

Verduurzaming maakindustrie



Verduurzaming maakindustrie

AAN DE INFORMATEUR, IN AFSCHRIFT AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN
DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE.

NR. 9 - DECEMBER 2023

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd. De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Wekelijks verschijnen nieuwe artikelen van het online magazine *Zicht op ...* op de SER-website. Daarin vindt u nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen. U kunt zich via de website ook abonneren op de gratis papieren versie van dit magazine, die vier keer per jaar verschijnt.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 499
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2024, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden.
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1 Het belang van een duurzame maakindustrie in Nederland	11
2 Urgentie om aan de slag te gaan met de uitvoering	15
3 Aanbevelingen aan een volgend kabinet	23
3.1 Uitvoering en stabiliteit voor klimaatdoel 2030	23
3.1.1 Infrastructuur en vergunningen	23
3.1.2 Arbeidsmarkt en scholing	25
3.1.3 Concretisering en verdere uitwerking instrumenten	31
3.1.4 Afbouw fossiele 'subsidies'	34
3.2 Nieuwe schone industrie en grondstoffen	36
3.2.1 Strategische clean-techagenda	36
3.2.2 De circulaire agenda	38
3.3 Inzet in Europa	40
4 Overzicht aanbevelingen	43



Voorwoord

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 broeikasgasemissies in Nederland. Een duurzame maakindustrie is ook van belang voor ons verdienvermogen, onze werkgelegenheid en meer strategische autonomie. Stip op de horizon is een innovatieve, circulaire en mondiaal toonaangevende maakindustrie met hoogwaardige werkgelegenheid en waarvan de uitstoot van broeikasgassen nagenoeg nul is. Om daar te komen moet op korte termijn een aantal beleidskeuzes worden gemaakt om de knelpunten voor verduurzaming weg te nemen én om ervoor te zorgen dat deze ambitie kan worden waargemaakt.

Die knelpunten zijn vooral de ontoereikende 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 definitieve besluiten moeten nemen over omvangrijke investeringsprojecten die nodig zijn om hun activiteiten op tijd te kunnen 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



Briefadvies

1 Het belang van een duurzame maakindustrie in Nederland

De SER onderschrijft de doelen van de Nederlandse 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 zijn.² 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 en dieren. 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, dan 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 erop 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 in gevaar door knelpunten in de uitvoering. Gezien de urgentie zal alles op alles moeten worden gezet om de knelpunten weg te nemen en ervoor te zorgen dat het langetermijndoel 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 SER-doelstelling om brede welvaart te bevorderen, waardoor samenleving, economie en milieu in balans zijn, hier en nu, later en elders.⁵

1 Zie voor de Nederlandse Klimaatwet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2023-07-22>. De doelen van de Nederlandse Klimaatwet zijn in overeenstemming met die van de Europese Klimaatwet. 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 Zie: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050#:~:text=Het%20kabinet%20werkt%20toe%20naar,mineralen%2C%20metalen%20en%20fossiel.

3 Intergovernmental Panel on Climate Change (2023) *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*.

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

5 Zie: www.ser.nl/-/media/ser/downloads/raadsagenda/753-doelstelling-SER.pdf.

Verduurzaming maakindustrie van belang voor behalen klimaatdoelen

Voor het behalen van de klimaatdoelstellingen is verduurzaming van de maakindustrie van groot belang.⁶ 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 broeikasgasemissies 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 klimaatdoelstellingen en heeft daarmee een sectoroverschrijdend belang.⁷ De maakindustrie heeft tot nu toe weliswaar de emissie van broeikasgassen het sterkst teruggedrongen sinds 1990 (37,2 megaton CO₂) van de in tabel 2.1 onderscheiden sectoren, maar staat voor een grote opgave om het klimaatdoel in 2030 te halen, waarvoor de komende jaren 20,2 megaton CO₂ moet worden teruggedrongen (zie 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 verlaagd kunnen worden 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.⁸

6 Onder de term maakindustrie verstaat de SER in dit briefadvies 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 basisindustrie, 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.

7 Dit briefadvies 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 definitieve besluiten moeten nemen over investeringsprojecten die nodig zijn voor de energietransitie in de maakindustrie. Dat vereist dat knelpunten in de uitvoering met spoed 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, moeten deze aspecten meegenomen worden in de definitieve besluitvorming over investeringsprojecten, waarbij het vanzelfsprekend is dat bedrijven zich houden aan de bestaande regels rond de uitstoot van toxische stoffen.

