunningverlening en daadwerkelijke aanleg zoveel mogelijk verkorten. Daartoe worden de volgende maatregelen voorgesteld:²⁵

- Met gemeenten en provincies wordt gewerkt aan het proactief aanwijzen van grond voor elektriciteitsnetten, batterijen en elektrolysers. Gemeentes worden gestimuleerd het voorkeursrecht in te zetten om ruimtelijke doelen zoals de energietransitie te realiseren.
- Voor projecten van zwaarwegend maatschappelijk belang komt er een beroepsprocedure in één instantie bij de Raad van State (en uitspraak binnen zes maanden), wat zorgt voor een potentiële versnelling van maximaal 1,5 jaar.
- Er wordt gekeken naar mogelijkheden om te versnellen door het wegnemen van dubbeling in stappen en door het gelijktijdig plaatsvinden van procedurestappen.
- De mogelijkheid wordt onderzocht of de structurele stikstofreductie die optreedt als gevolg van de aanleg van energie-infrastructuur, kan bijdragen aan de versnelling van stikstof-vergunningverlening voor energie-infrastructuur.
- Er wordt een experiment opgezet op basis van de experimenteerbepaling in de Omgevingswet, om tijdelijk af te wijken van de geldende bepalingen in wetgeving. Een experiment moet bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.
- Een pilot wordt gestart voor een klein aantal hoogspanningsprojecten in de gebieden met de grootste knelpunten voor het proactief bouwen door netbeheerders in situaties waar afgegeven vergunningen nog niet onherroepelijk zijn, of zelfs op moment dat er nog geen vergunning verleend is ('gedoogconstructie').
- Er komt en meer planmatige uitrol van energie-infrastructuur waardoor er efficiënter gewerkt kan worden en ruimtelijke ontwikkelingen en energiesystemen in samenhang worden geprogrammeerd. Dit vraagt tevens een andere manier van prioriteren van aansluitingen.²⁶

Gegeven de urgentie van het behalen van de klimaatdoelen, onderschrijft de SER deze voorgestelde maatregelen. De SER is zich bewust van het ingrijpende karakter van de maatregelen maar ziet de versterking van het elektriciteitsnet als een zwaarwegend maatschappelijk belang omdat het nu een voorwaarde is voor het behalen van de klimaatdoelen. Dat rechtvaardigt dat daaraan nu prioriteit wordt gegeven bij de toewijzing van ruimte en waar nodig vergunningsprocedures worden verkort en bezwaarmogelijkheden worden ingeperkt. Het zou volgens de SER ook meer logisch zijn om bij vergunningsverlening de structurele en keteneffecten op stikstofreductie mee te nemen, mits deze geloofwaardig kunnen worden aangetoond. Daarnaast kan er worden ingezet op het creëren van een aparte categorie voor energie-infrastructuurprojecten bij het toewijzen van stikstofruimte zodat deze projecten uitgezonderd worden van verdere wegingen of uitruil. Omdat bij energie infrastructuurprojecten alleen in de aanlegfase beperkt stikstof vrijkomt, hoeft voor deze projecten alleen tijdelijk de benodigde stikstofruimte worden toegewezen.

Om dit te realiseren is het nodig dat er binnen de Rijksoverheid tussen de Ministeries van BZK, IenW en EZK goed wordt samengewerkt. Daarvoor is het volgens de SER noodzakelijk dat er hiervoor in een volgend kabinet een coördinerend bewindspersoon met de nodige doorzettingsbevoegdheid komt.

²⁵ Idem.

²⁶ Zie uitgebreider: Netbeheer Nederland (2023), Samen in de hoogste versnelling: De contouren van de nationale uitvoeringsagenda voor de regionale energie-infrastructuur, pp. 16–19.

Naast bovenstaande maatregelen is het van belang dat er blijvend wordt ingezet op maatregelen voor energiebesparing en energie-efficiëntie in de maakindustrie. De overschakeling naar duurzame energiebronnen als wind en zon betekent dat CO₂ vrij regelbaar vermogen moet worden ontwikkeld. Ook flexibel gebruik van energie is van belang: dat is een uitdaging voor de maakindustrie die ook kansen biedt.

3.1.2 Arbeidsmarkt

Inleiding

Een integraal, breed gedragen en activerend arbeidsmarkt- en scholingsbeleid is nodig om de verduurzaming van de industrie mogelijk te maken en de kansen ervan voor verdienvermogen en hoogwaardige werkgelegenheid te verzilveren, maar ook om het werk slim te organiseren rondom schaarse menskracht. Er zijn forse (beleids)inspanningen nodig om te voorkomen dat deze transitie vastloopt op een tekort aan gekwalificeerd personeel. Om de ambities te realiseren zijn per saldo extra vakkrachten nodig, die bovendien over de juiste vaardigheden beschikken. Door vergrijzing zullen bestaande tekorten verder oplopen. Het is daarom nodig om méér mensen aan te trekken en te behouden met aantrekkelijk en veilig werk, goede arbeidsvoorwaarden en perspectief. Dit alles geldt ook voor andere sectoren, maar wordt in sectoren zoals de industrie, energie en bouw dubbel zo urgent vanwege de grote CO₂-reductie opgave en een stagnerende in- en uitstroom vanuit technische en informatica opleidingen.

Daarnaast zullen er in delen van de maakindustrie banen verloren kunnen gaan, terwijl de transitie tegelijkertijd ook zullen leiden tot nieuwe en veelal hoogwaardige werkgelegenheid. De transitie vraagt om nieuwe vaardigheden van werkenden in de maakindustrie. Huidige werkenden en bedrijven kunnen zich veel meer dan nu blijven ontwikkelen door een combinatie van onderzoek en responsief onderwijs op maat, dichtbij de praktijk. De opgave is om ontwikkeling van vaardigheden, technologie en werkprocessen veel beter te verbinden in een lerende aanpak waarbij naast bedrijven en werkenden ook de brede onderwijskolom betrokken is.

De inzet voor een actief arbeidsmarktbeleid met voldoende scholings- en ontwikkelingsfaciliteiten moet nadrukkelijk in de regio's handen en voeten krijgen, in nauwe samenspraak met de sectoren op landelijk niveau. Daarbij zorgt de landelijke overheid zonnig voor de juiste randvoorwaarden, b.v. een goede infrastructuur en structurele financiën voor Leven Lang Ontwikkelen (LLO). Daarbij zal bijzondere aandacht moeten worden gegeven aan de regio's waarin de vijf industriële clusters zich bevinden.

Integraal beleid is nodig

Om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken is er beleid nodig op alle fronten: het behoud van gekwalificeerd personeel in de maakindustrie, het bevorderen van arbeidsmobiliteit tussen en binnen clusters en bedrijven, het bevorderen van diversiteit en inclusie zodat er meer vrouwen en mensen met een beperking op de arbeidsmarkt in de industrie gaan werken, het stimuleren van de instroom van studenten in technische opleidingen en beroepen, en het aantrekken van voldoende gekwalificeerd technisch personeel van buiten. Daarnaast dient gestreefd te worden naar een hogere productiviteit zodat er minder arbeid nodig is dan bij doorgaan op de huidige weg. Tegelijk vragen de transitie om de juiste leeromgevingen in bedrijven, waarin innovatie (zowel technologisch als sociaal), de ontwikkeling van werkprocessen én ontwikkeling van skills (beroepskennis en- vaardigheden) in samenhang gestalte krijgt. Modulair en responsief onderwijs dicht op de werkvloer kan daaraan bijdragen. Werkgevers in de techniek, bouw en energie hebben hiervoor samen met de vakbonden een aanvalsplan voor ontwikkeld (zie kader).