8 SER (2019) *Advies Nationale klimaataanpak voor regionale industriële koplopers*, p. 19.

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 zijn ligging aan een Europese delta, zijn 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 het volgende kader). Een vitale Nederlandse maakindustrie draagt ook bij aan meer strategische autonomie, waardoor de Europese Unie (EU) 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.⁹

De bijdrage van de maakindustrie aan het verdienvermogen en de werkgelegenheid

De directe bijdrage aan het bruto binnenlands product (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 Research and Development (R&D). De energie-intensieve maakindustrie levert ook een belangrijke bijdrage aan de export. De maakindustrie, met name de energie-intensieve basisindustrie, is daarnaast sterk verbonden met vele Nederlandse waardeketens, omdat ze een belangrijke leverancier en afnemer is voor vele andere sectoren in het land.

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 in sommige regio's, deels buiten de Randstad, waar het inkomen van mensen sterk afhankelijk is van deze bedrijven.

9 SER (2023) Verkenning *Beleidsagenda Europese Unie 2024-2029: Samen sterker in tijden van transitie*.

Een vitale maakindustrie is niet alleen essentieel voor een duurzaam verdienvermogen en werkgelegenheid, ze is ook onmisbaar om bredere maatschappelijke doelen na te kunnen streven. Zo vervaardigt de industrie de producten en ontwikkelt de 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, dan kunnen we niet alleen onze eigen economie helpen verduurzamen maar wereldwijd impact hebben. Er liggen enorme kansen voor bijvoorbeeld (onderdelen van) elektrische voertuigen, warmtepompen, productie van waterstof of groene materialen en circulariteit.

Rol van de 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 bijvoorbeeld 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.¹⁰ Tot slot kan de overheid invloed hebben op verduurzaming van de maakindustrie door haar inkoop- en aanbestedingsbeleid in te zetten als *launching customer* en haar bereidheid om hiervoor een passende prijs te betalen. Een 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.

10 Zie bijv. Bolhuis, W. (2023) *Beleidsconomen moeten weten wat transitiefalen is*, ESB.

2 Urgentie om aan de slag te gaan met de uitvoering

De doelstellingen, het beleid en de 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 het op basis hiervan verdergaat met de beleidsuitvoering en knelpunten daarvoor wegneemt.

Doelstellingen

Om aan de klimaatdoelstellingen te voldoen (zie hoofdstuk 1) streeft het demissionair kabinet ernaar om de uitstoot van broeikasgassen in de maakindustrie in 2030 met 66 procent teruggedrongen te hebben ten opzichte van de uitstoot in 1990.¹ Dat betekent dat de maakindustrie tot 2030 de uitstoot met ongeveer 20 megaton CO₂-equivalenten zal moeten terugdringen (zie tabel 2.1).² De maakindustrie schaaft zich achter dit doel, met de kanttekening 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 waarin de uitstoot tot nu toe het meeste is teruggedrongen. Samen met de elektriciteitssector heeft de sector de meest ambitieuze doelstelling voor 2030 (zie 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 met 29,6 megaton CO₂-equivalenten het grootst.

1 Zie de Kamerbrief van minister Adriaansens van 14 juli 2023, Tweede Kamer 29 826 *Stand van zaken Nationaal Programma Verduurzaming Industrie*, nr. 196, p. 8.

2 De uitstoot van broeikasgassen bestaat voor het grootste deel uit CO₂-uitstoot (koolstofdioxide). Andere broeikasgassen zijn methaan, distikstofoxide en de zogeheten gefluorideerde broeikasgassen. De uitstoot van deze andere broeikasgassen wordt uitgedrukt in CO₂-equivalenten (de broeikaswerking van de uitstoot van 1 megaton koolstofdioxide).

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 (%)	66,0	56,0	50,0	50,0	67,0
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: Planbureau voor de Leefomgeving (2023) *Klimaat- en Energieverkenning 2023*, kerntabellen 1 en 2.

Toelichting: De relatief geringe emissie van landgebruik is buiten beschouwing gelaten. Het reductiedoel is t.o.v. 1990. Daaruit volgt gegeven de emissie van 2022 de opgave tot 2030. De omvang van de restemissie om klimaat-neutraliteit in 2050 te bereiken volgt uit de omvang van de emissies in 1990 en het reductiedoel in 2030. Dat is een indicatieve bandbreedte.

Een groot deel van de emissiereductie in de maakindustrie zal gerealiseerd moeten worden door een klein aantal grote bedrijven die veel CO₂ uitstoten. Ongeveer de helft van alle industriële emissies komt immers voor rekening van veertien 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).³ Op basis van de plannen van deze bedrijven en de maatwerkafspraken (zie hieronder) zullen zij méér dan de helft van de 20 megaton emissiereductie op zich nemen. Maar ook de groep duizenden maakbedrijven met kleinere emissies zullen grote stappen zetten. Het gaat bijvoorbeeld om de voedings-, papier-, glas-, bakstenen-, chemie-, afval- en recycling- en metaal-industrie.

Beleid en plannen

Het beleid voor de verduurzaming van de industrie bestaat uit een mix van beprijzen van de uitstoot van CO₂ via het EU ETS-handelssysteem, normen voor bijvoorbeeld energiebesparing en ondersteuning van bedrijven voor verduurzaming van hun productieprocessen met fiscale regels en subsidies.⁴

Het EU ETS-handelssysteem vormt een essentieel element van het Europese klimaatbeleid. Dat zorgt niet alleen voor effectieve verlaging van de emissies van CO₂ en

³ Daarnaast is er een zesde cluster van ongeveer tweehonderd 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.

⁴ EU ETS staat voor European Union Emissions Trading System, het Europese systeem voor het verhandelen van uitstootrechten van broeikasgassen (emissiehandel) gebaseerd op *EU-richtlijn 2003/87/EG*.

andere broeikasgassen van een groot aantal economische activiteiten, maar het beïnvloedt ook de effectiviteit en doelmatigheid van andere klimaatbeleidsmaatregelen, 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 geven rechten vanaf 2039.⁵ In samenhang hiermee is afgesproken dat er per 2026 stapsgewijs een koolstofheffing aan de EU-buitengrenzen 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.⁶

Ondersteuning van bedrijven met subsidies voor CO₂-besparende maatregelen in het productieproces (vergroeningssubsidies) is nodig voor onder andere (tijdelijk) afdekken van de onrendabele top van investeringen vanwege de relatief hoge prijs van duurzame energie of van CO₂-reductiemaatregelen.⁷ In veel gevallen moet het fabricageproces zelf (bijvoorbeeld 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 daarmee 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 energieproductie en klimaattransitie (SDE++).⁸ De mate waarin zich onrendabele toppen voordoen is uiteraard mede afhankelijk van de geldende CO₂-prijs.

5 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. Aangezien de EU ETS-rechten vanaf 2039 zullen zijn afgebouwd en een groot deel van de maakindustrie onder het ETS-systeem valt, zullen de consequenties van het voorgestelde klimaatdoel in 2040 voor deze sector waarschijnlijk minder ingrijpend zijn dan voor andere sectoren.

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

7 Voor een definitie van onrendabele top zie: Elburg J. van, W. de Coö & F. van der Veen (2019) *Aardgasvrij in 2019: Op zoek naar de koninklijke route*, p. 10: "Over het algemeen wordt het deel van de investeringen dat niet rendabel is, ermee aangeduid. Ofwel: er zijn onvoldoende inkomsten om de investering en de operationele kosten inclusief een (marktconform) rendement te dekken. Indien de onrendabele top middels, bijvoorbeeld een bijdrage wordt afgedekt, ontstaat een haalbaar project. Het meest zuivere voorbeeld is de SDE+ subsidie, waar het verschil tussen de kostprijs van duurzame energie en de marktprijs wordt bekostigd."

8 Officieel genaamd Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie.

Het volgende kader geeft een overzicht van de belangrijkste elementen die mede hebben gezorgd voor de reductie van broeikasgassenuitstoot in de industrie ten opzichte van 1990.

Beleidsmaatregelen voor uitstootvermindering 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 de 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.* Andere EU-lidstaten kennen geen nationale heffing. De 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 zeven jaar zijn terugverdiend, moeten genomen worden en er komt een verplichting om gebruikte plastics als grondstof te gebruiken voor de productie van nieuwe plastics. Per 1 juli 2023 is deze verplichting ook aangescherpt 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 miljard euro in het Klimaatfonds voor maatwerk.

* Zie uitgebreider: SER (2019) *Advies Nationale klimaataanpak voor regionale industriële koplopers*, pp. 37-38 en Koelemeijer, R., M. van Hout & B. Daniels (2022) *Analyse tarief CO₂-heffing industrie*, PBL.

Onderdeel van het huidige beleid zijn maatwerkafspraken van de overheid met twintig grote bedrijven in de maakindustrie die het meeste uitstoten.⁹ Met de maatwerkaanpak worden ambitieuze bedrijven gefaciliteerd om versneld en meer CO₂

9 Zie uitgebreider: Kamerbrief van minister Adriaansens van 8 juli 2022, Tweede Kamer 29 826 *Industriebeleid*, nr. 148.

te reduceren. Met de aanpak wordt beoogd 3,5 megaton 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, uitstoot die vrijkomt bij het produceren, winnen en vervoeren van grondstoffen), kunnen hierover afspraken maken met de overheid.