Aanbevelingen Aanvalsplan Techniek

- Creëer een centrale plek voor starters, zij-instromers, nieuwkomers en ervaren vakmensen die een overstap naar een (andere) technische sector overwegen of zich verder willen bekwamen.
- Zorg voor o.a. (zij-)instroomtrajecten, begeleiding en plaatsing op basis van vaardigheden.
- Bied iedereen die kiest voor een baan in de betrokken sectoren 10-jarige werk- en ontwikkelgaranties.
- Om de bestaande tekorten aan techniekdocenten te verminderen, stelt het bedrijfsleven verder 1.000 extra (hybride) docenten beschikbaar en komen er Techniekcentra voor hybride beroepsopleidingen ter versterking van de bestaande opleidingsbedrijven.
- Zorg voor meer robotisering en digitalisering van de industrie (smart industry).

Bron: <https://www.fme.nl/aanvalsplan-techniek>

Belangrijk aandachtspunt is ook dat het regionaal arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid wordt verknoot met sectorale activiteiten zoals cao's, acties van O&O-fondsen, branches en sociale plannen; waarbij ook Europese middelen, zoals het Just Transition Fund, ingezet worden.²⁷

Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Het realiseren van een actief arbeidsmarkt- en scholingsbeleid om de verduurzaming van de industrie mogelijk te maken is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van sociale partners, de overheid, maar ook van individuele bedrijven middels goed werkgeverschap. Volgens de SER hebben sociale partners een eigen rol en verantwoordelijkheid bij het tijdig anticiperen op de arbeidsmarkteffecten van de noodzakelijke intensivering van de energietransitie in de maakindustrie.²⁸ Vroegtijdige en directe betrokkenheid van hun vertegenwoordigers in landelijke branches, sectoren en regio's is van groot belang om tijdig te kunnen anticiperen op de arbeidsmarktveranderingen die de energietransitie veroorzaakt.

Om te zorgen dat het aantrekkelijk is om in de maakindustrie te werken, is het van belang dat mensen zich voldoende en continu kunnen ontwikkelen, waarbij bedrijven goede arbeidsomstandigheden, een innovatieve arbeidsorganisatie en een goede leercultuur en arbeidsvoorwaarden hebben. Uit onderzoek blijkt dat de best presterende bedrijven veel investeren in hun werknemers en een hoge mate van betrokkenheid van werknemers hebben. Bij deze bedrijven hebben werknemers een hoge mate van regelmogelijkheden; heeft het management hoge verwachtingen van werknemers; zijn er uitgebreide opleidings- en leermogelijkheden en zijn werknemers direct betrokken bij besluitvorming.²⁹ Met sociale innovatie kan volgens de SER zowel de arbeidsproductiviteit als de werkomstandigheden van de medewerkers worden gediend.³⁰ De vernieuwing van de arbeidsorganisatie is een belangrijk onderdeel van de

²⁷ SER-advies (2018), Energietransitie en werkgelegenheid: keuzes voor een duurzame toekomst, pp. 69-70.

²⁸ Idem, p. 67.

²⁹ European Company Survey 2019 - Workplace practices unlocking employee potential, Eurofound, 13.10.2020; aangehaald in Strategische agenda Metalelektro 2022-2027: Een gezamenlijke inzet bij Arbeidsverhoudingen - Arbeidsmarkt - Industriebeleid, p. 13.

³⁰ SER-advies (2023), Naar verdere toepassing van sociale innovatie. Dit advies bevat voorstellen en voorbeelden hoe sociale innovatie binnen arbeidsorganisaties kan worden bevorderd, bespreekt welke rol de overheid daarin kan vervullen door b.v. gerichte stimuleringsmaatregelen voor het mkb, stelt

hierboven voorgestelde benadering om met arbeidsmarkttekorten om te gaan. Het is daarom dat de SER ondernemingen, het georganiseerde bedrijfsleven en ondersteuningsorganisaties voor branches en sectoren oproept om sociale innovatie serieus aandacht te geven en kansen ervan op te zoeken en te benutten (zie ook kader).

Sociale en technologische innovatie

Werknemers zijn gebaat bij flexibiliteit om de balans tussen werk en privé te kunnen organiseren. Werknemers die zich voortdurend ontwikkelen in bedrijven met goede arbeidsverhoudingen kunnen beter hun eigen werkzaamheden organiseren dan wanneer hier geen sprake van is. Daarmee kunnen zij een actieve bijdrage leveren aan de verandering binnen arbeidsorganisaties en optimaal gebruikmaken van de mogelijkheden van robotisering en digitalisering. Dit is een cruciaal aspect van innovatieve arbeidsorganisaties (sociale innovatie). Zo dragen innovatieve arbeidsorganisaties bij aan het versterken van technologische innovatie. Bijvoorbeeld door zelfsturing, zelfroosting en verantwoordelijkheden laag in de organisatie brengen.

Bron: Strategische agenda Metalelektro 2022–2027: Een gezamenlijke inzet bij Arbeidsverhoudingen - Arbeidsmarkt – Industriebeleid, p. 13.

De SER is van mening dat er een zeer grote inspanning moet worden geleverd om de werknemers die betrokken zijn bij de verduurzaming van de industrie aan het werk te houden via werk naar werk trajecten of omscholing naar sectoren waar veel vraag naar is. Maar er zal ook oog moeten zijn voor degenen bij wie dit niet (meer) lukt.³¹ In aanvulling op bestaande arrangementen, faciliteiten en voorzieningen vereist een sociaal verantwoorde afbouw maatwerk met maatregelen als om-/bij-/ herscholing, begeleiding naar ander werk, tijdelijke suppletie bij uitkering of ingeval van aanvaarding van een lager betaalde baan, omgaan met consequenties voor pensioenopbouw, en maatwerkregelingen voor specifieke groepen in situaties waar de kans op werk minimaal is.

Aanbevelingen aan een nieuw kabinet

De SER vraagt aan de overheid ondersteuning van de inspanningen van sociale partners en bedrijven bij het realiseren van een actief arbeidsmarkt- en scholingsbeleid zoals hierboven geschetst.

Die ondersteuning geldt *ten eerste* op het terrein van het scholings- en ontwikkelingsbeleid, waar de overheid de stelselverantwoordelijke is. Daarbij gaat het om toegankelijk post-initieel onderwijs en de bekostiging daarvan, ondersteuning bij de keuze van opleidings- en ontwikkeltrajecten.³² Overheidssturing is noodzakelijk m.b.t. het aanbod van studierichtingen voor jongeren in het beroeps- en universitair onderwijs.

Ten *tweede* kan de overheid in aanvulling op de inspanningen van sociale partners financiële ondersteuning bieden voor het voortzetten en uitbouwen van regionale werk-naar-werk arrangementen en voor het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en het zorgen voor een sociaal verantwoorde afbouwtrajecten. Daarvoor is ook van belang dat de aanbevelingen die de SER in zijn advies over het sociaal-economisch beleid 2021–2025 gedaan heeft voor een nieuwe infrastructuur voor 'van-werk-naar-werk' en leven lang ontwikkelen worden uitgevoerd, alsmede de

een door de sociale partners en overheid op te richten platform sociale innovatie voor en pleit voor het leren van ervaringen in het buitenland met betrekking tot sociale innovatie.

³¹ SER-advies (2019), *Nationale klimaataanpak voor regionale industriële koplopers*

³² Het appel op de overheid voor structurele stimulering en ondersteuning van leven lang ontwikkelen werkt de SER verder uit in een aparte briefadvies.

aanbevelingen van de SER voor de succesvolle toepassing van sociale innovatie in bedrijven.³³ Het is daarbij ook zaak om een hierbij een goede verbinding te leggen met de maatwerkafspraken (zie volgende paragraaf). In aanvulling daarop kunnen publieke uitvoerders als UWV en gemeente worden verzocht om de mensen waar zij een verantwoordelijkheid voor dragen goed in beeld te brengen en inzichtelijk te maken wat er nodig is om een stap naar betaald werk in deze sectoren te faciliteren.

Ten *derde* kan de overheid als aanvulling op bovenstaande maatregelen de voorwaarden creëren om het mogelijk te maken om sneller vakkrachten van buiten de EU in de maakindustrie in te zetten. De SER ziet arbeidsmigratie niet als een structurele oplossing voor de arbeidskrapte, maar bij de huidige tekorten kan die onder een aantal strikte voorwaarden een bijdrage leveren voor korte termijn knelpunten.³⁴ De verbouwing van het elektriciteitsnetwerk vraagt bijvoorbeeld om 18.000 extra arbeidskrachten op een totale werkgelegenheid van 20.000 werknemers. Er moet weliswaar alles worden gedaan om deze vacatures op te vullen vanuit het binnenlandse arbeidsaanbod, maar de hierboven besproken maatregelen zullen waarschijnlijk op korte termijn onvoldoende zijn om dit te kunnen realiseren. Het tekort aan technisch geschoold personeel in Nederland bestaat immers al langer en manifesteert zich ook in andere sectoren. Bovendien bestaat ook binnen de EU in veel lidstaten een vergelijkbare behoefte aan technisch geschoold personeel om de energietransitie vorm te geven.³⁵

In de huidige situatie moeten werkgevers voor het aanwerven van personeel uit het middensegment van de arbeidsmarkt een tijdelijke tewerkstellingsvergunning aanvragen (voor kenniswerkers geldt een aparte regeling). Die wordt alleen versterkt indien ze kunnen aantonen dat er geen prioriteitsgenietend aanbod in Nederland of andere lidstaten van de EU aanwezig is.³⁶ Dat is voor individuele werkgevers vaak lastig en tijdrovend. Een mogelijkheid om dit eenvoudiger te maken of te versnellen is om de bewijslast dat er geen prioriteitsgenietend aanbod is bij het UWV te leggen die hierover eventueel geadviseerd kan worden door een onafhankelijke commissie.³⁷ Ook kan worden gedacht aan een door de overheid erkende EU-tool waarmee voor beroepen waarvoor een aantoonbaar aanbodtekort bestaat in de EU de vraag en het aanbod van buiten de EU bij elkaar kan worden gebracht. De Europese Commissie heeft hier recent een voorstel voor gedaan.³⁸ Het is dan wel van belang dat Nederland besluit deel te nemen aan deze EU-talent Pool. Als laatste kan gedacht worden aan de aanpassing van de kennismigrantenregeling door een aanvulling voor specifieke technische beroepen op niet-academisch niveau (vakkrachtenregeling). De kennismigrantenregeling is van belang voor een hoogwaardige industrie en R&D.

Het is in alle gevallen van belang dat de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer) zijn geïmplementeerd en worden nageleefd door bedrijven, waarbij ook wordt gezorgd voor goede en betaalbare

³³ Zie SER-advies (2021), Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving, p. 25 e.v.; SER-advies (2023), Naar verdere succesvolle toepassing van sociale innovatie.

³⁴ SER-advies (2023), Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk p. 23.

³⁵ Zie: Zie F. Körvers et al. (2022), Literature review labour migration en Eures (2023), Report on labour shortages en surpluses.

³⁶ Zie artikel 8 van de Wet Arbeid Vreemdelingen. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007149/2023-01-01>. Het vrij verkeer van werknemers geldt ook voor Noorwegen, IJsland en Liechtenstein en Zwitserland. Werknemers uit deze landen worden ook gerekend tot het prioriteitsgenietend aanbod.

³⁷ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2020), Voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen.

³⁸ Europese Commissie (2023), Proposal for a regulation establishing an EU Talent Pool, COM (2023), 716.

huisvesting.³⁹ Daarnaast moet het beginsel gelijk loon voor gelijk werk gelden. De SER biedt aan om deze voorwaarden verder uit te werken.

3.1.3 Concretisering en verdere uitwerking instrumenten

Een aantal plannen en voornemens van het vorige kabinet wacht op verdere uitwerking.⁴⁰ Het is van belang dat een volgend kabinet hiermee voortvarend aan de slag gaat en gebruik maakt van de hiervoor gereserveerde middelen uit het Klimaatfonds. Het gaat daarbij o.a. om:

- Een nadere uitwerking van de NIKE-regeling (Nationale investeringsregeling klimaatprojecten industrie). Deze regeling is een aanvulling op de SDE++ regeling en geeft financiële steun aan bedrijven met plannen voor omvangrijke investeringen in innovatieve duurzame technieken, die effectief bijdragen aan de energietransitie en het terugdringen van CO₂-uitstoot.
- De verdere vormgeving van het instrumentarium voor de bevordering van hernieuwbare waterstof door o.a. een ruimere ondersteuning van elektrolyseprojecten via de SDE++ regeling en om de onrendabele top af te dekken bij de verplichting voor industriële waterstofgebruikers om hernieuwbare waterstof te gebruiken.
- De verbetering van de SDE++ regeling op grond van de evaluatie van de eerste drie openstellingsrondes.
- Heroverweging van het voornemen om de subsidieregeling indirecte kostencompensatie ETS (IKC-regeling) stop te zetten. Op termijn dient de IKC-regeling op Europees niveau te worden afgeschaft, en het koolstofcorrectiemechanisme aan de grens te worden uitgebreid om weglekeffecten naar buiten de EU zoveel mogelijk te voorkomen. Door de IKC-regeling nu stop te zetten ondervinden bedrijven in Nederland een kostennadeel niet alleen ten aanzien van bedrijven buiten de EU die niet onder het ETS-vallen, maar ook ten aanzien van bedrijven uit andere lidstaten van de EU zoals Frankrijk en Duitsland, die wel een dergelijke regeling kennen en bedrijven bovendien compenseren door verlaging van de energiebelasting.⁴¹
- De maatregelen voor ondersteuning van mkb-bedrijven om de terugverdienperiode van energiebesparende maatregelen te verlengen naar 7 jaar.
- De uitwerking van het voorstel voor het verbod op de inzet fossiele brandstoffen als warmtebron bij uitbreiding, nieuwbouw of vervanging in de industrie. Daarbij dient er een realistische overgangstermijn te zijn. Bij de uitwerking dient ook rekening te worden gehouden met beschikbare technieken en de beschikbaarheid van de benodigde infrastructuur voor fossielvrije energiedragers.

De SER is van mening dat alle bedrijven – inclusief degenen die publieke financiering krijgen – bij het realiseren van de benodigde transitie, de mogelijke sociale gevolgen adresseren. Ze gaat ervan uit dat werkgever en werknemers met elkaar overleggen op welke manier de gevolgen van transitie kunnen worden opgevangen en het bedrijf het recht op vereniging en vakbondsrechten respecteert en aandacht heeft voor opleiding en training van werknemers in het kader van de transitie. De SER gaat ervan uit dat sociale partners in staat worden gesteld om op de verschillende niveaus afspraken te maken

³⁹ Zie ook de brief van de Stichting van de Arbeid van 23 september 2023 waarin decentrale partijen worden opgeroepen een passende invulling te geven aan de adviezen van het Aanjaagteam. Het gaat dan zowel over de wijze waarop en het beeld waarmee werving in het buitenland plaatsvindt, als over de praktische afspraken die worden gemaakt om te zorgen dat ook arbeidsmigranten die hier werken goede arbeidsvoorwaarden hebben, correct en volledig geïnformeerd worden en fatsoenlijke huisvesting krijgen.

⁴⁰ Zie de maatregelen die aangekondigd zijn in de Kamerbrief van 14 juli 2023 over de stand van zaken verduurzaming industrie en de brief over waterstof.

⁴¹ De IKC-regeling is in 2023 positief geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Zie: SEO (2023), Beleidsevaluatie subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS.

over onder meer het opvangen van de werkgelegenheidseffecten, zoals dat in Nederland bijvoorbeeld is gebeurd op sectoraal niveau bij de sluiting van kolencentrales. Voor bedrijven die publieke financiering ontvangen, kunnen de sociale criteria die de Europese Commissie hanteert bij de Net-Zero Industries Act en de Critical Raw Materials Act als handvat dienen.

Verdere ontwikkeling maatwerkplannen

Ten aanzien van de maatwerkafspraken is er de komende tijd nog veel werk te verzetten. Ten eerste dienen er met nog elf van de oorspronkelijke twintig bedrijven als eerste stap EoP's te worden afgesproken. Ten tweede dienen deze verder te worden uitgewerkt in een Joint letter of Intent en uiteindelijk ook in bindende afspraken met de overheid. Voor deze laatste stap is van belang dat de knelpunten in de uitvoering met urgentie worden aangepakt. De SER beveelt aan om de eerste ronde van de bindende maatwerkafspraken met voorrang te evalueren zodat bekeken kan worden welk vervolg hieraan kan worden gegeven.