De overheid zorgt voor de benodigde randvoorwaarden zoals infrastructuur, vergunningverlening 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 wordt de bedrijven gevraagd om de OESO-richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen te onderschrijven en de zes bijbehorende due-diligence stappen te doorlopen.¹⁰ 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 maatwerkaanpak 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 en vergt daarom grote investeringsbeslissingen. Om voor 2030 nieuwe processen/projecten operationeel te hebben, is er stevige regie nodig zodat alles gelijktijdig gebeurt. De maatwerkaanpak, waarbij ook provincies en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) nauw betrokken zijn, 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 maatwerkaanpak in 2022.¹¹ Bedrijven waar maatwerkafspraken mee gemaakt worden, committeren zich voor nu en de lange termijn aan Nederland. De financiële ondersteuning van

¹⁰ *Ibid.*, p. 7.

¹¹ De meest recente is die met chemiebedrijf LYB. Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/13/expressions-of-principles-lyondellbasell. Voor de herziene EoP met Tata Steel Nederland zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/15/22310250bijlage-1-eop-tata-steel-nederland-final-for-signing.

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.

Uit de meest recente doorrekening van Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de *Klimaat- en Energieverkenning 2023* blijkt dat de industrie met het in gang gezette beleid het doel van -66 procent kan halen, waardoor ook de industrie haar bijdrage levert aan het overall doel van -55 procent broeikasgasreductie in 2030.¹² Tegelijk geeft het PBL aan dat de onzekerheden groot zijn. De verwachte restemissie in 2030 van 29,6 megaton CO₂ ligt in een ruime bandbreedte van 27-42 megaton CO₂. Er moeten dus alles op alles worden gezet om de doelstelling van bijna 30 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 hergebruiken 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 het 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 8000 bedrijven op de wachtlijst voor de afname van stroom. Veel bedrijven willen van het gas af, maar kunnen niet. Volgens demissionair 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 gebruikgemaakt wordt van het net.¹³ Dat hindert de energietransitie en verslechtert tegelijkertijd het vestigingsklimaat, omdat het nieuwe onzekerheden creëert

¹² Planbureau voor de Leefomgeving (2023) *Klimaat- en Energieverkenning 2023: Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen*.

¹³ Zie de Kamerbrief van minister Jetten van 18 oktober 2023, Tweede Kamer 29 023 *Voorzienings- en leveringszekerheid energie*, nr. 451.

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, het onvoldoende beschikbaar zijn van groene waterstof en de beleidsinstabiliteit haperen de verduurzaming.¹⁴ De komende verbouwing van de energie-infrastructuur is een enorme opgave, zeker in het dichtbevolkte en dichtbebouwde Nederland, waar de ruimte schaars is.¹⁵

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.¹⁶ 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- en hbo-studenten in 2022 in de richtingen chemie, metaal en werktuigbouw is afgenomen ten opzichte van 2018 en dat er daarnaast ook minder hbo-studenten zijn in de richting elektro.¹⁷

Het PBL wijst erop 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 definitieve besluiten moeten nemen over omvangrijke investeringsprojecten die nodig zijn om hun activiteiten te verduurzamen. Dat vraagt om voorspelbaarheid van het beleid en het wegnemen van knelpunten bij de uitvoering ervan.

¹⁴ CCS, carbon capture and storage.

¹⁵ Zie uitgebreider: Netbeheer Nederland (2023) *Samen in de hoogste versnelling: De contouren van de nationale uitvoeringsagenda voor de regionale energie-infrastructuur*, pp. 8-12.

¹⁶ Zie uitgebreider: UWV (2023) *Klimaatbanen Industrie*. Dit is een UWV-uitgave in samenwerking met de SER taakgroep Arbeidsmarkt en Scholing Klimaatakkoord en SBB.

¹⁷ *Ibid.*, p. 9.

Om de uitvoering van de emissiereductiedoelstellingen te versnellen is het dus op korte termijn nodig dat:¹⁸

- 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.

¹⁸ Zie ook de *Keuzewijzer Klimaat en Energie* (2023) van de onafhankelijke ambtelijke Formatiewerkgroep Klimaat en Energie.

3 Aanbevelingen aan een volgend kabinet

Op basis van wat we in de eerste twee hoofdstukken uiteengezet hebben, formuleren we in paragraaf 3.1 aanbevelingen aan een volgend kabinet, waarmee het aan de slag kan voor 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. In paragraaf 3.2 gaan we daarom in op de noodzaak voor het verder ontwikkelen van de agenda voor clean-techindustrie 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

De aanbevelingen aan een volgend kabinet om het klimaatdoel voor 2030 te halen hebben achtereenvolgens betrekking op het wegnemen van knelpunten voor infrastructuur en vergunningen, technisch personeel, de verdere uitwerking van het bestaande beleid en de afbouw van fossiele subsidies.