Er is een onafhankelijke adviescommissie maatwerkafspraken ingesteld die zich richt op beoogde doelen van de maatwerkafspraken: het verduurzamen en continueren van industriële activiteiten in het perspectief van een in 2050 klimaatneutraal Nederland, ook in het licht van de internationale context; het maximaal benutten van het additionele CO₂-reductie potentieel van de industrie. Hierbij ligt de primaire focus op scope 1, maar ook scope 2 en 3 zijn van belang⁴². Daarnaast kijkt deze adviescommissie ook naar de mate waarin de maatwerkafspraken andere beleidsdoelen helpen realiseren, op het gebied van verbetering van de leefomgeving, waarbij stikstofreductie een prominente rol heeft, en de gezondheid van omwonenden, energie- en gasbesparing en restwarmtebenutting; de haalbaarheid van de afspraken in economisch en technisch perspectief; de inpasbaarheid van de maatwerkafspraken in het energiesysteem van de toekomst; de doelmatigheid van de maatwerkafspraken.

De adviescommissie adviseert per maatwerkafpraak op basis van een concept Joint Letter of Intent. Maar de adviescommissie kan op verzoek van de minister ook over andere zaken die relevant zijn voor de maatwerkafspraken adviseren. De adviezen aan de minister worden ook toegezonden aan de Kamer. De SER is van mening dat de adviezen zwaar moeten wegen in de besluitvorming en er een 'comply or explain model' dient te worden toegepast.

De SER benadrukt dat:

- In de afspraken het wederkerigheidsbeginsel tot uiting moet komen waarbij zowel wordt vastgelegd wat de overheid bijdraagt, als ook hoeveel de bedrijven zelf gaan investeren in verduurzaming.
- Het tijdelijke karakter van de overheidssteuning wordt gewaarborgd en er zoveel mogelijk gebruikt wordt gemaakt van generieke subsidie-instrumenten.
- Er steviger waarborgen komen voor een goede besteding van de gelden die in het kader van de maatwerkafspraken worden verstrekt aan bedrijven. Daarvoor is het van belang dat een onafhankelijk instituut zoals de Algemene Rekenkamer periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bindende maatwerkafspraken onder de loep neemt.

Als onderdeel van de maatwerkafspraken worden bedrijven ook gevraagd garanties te bieden voor goed werkgeverschap en deugdelijk bestuur, waaronder om-, her- en bijscholing van technisch personeel door middel van het vervullen van een

⁴² Scope 1 emissies ontstaan door bronnen die het bedrijf zelf in beheer heeft. Scope 2 betreft emissies van door het bedrijf aangekochte energie. Scope 3 omvat alle indirecte emissies die plaatsvinden in de waardeketen van een rapporterende onderneming.

trekkersrol binnen hun cluster. De SER beveelt aan om hier ook afspraken met de vakbonden aan te verbinden zoals het Sociaal Contract Groen Staal dat de vakbonden met Tata Steel Nederland hebben gesloten.⁴³ Daarnaast is het raadzaam om een verbinding te leggen met het regionale en sectorale actieve arbeidsmarkt- en scholingsbeleid in de vijf industriële clusters (zie vorige paragraaf).

De SER gaat er vanuit dat bedrijven die in het kader van de maatwerkafspraken overheidssteun krijgen om te verduurzamen de principes in acht nemen die zijn vastgelegd in de Nederlandse Corporate Governance Code 2022. Die principes en bepalingen zijn gericht op de invulling van verantwoordelijkheden voor duurzame lange termijn waardecreatie, beheersing van risico's, effectief bestuur en toezicht, beloningen en de relatie met (de algemene vergadering van) aandeelhouders en stakeholders, waaronder werknemers. De principes kunnen worden opgevat als breed gedragen algemene opvattingen over wat in Nederland onder goede corporate governance wordt verstaan.

3.1.4 Afbouw fossiele 'subsidies'

Onder fossiele 'subsidies' worden overheidsregelingen verstaan die het gebruik van fossiele energie direct of indirect ondersteunen. Het gaat daarbij om o.a. belastingvrijstellingen, en aangepaste lagere tarieven. Subsidies is hier tussen aanhalingstekens geplaatst omdat er hierbij, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de exploitatiesubsidie voor de inzet van duurzame energie, *geen* sprake is van geld dat bedrijven van de overheid ontvangen. Ook kent Nederland geen structureel directe prijssubsidies op brandstoffen.

De afbouw van fossiele 'subsidies' kan, naast een goede werking van het ETS, bijdragen aan een betere beprijzing van uitstoot van broeikasgassen, en daarmee de energietransitie en het klimaatbeleid ondersteunen. Afbouw van fossiele 'subsidies' is in beginsel wenselijk, maar is vooral een middel: bijdragen aan de energietransitie en het dichtend van het zogeheten klimaatbeprijzingstekort om de klimaatdoelen te bereiken (zie kader over de CPB-PBL-studie). Hierbij moet worden voorkomen dat bedrijven over de grens worden gedrukt en daar doorgaan met het uitstoten van emissies. Deze zogenoemde carbon leakage moet worden voorkomen.

CPB-PBL studie over het afschaffen van fossiele 'subsidies'

In de studie van het CPB/PBL over het afschaffen van de fossiele subsidies staat de vraag centraal of afschaffen van de regelingen bijdraagt aan de energietransitie en daarmee het behalen van de klimaatdoelen. Daartoe hanteert de studie de zogeheten externe kostenbenadering. Die kijkt welke regelingen er toe leiden dat vervuilers onvoldoende betalen voor klimaatschade. Voor klimaatschade wordt een milieuprijs van 130 euro per ton CO₂ berekend. Dit wordt vergeleken met de werkelijke prijs die bedrijven voor de emissies betalen. De op deze wijze berekende omvang van de fossiele subsidies bedraagt ongeveer 13,7 miljard euro. De omvang in de industrie bedraagt 3 miljard, waarvan de gratis emissierechten het grootste (2/3) deel van uitmaken. Relevant daarbij is dat deze gratis emissierechten vanwege de afgesproken hervorming van het EU-ETS en de invoering van het koolstofcorrectiemechanisme aan de grens (CBAM) vóór 2040 zullen worden afgebouwd (zie hierboven paragraaf 2).

C. Brink et al. (2023), Afschaffen fossiele energiesubsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer, CPB/PLB publicatie.

⁴³ <https://www.unie.nl/wp-content/uploads/20230706-Tata-Steel-M2303.eb-Sociaal-Contract-Groen-Staal-definitief.pdf>

De externe kostenbenadering die door het CPB en PBL wordt gehanteerd, beperkt zich tot de kosten die direct optreden bij het verbranden van fossiele-energiedragers en de waardering van klimaatschade. De indirecte fossiele subsidie van het niet heffen van accijnzen op non-energetisch gebruik van minerale oliën in de chemische industrie blijft hierdoor bijvoorbeeld buiten beeld.⁴⁴ Volgens de impactanalyse belastingmaatregelen basisindustrie van onderzoeksbureau Kalavasta, die voor de Miljoenennota 2024 is opgesteld en samen met andere impactanalyses met de Tweede Kamer is gedeeld, levert deze maatregel geen bijdrage aan scope 1 reductie (directe uitstoot door eigen bronnen binnen de organisatie) en kan het een bijdrage leveren aan scope 3 reducties (uitstoot die vrijkomt bij het produceren, winnen en vervoer van grondstoffen).⁴⁵ Maar deze scope 3 reductie is afhankelijk van de beschikbaarheid van niet-fossiele brandstoffen. Die zijn op dit moment erg schaars, waardoor het effect op korte termijn op de scope 3 reductie beperkt is, zodat de kosten van bedrijven fors zullen stijgen bij het heffen van accijnzen. Er zal dus ook gekeken moeten worden naar de opbouw en inzet van niet-fossiele brandstoffen en hergebruik van plastics etc. Dat onderstreept het belang van een strategisch agenda op het terrein van schone industrie, innovatie en circulariteit (zie paragraaf 3.2). Om weglekeffecten naar andere lidstaten te voorkomen, zou een eventuele afbouw in EU-verband moeten worden afgesproken. Daarmee blijft het risico van weglekeffecten naar landen buiten de EU, waar de prijzen voor fossiele brandstoffen veel lager zijn.

Het volgende kabinet zal aan de slag moeten gaan met het opstellen van paden voor de afbouw van fossiele subsidies.⁴⁶ Deze paden dienen zowel duidelijkheid te geven over de stapsgewijze afbouw in de tijd, als op het niveau waarop de afbouw het beste kan plaats vinden (nationaal, Europees, mondiaal). Hierbij zullen er instrumenten moeten worden in gezet om het alternatief goedkoper te maken (opbouw). De Miljoenennota 2023 noemt hierbij naast de beprijzing van externe effecten een aantal relevante beleidsoverwegingen zoals het handelingsperspectief van bedrijven, het voorkomen van weglekeffecten, de zorg voor een gelijk speelveld, rechtvaardigheid, juridische belemmeringen voor afbouw en uitvoerbaarheid.⁴⁷

3.2 Nieuwe schone industrie en grondstoffen

Stip op de horizon voor de SER is een circulaire, innovatieve en mondiaal toonaangevende maakindustrie met hoogwaardige werkgelegenheid, waar de uitstoot van broeikasgassen nagenoeg nul is. Een volgend kabinet zal hiervoor zowel een strategische clean tech agenda als een circulariteitsagenda verder voor moeten ontwikkelen. Daarnaast is het van belang om de basisvoorwaarden voor nieuwe en innovatieve bedrijvigheid op orde te houden: een goed functionerende kapitaalmarkt,

⁴⁴ Zie: C. Brink et al. (2023), Afschaffen fossiele energiesubsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer, CPB/PLB publicatie, p. 29.

⁴⁵ N. Hanemaijer en J. Kerkhoven (2023), Impactanalyse belastingmaatregelen basisindustrie, Kalavasta in opdracht van het Ministerie van Financiën zie: <https://www.rijksfinancien.nl/belastingplan-2024#impactanalyses-fossiele-subsidies>.

⁴⁶ De Tweede Kamer heeft op 10 oktober 2023 twee moties hierover aangenomen. De motie Kröger et al. verzoekt de 'regering scenario's op te stellen voor het afbouwen van de verschillende fossiele subsidies (op de termijn van 2, 5 en 7 jaar), waarbij per regeling ook wordt aangegeven op welke manier eventuele negatieve effecten kunnen worden gemitigeerd, en eventuele nationale maatregelen worden geschetst voor als fossiele subsidie in Europees verband vast liggen, en hierbij ook de positieve impact op innovatieve, circulaire bedrijvigheid mee te nemen en deze voor het kerstreces met de Kamer te delen'. De motie Van Weyenberg en Grinwis verzoekt de regering 'om de nieuwe Eurocommissaris van Klimaat aan te sporen intensiever aandacht te besteden aan het uitfaseren van fossiele subsidies op Europees niveau; verzoekt de regering hiervoor ook een Europese coalitie van lidstaten te smeden'.

⁴⁷ Miljoenennota 2024, bijlage 25 (Kamerstuk 36 410, nr. 2), pp. 383–386.

arbeidsmobiliteit (van fossiel naar groen), het belastingsysteem te vergroenen, ondernemerschap te stimuleren, het versterken van de bredere kennisbasis en beleid om nieuwe technieken te omarmen.

3.2.1 Strategische clean tech agenda

Nederland zal een strategische agenda moeten realiseren voor nieuwe schone technologieën in de maakindustrie (clean techs), die bijdragen aan de energietransitie en circulaire materiaalketens, langere levensduur van producten en materialen en schonere en duurzamere grondstoffen. Dat is nodig om op basis van eigen sterktes te bepalen op welke technologieën Nederland een voorsprong heeft en/of andere concurrentievoordelen, en daar volop inzetten op een innovatieagenda.⁴⁸ Hierbij kan worden voortgebouwd op de Europese Net Zero Industry Act, waarin het Europese doel is opgenomen om in 2030 40 procent van de benodigde clean tech in Europa zelf te produceren. Het gaat om technologieën voor de productie van duurzame energie (zon, wind, biogas, waterstof, elektrolyse, batterijen, warmtepompen, etc.), technieken voor energietransport en CCS, het vervangen van fossiele grondstoffen door circulaire en bio plastics, e-fuels, nieuwe processen zoals elektrificatie van kraakprocessen in de chemie, waterloos papier maken, etc. op deze terreinen is nog heel veel innovatie nodig. Dat is een sector-overschrijdend belang omdat het ook nodig is voor de grote duurzaamheidsopgave in andere sectoren (zie tabel 2.1).

Het is ook de uitdaging is om in de vijf regionale clusters van de maakindustrie de schaa sprongen tot stand te brengen die voor de industrie-van-de-toekomst nodig zijn en resulteren in technologiedoorbraken, substantiële kostendalingen, forse CO₂-reducties en exportkansen.⁴⁹ De regionale clusters kunnen zich positioneren als proeftuin en versnellingskamer, wat nieuwe ambitieuze, innovatieve bedrijven (zowel grootbedrijf als MKB) kan aantrekken, die zich in Nederland sneller en beter kunnen voorbereiden op de nieuwe economie en deze kennisvoorsprong internationaal kunnen vermarkten. De ontwikkelingen die de afgelopen tijd bij wind- en zonne-energie zijn opgetreden vormen inspirerende voorbeelden.

Hiervoor is cruciaal dat middelen vrijgemaakt worden voor innovatietrajecten, belemmeringen voor vergunningen en regels herzien worden, en mensen opgeleid worden voor hoogwaardige banen. Deze strategische clean tech agenda dient goed te zijn ingebed in het meer algemene innovatiebeleid. Daarnaast blijft het van belang ook de bredere kennisbasis te voeden. Om optimaal te renderen vragen gerichte investeringen om versterking van de kennisinstellingen. Ook moet er voldoende ruimte blijven voor ongebonden onderzoek om voorbereid te zijn op onverwachte ontwikkelingen in de toekomst. Daarnaast is goed onderwijs noodzakelijk om de werknemers te voeden met een brede kennisbasis. Ook blijft het nodig om het aanbod van risicodragende financiering voor innovatieve bedrijven en projecten te stimuleren, met name voor het innovatieve mkb en start-ups. Dit is van belang om te voorkomen dat kansrijke innovatie vast komen te zitten in de zogeheten valley of death: de situatie waarbij een startup aan het begin van het innovatieproces onvoldoende middelen ter beschikking heeft doordat de product of dienst nog te weinig inkomsten genereert.

⁴⁸ Zo ook: T. van Bree et al. (2023), *Toekomst van de Nederlandse industrie*, TNO.

⁴⁹ SER-advies (2019), *Nationale klimaataanpak voor regionale industriële koplopers*.

3.2.2 De circulaire agenda

Het belang van versnelling van de grondstoffentransitie

Een duurzame maakindustrie is een circulaire maakindustrie. De circulaire economie (CE) is gericht op efficiëntere omgang met grondstoffen, materialen en producten in de hele keten, om het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de milieudruk die ontstaat tijdens de productie, het gebruik en in de afvalfase te beperken. Een circulaire industrie heeft minder energie en grondstoffen nodig en daar zit een fors deel van de potentiële klimaat- en milieuwinst. Ook draagt het bij aan de leveringszekerheid van grondstoffen met een groot economisch belang.⁵⁰ Circulariteit vraagt om een eigen aanpak en instrumentarium, maar moet tegelijkertijd nadrukkelijk in samenhang met de energietransitie en andere grote opgaven, zoals die voor de woningbouw en landbouw worden beschouwd. Door in te zetten op circulariteit in product- en materiaalketens kunnen er win-winsituaties ontstaan.