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.¹ Elektrificatie in de industrie concurreert daarbij volgens het PBL ook met elektrificatie in andere sectoren, zoals die van de gebouwde omgeving en mobiliteit. De realisatie van extra CO₂-afvanginstallaties en nieuwe aansluitingen op geplande CO₂-opslaginfrastuctuur, groen gas en waterstoftransportleidingen lijkt volgens het PBL minder knelend 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

¹ PBL (2023), *Klimaat en Energieverkenning 2023: Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen*, p. 46.

acties aangekondigd: sneller bouwen; betere benutting van het elektriciteitsnet; flexibel gebruik van het net; en slim laden en slim verduurzamen van woningen.²

Om het elektriciteitsnet te verzwaren en uit te breiden hebben de netbeheerders voldoende personeel (zie paragraaf 3.1.2), materiaal, ruimte en snelle vergunningsprocedures nodig. Het demissionair kabinet wil de doorlooptijd van de voorbereiding, vergunningverlening en daadwerkelijke aanleg zoveel mogelijk verkorten. Daartoe worden de volgende maatregelen voorgesteld:³

- Met gemeenten en provincies wordt gewerkt aan het proactief aanwijzen van grond voor elektriciteitsnetten, batterijen en elektrolyzers. Gemeenten 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, met een uitspraak binnen zes maanden, wat zorgt voor een potentiële versnelling van maximaal anderhalf jaar.
- Er wordt gekeken naar mogelijkheden om te versnellen door het wegnemen van dubbeling in stappen en door het gelijktijdig laten 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 stikstofvergunningverlening voor energie-infrastructuur.
- Er wordt een experiment opgezet op basis van de experimenteerbepaling in de Omgevingswet om tijdelijk af te kunnen wijken van de geldende bepalingen in wetgeving. Een experiment moet bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.
- Er wordt een pilot 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 het moment dat er nog geen vergunning verleend is ('gedoogconstructie').
- Er komt een meer planmatige uitrol van energie-infrastructuur, waardoor er efficiënter gewerkt kan worden en ruimtelijke ontwikkelingen en energiesystemen in samenhang worden geprogrammeerd. Dit vraagt ook een andere manier van prioriteren van aansluitingen.⁴

² Zie de Kamerbrief van minister Jetten van 18 oktober 2023, Tweede Kamer 29 023 *Voorzienings- en leveringszekerheid energie*, nr. 451.

³ *Ibid.*

⁴ Zie uitgebreider: Netbeheer Nederland (2023) *Samen in de hoogste versnelling: De contouren van de nationale uitvoeringsagenda voor de regionale energie-infrastructuur*, pp. 16-19.

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 die 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 logischer zijn om bij vergunningverlening de structurele en keteneffecten op de stikstofreductie mee te nemen, mits deze geloofwaardig kunnen worden aangetoond. Daarnaast kan er gedacht worden aan 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), IenW en Economische Zaken en Klimaat (EZK) goed wordt samengewerkt. Daarvoor is het volgens de SER noodzakelijk dat er in een volgend kabinet een coördinerend bewindspersoon met de nodige doorzettingsbevoegdheid komt.

Naast bovenstaande maatregelen is het van belang dat er blijvend wordt gewerkt aan 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 (tijdelijk meer of minder verbruiken) is van belang; dat is een uitdaging voor de maakindustrie die ook kansen biedt.

3.1.2 Arbeidsmarkt en scholing

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 arbeidstekorten 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-reductieopgave en een stagnerende in- en uitstroom vanuit technische en informaticaopleidingen.

Daarnaast zullen er in delen van de maakindustrie banen verloren kunnen gaan, terwijl de transitie tegelijkertijd ook zullen leiden tot nieuwe en veelal hoogwaardigere werkgelegenheid. De transitie vraagt om nieuwe vaardigheden van werknemers in de maakindustrie. Werknemers en bedrijven kunnen zich in de nabije toekomst veel meer dan nu blijven ontwikkelen door een combinatie van onderzoek en responsief onderwijs op maat, dicht bij de praktijk. De opgave is om ontwikkeling van vaardigheden, technologie en werkprocessen veel beter te verbinden in een lerende aanpak, waarbij naast bedrijven en werknemers 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 zo nodig voor de juiste randvoorwaarden, bijvoorbeeld een goede infrastructuur en structurele financiën voor een '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 moet er gestreefd 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 ontwikkeld (zie het volgende kader).

Aanbevelingen Aanvalsplan Arbeidsmarkttekorten: Techniek, Bouw en Energie

- 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 onder meer voor (zij-)instroomtrajecten, begeleiding en plaatsing op basis van vaardigheden.
- Bied iedereen die kiest voor een baan in de betrokken sectoren tienjarige werken ontwikkelingsgaranties.
- Om de bestaande tekorten aan techniekdocenten te verminderen, stelt het bedrijfsleven duizend 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: www.fme.nl/aanvalsplan-techniek

Een belangrijk aandachtspunt is ook dat het regionaal arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid wordt verknoopt met sectorale activiteiten – zoals cao's, acties van fondsen voor onderzoek en ontwikkeling (O&O), branches en sociale plannen – waarbij ook Europese middelen, zoals het Just Transition Fund, ingezet worden.⁵

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 en de overheid, maar ook van individuele bedrijven door 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.⁶ 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

⁵ SER (2018) *Advies Energietransitie en werkgelegenheid: Kansen voor een duurzame toekomst*, pp. 69-70.

⁶ *Ibid.*, p. 67.

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 kunnen werknemers veel zelf regelen, heeft het management hoge verwachtingen van werknemers, zijn er uitgebreide opleidings- en leermogelijkheden en zijn werknemers direct betrokken bij besluitvorming.⁷ Bij sociale innovatie zijn volgens de SER zowel de arbeidsproductiviteit als de werkomstandigheden van de medewerkers gebaat.⁸ De vernieuwing van de arbeidsorganisatie is een belangrijk onderdeel van de 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 het volgende 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, zelfroostering en verantwoordelijkheden laag in de organisatie te beleggen.

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 van-werk-naar-werktrajecten of omscholing naar sectoren waar veel vraag naar is. Maar er zal ook oog moeten zijn voor degenen bij wie dit niet

7 Houten, G. van & G. Russo (2020) *European Company Survey 2019: Workplace practices unlocking employee potential*, aangehaald in Hinsenveld, N. & F. Peltzer (2022) *Strategische Agenda Metalelektro 2022-2027: Een gezamenlijke inzet bij Arbeidsverhoudingen – Arbeidsmarkt – Industriebeleid*, p. 13.

8 SER (2023) *Advies Naar verdere succesvolle 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 bijv. gerichte stimuleringsmaatregelen voor het mkb, stelt 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.

(meer) lukt.⁹ In aanvulling op bestaande arrangementen, faciliteiten en voorzieningen vereist een sociaal verantwoorde afbouw maatwerk met maatregelen als om-, bij- en herscholing, begeleiding naar ander werk, tijdelijke aanvulling bij uitkering of 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 om 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 postinitieel onderwijs en de bekostiging daarvan, en om ondersteuning bij de keuze van opleidings- en ontwikkelingstrajecten.¹⁰ Overheidssturing is noodzakelijk met betrekking tot 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 van-werk-naar-werkarrangementen en voor het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en het zorgen voor 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, net als de SER-aanbevelingen voor de succesvolle toepassing van sociale innovatie in bedrijven.¹¹ Het is daarbij ook zaak om een goede verbinding te leggen met de maatwerkafspraken (zie paragraaf 3.1.3). In aanvulling daarop kunnen publieke uitvoerders als UWV en gemeenten worden verzocht om de mensen waarvoor zij een verantwoordelijkheid 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

⁹ Zie: SER (2019) *Advies Nationale klimaatpak voor regionale industriële koplopers*.

¹⁰ Het appel aan de overheid voor structurele stimulering en ondersteuning van een leven lang ontwikkelen werkt de SER verder uit in een apart briefadvies.

¹¹ Zie: SER (2021) *Advies Sociaal-economisch beleid 2021–2025: Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, p. 25 e.v.; SER (2023) *Advies Naar verdere succesvolle toepassing van sociale innovatie*.

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 kortetermijnknelpunten.¹² De verbouwing van het elektriciteitsnetwerk vraagt bijvoorbeeld om 18.000 extra arbeidskrachten op een huidige 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.¹³

In de huidige situatie moeten werkgevers voor het werven van personeel van buiten de EU voor 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 EU-lidstaten is.¹⁴ 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 UWV te leggen, die hierover eventueel geadviseerd kan worden door een onafhankelijke commissie.¹⁵ 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.¹⁶ Het is dan wel van belang dat Nederland besluit deel te nemen aan deze EU-talentpool. 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.

12 SER (2023) *Advies Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk: Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte*, p. 23.