Circulair gebruik van producten, materialen en grondstoffen is mogelijk door het stimuleren van de circulariteitsstrategieën: (a) gebruik maken van minder producten en grondstoffen, die (b) langer meegaan, waarvan de materialen (c) hoogwaardig gerecycled worden en die uit (d) hernieuwbare en/of secundaire grondstoffen gemaakt worden. Dit dient per waardeketen te worden geoptimaliseerd door aan de vier knoppen te draaien.

Koolstoftransitie in de chemie

Het vervangen van fossiele grondstoffen in de chemie door bio-grondstoffen en secundaire grondstoffen (kunststofhoudend afval) loopt tegen beperkingen van beschikbaarheid aan. Heldere transitiepaden voor opschaling van de alternatieve koolstofbronnen zijn nodig. Er zal bovendien concurrentie om alternatieve grondstoffen ontstaan tussen diverse hoog- en laagwaardige toepassingen. Het is van belang de vraag naar deze alternatieven in lijn te brengen met de beschikbaarheid hiervan.

Nieuwe economische activiteiten

De circulaire economie biedt ook kansen voor het 'zevende' industriecluster. Door bijvoorbeeld modulair te ontwerpen kunnen producten gemakkelijker gerepareerd worden zodat leverings- en voorzieningsrisico's worden voorkomen: wanneer de levensduur van materialen wordt verlengd of minder materialen worden gebruikt, zijn er ook minder nieuwe materialen nodig en worden de daaraan verbonden risico's zo indirect beperkt. Commercieel zouden doorbraken op dit terrein aantrekkelijk kunnen zijn omdat hiermee koploperposities worden gecreëerd (first mover advantages), hoewel dit in de praktijk nog onvoldoende van de grond komt doordat ondernemers tegen grote ontwikkelrisico's aanlopen.

Circulaire economie vraagt om meer prioriteit van volgend kabinet

Begin 2023 heeft het kabinet het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030 (NPCE) uitgebracht om de transitie naar een circulaire economie te versnellen en op te schalen. De circulaire economie komt echter moeizaam van de grond. De reden hiervoor is dat de vier bouwstenen voor een goede governance om de grondstoffentransitie te versnellen (een consistent beleidskader, een samenhangende uitvoeringsagenda, onafhankelijke monitoring, faciliterend beleid in de vorm van robuuste financiering, innovatiekracht en goed geschoolde werknemers) wel aanwezig zijn, maar in de huidige vorm te vrijblijvend en ontoereikend.⁵¹ De sturing op de circulaire economie blijft dus

⁵⁰ Bijvoorbeeld minder leveringsrisico's van essentiële grondstoffen die voor de versnelling van de energietransitie nodig zijn zoals lithium, kobalt en zeldzame aardmetalen zoals neodymium. Deze zijn nodig voor de bouw van bijv. zonnepanelen, windmolens (een moderne windmolen vraagt 12.000 kg neodymium) elektrisch rijden, led verlichting tot en met de elektronica in warmtepompen.

⁵¹ Zie uitgebreider: SER-Verkenning (2023) Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie

achter bij de omvang van de opgave en heeft een eigen aanpak en instrumentarium nodig, die tegelijkertijd in samenhang met de energietransitie, klimaatdoelstelling en transitie met verandering in grondstoffenvraag (woningbouw, energietransitie, landbouw) gezien moet worden. Daarvoor zijn aanvullende instrumenten en middelen nodig om de potentie van circulaire economie als oplossing te benutten. Kortom, intensivering van beleid en een stevig fundament voor de bouwstenen voor een goede governance is daarom nodig gezien de urgentie en het potentieel van circulariteit.⁵²

Versnelling is enkel mogelijk als een volgend kabinet de circulaire economie tot prioriteit maakt en wanneer er een kabinetsbrede inzet is, zoals ook bij de energietransitie is gedaan. Laten we ook leren van die aanpak, door de dialoog over wat nodig is breed in te zetten.

Van belang is dat in de belangrijkste sectoren en waardeketens een strategisch plan wordt gemaakt en inzichtelijk wordt welke stappen nodig zijn en welke instrumenten daaraan kunnen bijdragen, zowel rond normeren, beprijzen als subsidiëren, rekening houdend met het level playing field van deze ketens. Intensieve samenwerking tussen overheid en betreffende onderdelen van elke keten is hiervoor randvoorwaardelijk. Ook zal hiervoor (net als nu bij de klimaat en stikstoftransitie) voldoende budget vrijgemaakt moeten worden.

Europese inbedding

De insteek moet zijn Europees wat moet, en nationaal wat kan, met als kompas een koplopersrol voor Nederland binnen de contouren van een gelijk speelveld. De Europese inzet zou gericht moeten zijn op:

- a. Normering van het toepassen recycleat en biobased grondstoffen voor verschillende materiaalstromen en het creëren van een EU markt en EU productregulering;
- b. Belemmeringen wegnemen voor secundaire grondstofstromen zodat ze niet als afval worden geklassificeerd;
- c. Het voorkomen van lekstromen door export van potentiële secundaire grondstoffen buiten de EU (m.n. kunststofhoudend afval en e-waste) of door storten en verbranden;
- d. R&D voor het inrichten van een infrastructuur voor secundaire materiaalstromen, levensduurverlening en hergebruik van producten en materialen.

Bestuurlijke consequenties

Een grotere prioriteit voor de circulaire economie en een kabinetsbrede inzet vraagt ook om een goede taakverdeling en afstemming tussen de verschillende ministeries. Ook op dit terrein is het daarom aan te bevelen om een coördinerend bewindspersoon aan te wijzen met voldoende doorzettingsmacht.

3.3 Inzet in Europa

Om bovenstaande agenda voor de verduurzaming van de industrie te verwezenlijken heeft Nederland om verschillende redenen de EU nodig:

- Het tijdig en op de juiste plaats realiseren van adequate elektriciteitsnetten is een hoofdoggave van de vernieuwing van het energiesysteem. Dat geldt voor het nationale én het Europese niveau. Door het vergroten en het beter en slimmer benutten van grensoverschrijdende transportcapaciteit, met name van stroomnetten, kan de verduurzaming van de energievoorziening worden bevorderd en de afhankelijkheid van energie-invoer uit derde landen worden verminderd.

en de energietransitie voor brede welvaart , p. 42.

⁵² PBL (2023), Balans van de Leefomgeving 2023. Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen

- De overschakeling van gas naar groene waterstof in met name de industrie vraagt ook om een uitbouw van de grensoverschrijdende transportcapaciteit en een passend regelgevend kader. Op Europees niveau dient bijvoorbeeld te worden vastgelegd wat onder groene waterstof wordt verstaan.
- Voor de circulaire agenda en de versnelling van de grondstoffentransitie (zie uitgebreider hierboven paragraaf 3.2.2). Om de afhankelijkheid van de invoer van kritieke grondstoffen uit met name China te verminderen zal de EU ook moeten inzetten op grondstoffendelving en raffinage binnen eigen grenzen, diversificatie van de toelevering, en het stimuleren van onderzoek naar vervangende producten.
- Om ruimte te scheppen voor een aanpak van vergunningsverlening waarbij de structurele stikstofreductie zwaarder weegt.
- Voor de afbouw van de fossiele 'subsidies' kan aanpassing van Europese richtlijnen nodig zijn zoals de EU-richtlijn Energiebelasting. Ook kan aanpassing van internationale verdragen nodig zijn zoals de Akte van Mannheim over belasting van brandstof voor de binnenvaart. Ook daarvoor is een gezamenlijke Europese inzet nodig.
- Mede met het oog op de verduurzaming zijn de Europese staatsteunregels verruimd. Dit mag er niet toe leiden dat lidstaten ieder voor zich groene staatssteun verstrekken, waarbij de grootste lidstaten het meest profiteren, hun eigen industrie bevoordelen en de interne markt wordt verstoord. Sterkere Europese coördinatie is daarom nodig.