13 Zie: Cörvers, F. [et al.] (2021) *Literature review labour migration*; European Labour Authority (2023) *EURES Report on labour shortages and surpluses 2022*.

14 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 (EER) en Zwitserland. Werknemers uit deze landen worden ook gerekend tot het prioriteitsgenietend aanbod.

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

16 Europese Commissie (2023) *Voorstel voor een verordening tot oprichting van een EU-talentpool*, COM(2023), 716 final.

Het is in alle gevallen van belang dat bedrijven de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (commissie-Roemer) implementeren en naleven, waarbij ook wordt gezorgd voor goede en betaalbare huisvesting.¹⁷ 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.¹⁸ Het is van belang dat een volgend kabinet hiermee voortvarend aan de slag gaat en gebruikmaakt van de hiervoor gereserveerde middelen uit het Klimaatfonds. Het gaat daarbij onder meer om de volgende plannen en voornemens:

- Een nadere uitwerking van de NIKI-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 onder andere 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-ETS-regeling) stop te zetten. Op termijn moet de IKC-ETS-regeling op Europees niveau worden afgeschaft en het koolstofcorrectiemechanisme aan de grens worden uitgebreid om weglekeffecten naar buiten de EU zoveel mogelijk te voorkomen. Door de IKC-ETS-regeling nu te staken ondervinden bedrijven in Nederland een kostennadeel niet alleen ten opzichte van bedrijven buiten de EU die niet onder het ETS-vallen, maar ook ten opzichte van bedrijven uit andere EU-lidstaten zoals Frankrijk en Duitsland, die wel een der-

¹⁷ 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.

¹⁸ Zie de maatregelen die aangekondigd zijn in de Kamerbrief van minister Adriaanse van 14 juli 2023, Tweede Kamer 29 826 *Stand van zaken Nationaal Programma Verduurzaming Industrie*, nr. 196 en de Kamerbrief van minister Jetten van 23 juni 2023 over het instrumentarium voor hernieuwbare waterstof, Tweede Kamer 32 813 *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid*, nr. 1272.

gelijke regeling kennen en bedrijven bovendien compenseren door verlaging van de energiebelasting.¹⁹

- De maatregelen voor ondersteuning van midden- en kleinbedrijven (mkb's) om de terugverdienperiode van energiebesparende maatregelen te verlengen naar zeven jaar.
- De uitwerking van het voorstel voor het verbod op het gebruik van fossiele brandstoffen als warmtebron bij uitbreiding, nieuwbouw of vervanging in de industrie. Daarbij moet er een realistische overgangstermijn zijn. Bij de uitwerking moet ook rekening worden gehouden met beschikbare technieken en de beschikbaarheid van de benodigde infrastructuur voor fossielvrije energiedragers.

De SER raadt aan dat alle bedrijven – inclusief degene die publieke financiering krijgen – bij het realiseren van de benodigde transities de mogelijke sociale gevolgen adresseren. De raad gaat ervan uit dat een werkgever en zijn werknemers met elkaar overleggen op welke manier de gevolgen van transities kunnen worden opgevangen, dat 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 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 Industry Act en de Critical Raw Materials Act als handvat dienen.²⁰

Verdere ontwikkeling maatwerkplannen

Wat de maatwerkafspraken betreft, is er de komende tijd nog veel werk te verzetten. Ten eerste moeten er met nog tien van de oorspronkelijke twintig bedrijven als eerste stap EoP's worden afgesproken. Ten tweede moeten deze verder worden uitgewerkt in een Joint Letter of Intent en uiteindelijk ook in bindende afspraken met de overheid. Voor deze laatste stap is het 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.

¹⁹ De IKC-ETS-regeling is in 2023 positief geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Zie: SEO Economisch Onderzoek (2023) *Beleidsvaluatie subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS*.

²⁰ Zie voor de Net-Zero Industry Act: *Voorstel voor een verordening, tot vaststelling van een kader van maatregelen ter versterking van het Europese ecosysteem voor de productie van nettonultechnologieproducten* (verordening voor een nettonulindustrie), COM(2023), 161, artikel 25. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6448c360-c4dd-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF.