4. Overzicht aanbevelingen

De aanbevelingen in dit briefadvies komen voort uit de breed gevoelde urgentie om de klimaatdoelen en circulaire doelen die Nederland zich heeft gesteld te halen. Er zal de komende kabinetsperiode alles op alles moeten worden gezet om knelpunten weg te nemen die het behalen van de klimaat- en circulariteitsdoelstellingen onzeker maken. Die knelpunten betreffen nu vooral de elektriciteitsinfrastructuur en de beschikbaarheid van technisch geschoold personeel. Deze knelpunten staan ook verdere verduurzaming van de maakindustrie in de weg, die van belang is voor het behalen van de klimaatdoelstellingen. Het is moreel van belang dat we als Nederland verantwoordelijkheid nemen voor onze eigen CO₂-voetafdruk (en die dus niet exporteren naar het buitenland). Daarvoor is ook een duidelijk en stabiel beleid nodig rond beprijzen, normeren en subsidiëren. Stip op de horizon daarbij is een vitale, circulaire en mondiaal toonaangevende maakindustrie met hoogwaardige werkgelegenheid, waar de uitstoot van broeikasgassen nagenoeg nul is. Om daar te komen dienen op korte termijn een aantal beleidskeuzes te worden gemaakt om de knelpunten voor verduurzaming weg te nemen én ervoor te zorgen dat deze ambitie kan worden waargemaakt. Deze keuzes moeten snel worden gemaakt, want er is geen tijd meer verliezen om de doelen voor 2030 te halen. Hierbij is een beleidsstabiel investeringsklimaat noodzakelijk, zonder beleidsstabiliteit zal de verduurzaming niet lukken omdat dit investeringen afremt.

Transities zijn alleen houdbaar en haalbaar als ze rechtvaardig zijn.⁵³ De SER is van mening dat er een zeer grote inspanning moet worden geleverd om de werknemers die betrokken zijn bij de verduurzaming van de industrie aan het werk te houden via werk naar werk trajecten of omscholing naar sectoren waar veel vraag naar is (zie verder hieronder). Een rechtvaardige transitie impliceert ook dat er beleidsmatige aandacht moet zijn voor de inkomenseffecten van de overstap op duurzame producten en energie.

⁵³ Zie SER-Verkenning (2023) Beleidsagenda EU 2024-2029, p. 30.

Infrastructuur en vergunningen

Om het elektriciteitsnet te verzwaren en uit te breiden hebben de netbeheerders voldoende personeel, materiaal, ruimte en snelle vergunningsprocedures nodig. Het demissionaire kabinet wil de doorlooptijd van de voorbereiding, vergunningverlening en daadwerkelijke aanleg zoveel mogelijk verkorten en heeft daarvoor een aantal ingrijpende maatregelen voorgesteld. De SER onderschrijft deze maatregelen en beveelt aan dat een volgend kabinet hiermee verder aan de slag gaat. De SER is zich bewust van het ingrijpende karakter van de maatregelen maar ziet de versterking van het elektriciteitsnet als een zwaarwegend maatschappelijk belang omdat het een voorwaarde is voor het behalen van de klimaatdoelen. Dat rechtvaardigt dat daaraan nu prioriteit wordt gegeven bij de toewijzing van ruimte en waar nodig vergunningsprocedure worden verkort en bezwaarmogelijkheden worden ingeperkt. Het zou volgens de SER ook meer logisch zijn om bij vergunningsverlening de structurele effecten op stikstofreductie mee te nemen, mits deze geloofwaardig kunnen worden aangetoond.

Om dit te realiseren is het nodig dat er binnen de Rijksoverheid tussen de Ministeries van BZK, IenW en EZK goed wordt samengewerkt. Daarvoor is het volgens de SER noodzakelijk dat er hiervoor in een volgend kabinet een coördinerend bewindspersoon met de nodige bevoegdheden, instrumenten en doorzettingsbevoegdheid komt.

Arbeidsmarkt

Een integraal, breed gedragen en actief arbeidsmarkt- en scholingsbeleid is nodig om de verduurzaming van de maakindustrie mogelijk te maken en de kansen ervan voor verdienvermogen en hoogwaardige werkgelegenheid te verzilveren, maar ook om het werk slim te organiseren rondom schaarse menskracht. Er zijn forse (beleids)inspanningen nodig om te voorkomen dat deze transitie vastloopt op een tekort aan gekwalificeerd personeel.

De SER vraagt aan de overheid ondersteuning van de inspanningen van brancheorganisaties, vakbonden en bedrijven zoals het Aanvalsplan Techniek bij het realiseren van een actief arbeidsmarkt- en scholingsbeleid. Die ondersteuning geldt:

- Ten eerste op het terrein van het scholings- en ontwikkelingsbeleid, waar de overheid de stelselverantwoordelijke is. Daarbij gaat het om toegankelijk post-initieel onderwijs en de bekostiging daarvan, ondersteuning bij de keuze van opleidings- en ontwikkeltrajecten. Overheidssturing is noodzakelijk m.b.t. het aanbod van studierichtingen voor jongeren in het beroeps- en universitair onderwijs. Wat betreft het post-initiële onderwijs vraagt de SER de rijksoverheid de taak voor LLO van het publieke onderwijs wettelijk te erkennen, de regelgeving hierop aan te passen en de onderwijsbekostiging aan te laten sluiten op de post-initiële taak.⁵⁴ Een gelijk speelveld wat betreft de doelgroep en beschikbare, vraaggerichte financiën voor publiek en privaat erkend onderwijs is hierbij van belang.
- Ten tweede kan de overheid in aanvulling op de inspanningen van sociale partners financiële ondersteuning bieden voor het voortzetten en uitbouwen van regionale werk-naar-werk arrangementen en voor het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en het zorgen voor een sociaal verantwoorde afbouwtrajecten. Daarvoor is ook van belang dat de aanbevelingen die de SER in zijn advies over het sociaal-economisch beleid 2021–2025 gedaan heeft voor een nieuwe dekkende infrastructuur voor 'van-werk-naar-werk' en leven lang ontwikkelen (zie boven) worden uitgevoerd, alsmede de aanbevelingen van de SER voor de succesvolle

⁵⁴ Het appel op de overheid voor structurele stimulering en ondersteuning van leven lang ontwikkelen werkt de SER verder uit in een aparte briefadvies.

toepassing van sociale innovatie in bedrijven waaronder een stimuleringsmaatregel voor het mkb.

- Ten derde kan de overheid als sluitstuk van bovenstaande maatregelen de voorwaarden creëren om het mogelijk te maken om sneller vakkrachten van buiten de EU in de maakindustrie in te zetten. Het is daarbij wel van belang dat de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer) zijn geïmplementeerd en worden nageleefd door bedrijven, waarbij wordt ook wordt gezorgd voor goede en betaalbare huisvesting. Daarnaast moet het beginsel gelijk loon voor gelijk werk gelden. De SER biedt aan om dit verder uit te werken.

Verdere uitwerking beleidsinstrumenten voor verduurzaming van de maakindustrie

Een aantal plannen en voornemens van het vorige kabinet wacht op verdere uitwerking. Het is van belang dat een volgend kabinet hiermee aan de slag gaat. Daarvoor kan het gebruik maakt van de hiervoor gereserveerde middelen uit het Klimaatfonds. Het gaat daarbij o.a. om:

- Een nadere uitwerking van de NIKE-regeling (Nationale investeringsregeling klimaatprojecten industrie).
- De verdere vormgeving van het instrumentarium voor de bevordering van hernieuwbare waterstof.
- De verbetering van de SDE++ regeling op grond van de evaluatie van de eerste drie openstellingsrondes.
- Heroverweging van het voornemen om de subsidieregeling indirecte kostencompensatie ETS (IKC-regeling) stop te zetten zolang er geen Europees besluit tot afbouw van deze regeling is.
- De maatregelen voor ondersteuning van mkb-bedrijven om de terugverdienperiode van energiebesparende maatregelen te verlengen naar 7 jaar.
- De uitwerking van het voorstel voor het verbod op de inzet fossiele brandstoffen als warmtebron bij uitbreiding, nieuwbouw of vervanging in de industrie. Daarbij dient er een realistische overgangstermijn te zijn. Bij de uitwerking dient ook rekening te worden gehouden met beschikbare technieken en de beschikbaarheid van de benodigde infrastructuur voor fossielvrije energiedragers.
- Met betrekking tot de maatwerkafspraken beveelt de SER aan:
 - Om de eerste ronde van de bindende maatwerkafspraken met voorrang te evalueren.
 - Om in de afspraken het wederkerigheidsbeginsel tot uiting te laten komen en er dus niet alleen wordt vastgelegd wat de overheid bijdraagt, maar ook hoeveel de bedrijven zelf gaan investeren in verduurzaming.
 - Het tijdelijke karakter van de overheidsondersteuning te waarborgen.
 - Er zoveel mogelijk gebruikt wordt gemaakt van generieke subsidie-instrumenten.
 - Een onafhankelijk instituut zoals de Algemene Rekenkamer periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bindende maatwerkafspraken onder de loep neemt.
 - Dat bedrijven ook goede afspraken met de vakbonden verbinden aan de maatwerkafspraken en dat er een verbinding wordt gelegd met het regionale actieve arbeidsmarkt- en scholingsbeleid in de vijf industrieclusters.

Verstandige afbouw fossiele 'subsidies'

Afbouw van fossiele 'subsidies' is in beginsel wenselijk, maar zal dan ook moeten bijdragen aan de energietransitie. Het volgende kabinet zal aan de slag moeten gaan met het opstellen van paden hiervoor. Deze paden dienen zowel duidelijkheid te geven over de stapsgewijze afbouw in de tijd, als op het niveau waarop de afbouw het beste kan plaats vinden (nationaal, Europees, mondiaal). Bij het formuleren van een verstandige afbouw dienen de in de Miljoenennota 2023 genoemde beleidsoverwegingen

te worden toegepast, beprijzing aan de marge, het handelingsperspectief van bedrijven, het voorkomen van wegleffecten, de zorg voor een gelijk speelveld, rechtvaardigheid, juridische belemmeringen voor afbouw en uitvoerbaarheid.

Clean-tech agenda

Nederland zal in aansluiting op de Europese agenda een strategische agenda moeten realiseren voor nieuwe schone technologieën in de maakindustrie (clean techs). Dat is nodig om op basis van eigen sterktes te bepalen op welke technologieën Nederland een voorsprong heeft en/of andere concurrentievoordelen, en daar volop inzetten op een innovatieagenda. Hiervoor is cruciaal dat middelen vrijgemaakt worden voor innovatietrajecten, belemmeringen voor vergunningen en regels worden gewogen, en mensen opgeleid worden voor hoogwaardige banen. Deze strategische clean tech agenda dient goed te zijn ingebed in het meer algemene innovatiebeleid. Daarnaast blijft het van belang ook de bredere kennisbasis te voeden. Om optimaal te renderen vragen gerichte investeringen om versterking van de kennisinstellingen. Ook blijft er voldoende ruimte voor ongebonden onderzoek nodig om voorbereid te zijn op onverwachte ontwikkelingen in de toekomst. Daarnaast is goed onderwijs noodzakelijk om de werknemers te voeden met een brede kennisbasis. Ook blijft het nodig om het aanbod van risicodragende financiering voor innovatieve bedrijven en projecten te stimuleren, met name voor het innovatieve mkb en start-ups.

Circulariteit en versnelling grondstoffentransitie

Verduurzaming van de maakindustrie vraagt niet alleen om een energietransitie om klimaatverandering tegen te gaan maar ook om versnelling van de grondstoffentransitie, die zich richt op een circulaire economie (CE) met in de hele keten radicaal efficiëntere omgang met grondstoffen, materialen en producten om het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de milieudruk die ontstaat tijdens de productie, het gebruik en in de afvalfase te beperken en om de beschikbaarheid van grondstoffen te vergroten. Versnelling is enkel mogelijk als een volgend kabinet de grondstoffentransitie tot prioriteit maakt en wanneer er een kabinetsbrede inzet is en met een adequate uitvoeringsstructuur, en een coherent instrumentenpakket. Van belang is dat in de belangrijkste product- en waardeketens een strategisch plan wordt gemaakt en inzichtelijk wordt welke stappen nodig zijn, zowel rond normeren, beprijzen als subsidiëren. Dit vraagt om een goede Europese inbedding. Een grotere prioriteit voor de grondstoffentransitie en een kabinetsbrede inzet vraagt ook om een goede taakverdeling en afstemming tussen de verschillende ministeries. Ook op dit terrein is het daarom aan te bevelen om een coördinerend bewindspersoon aan te wijzen met voldoende doorzettingsmacht, bevoegdheden en instrumenten.

Voor de volgende kabinetsperiode is het volgende daarom van belang:

- Geef prioriteit aan de grondstoffentransitie en borg de integraliteit tussen klimaat, energie, landbouw en circulariteit. Erken het belang van de grondstoffentransitie voor de verduurzaming van de industrie. Integrale en gelijkwaardig sturing op de energie- en grondstoffentransitie is een randvoorwaarde voor een succesvol klimaatbeleid.
- Daadkracht in uitvoering met bijbehorende middelen: ondersteun de grondstoffentransitie met voldoende structurele financiële middelen. Geef bedrijven handelingsperspectief door uitvoering van beleid te concretiseren en intensiveren. Versterk de bestaande governance structuur.
- Stuur op verminderen van milieudruk via de circulariteitstrategieën. Specifiek is beleid nodig op gebruik maken van minder producten en grondstoffen, langere levensduur van producten, bevorderen van reparatie, grondstoffen hoogwaardig recycleren, gebruik maken van hernieuwbare en/of secundaire grondstoffen.⁵⁵

⁵⁵ Zie voor het bevorderen van reparatie: SER-advies (2022), Reparatiebevordering.

- Vorm visie over de inzet van alternatieve duurzame koolstofbronnen: bio-grondstoffen, secundaire grondstoffen en koolstofhergebruik en voer specifiek beleid voor opschaling daarvan.
- Stimuleer circulaire businessmodellen: zie circulariteit als een kans voor het verdienvermogen van Nederland. Stimuleer financiële businessmodellen van circulariteit.
- Stimuleer circulair gedrag om producenten en consumenten te bewegen om duurzamere keuzes te maken.
- Neem het voortouw als Europese koploper. Pleit in Europees verband op ambitieus beleid voor gelijk speelveld en neem tegelijkertijd voortouw als Europese koploper.

Europese inzet

Om bovenstaande agenda voor de verduurzaming van de industrie te verwezenlijken heeft Nederland om verschillende redenen de EU nodig:

- Door het vergroten en het beter en slimmer benutten van grensoverschrijdende transportcapaciteit, met name van stroomnetten, kan de verduurzaming van de energievoorziening worden bevorderd en de afhankelijkheid van energie-invoer uit derde landen worden verminderd.
- De overschakeling van gas naar groene waterstof in met name de industrie vraagt ook om een uitbouw van de grensoverschrijdende transportcapaciteit en een passend regelgevend kader.
- De circulaire agenda en de versnelling van de grondstoffentransitie. Om de afhankelijkheid van de invoer van kritieke grondstoffen uit met name China te verminderen zal de EU ook moeten inzetten op grondstoffendelving en raffinage binnen eigen grenzen, diversificatie van de toelevering, het stimuleren van onderzoek naar vervangende producten.
- Om ruimte te scheppen voor een aanpak van vergunningsverlening waarbij de structurele stikstofreductie zwaarder weegt.
- Voor de versnelde afbouw van de fossiele 'subsidies' kan aanpassing van Europese richtlijnen nodig zijn.
- Mede met het oog op de verduurzaming zijn de Europese staatsteunregels verruimd. Dit mag er niet toe leiden dat lidstaten ieder voor zich groene staatssteun verstrekken, waarbij de grootste lidstaten het meest profiteren, hun eigen industrie bevoordelen en de interne markt wordt verstoord. Sterkere Europese coördinatie is daarom nodig.