Er is een onafhankelijke adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie ingesteld die zich richt op de beoogde doelen van de maatwerkaanpak: 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-reductiepotentieel van de industrie. Hierbij ligt de primaire focus op scope 1-emissies, maar ook die van scope 2 en 3 zijn van belang.²¹ 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, de gezondheid van omwonenden, energie- en gasbesparing en restwarmtebenutting een prominente rol hebben; de haalbaarheid van de afspraken in economisch en technisch perspectief; de inpasbaarheid van de maatwerkafspraken in het energiesysteem van de toekomst; en 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 Tweede Kamer. De SER is van mening dat de adviezen zwaar moeten wegen in de besluitvorming en dat er een 'comply or explain model' moet 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 overheidsondersteuning wordt gewaarborgd en er zoveel mogelijk gebruikt wordt gemaakt van generieke subsidie-instrumenten;
- er steviger waarborgen moeten 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 trek-

²¹ 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 uitgestoten worden in de waardeketen van een rapporterende onderneming.

kersrol 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.²² Daarnaast is het raadzaam om een verbinding te leggen met het regionale en sectorale actieve arbeidsmarkt- en scholingsbeleid in de vijf industriële clusters (zie paragraaf 3.1.2).

De SER gaat ervan uit 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 langetermijnwaardecreatie, 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 'subsidiën'

Onder fossiele 'subsidiën' worden overheidsregelingen verstaan die het gebruik van fossiele energie direct of indirect ondersteunen. Het gaat daarbij om onder andere belastingvrijstellingen en aangepaste lagere tarieven. Subsidiën 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 prijs-subsidiën op brandstoffen.

De afbouw van fossiele 'subsidiën' 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 'subsidiën' is in beginsel wenselijk, maar is vooral een middel: bijdragen aan de energietransitie en het dichten van het zogeheten klimaatbeprijzingstekort om de klimaatdoelen te bereiken (zie het 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 zogenaamde carbon leakage moet worden voorkomen.

22 Zie: www.unie.nl/wp-content/uploads/20230706-Tata-Steel-M2303.eb-Sociaal-Contract-Groen-Staal-definitief.pdf.

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 ertoe leiden dat vervuilers onvoldoende betalen voor klimaatschade. Voor klimaatschade wordt een milieuprijs van 130 euro per ton CO₂ berekend. Die wordt vergeleken met de werkelijke prijs die bedrijven voor de emissies betalen. De op deze wijze berekende omvang van de fossiele ‘subsidies’ bedraagt in totaal ongeveer 13,7 miljard euro per jaar. De omvang daarvan in de maakindustrie bedraagt 3 miljard euro, waar de gratis emissierechten het grootste (twee derde) 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 hoofdstuk 2).

* Zie: Brink, C. [et al.] (2023) *Afschaffing fossiele energiesubsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer*.

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 accijns op non-energetisch gebruik van minerale oliën in de chemische industrie blijft hierdoor bijvoorbeeld buiten beeld.²³ 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).²⁴ 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 het hergebruik van plastics et cetera. Dat onderstreept het belang van een

²³ *Ibid.*, p. 29.

²⁴ Hanemaaijer, N. & J. Kerkhoven (2023) *Impactanalyse belastingmaatregelen basisindustrie: Impactanalyse van de gevolgen van het opheffen van twee fossiele vrijstellingen en het instellen van twee nieuwe heffingen aangaande de Nederlandse basisindustrie*, Kalavasta, in opdracht van het ministerie van Financiën. Zie: www.rijksfinancien.nl/belastingplan-2024#impactanalyses-fossiele-subsidies.

strategisch agenda op het terrein van schone industrie, innovatie en circulariteit (zie daarvoor paragraaf 3.2). Om wegleffecten naar andere lidstaten te voorkomen, zou een eventuele afbouw in EU-verband moeten worden afgesproken. Daarmee blijft het risico van wegleffecten naar landen buiten de EU bestaan, 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’.²⁵ Deze paden dienen zowel duidelijkheid te geven over de stapsgewijze afbouw in de tijd, als over het niveau waarop de afbouw het beste kan plaatsvinden (nationaal, Europees, mondiaal). Hierbij zullen er instrumenten moeten worden in gezet om het alternatief goedkoper te maken (opbouw). De Miljoenennota 2024 noemt hierbij naast de beprijzing van externe effecten een aantal relevante beleidsoverwegingen zoals het handelingsperspectief van bedrijven, het voorkomen van wegleffecten, de zorg voor een gelijk speelveld, rechtvaardigheid, juridische belemmeringen voor afbouw en uitvoerbaarheid.²⁶

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

3.2.1 Strategische clean-techagenda

Nederland zal een strategische agenda moeten realiseren voor nieuwe schone technologieën in de maakindustrie (clean techs), die bijdragen aan de energietransitie

²⁵ De Tweede Kamer heeft op 10 oktober 2023 twee moties hierover aangenomen. De motie-Kröger c.s. 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 kerstrecs 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 uifaseren van fossiele subsidies op Europees niveau; verzoekt de regering hiervoor ook een Europese coalitie van lidstaten te smeden”.

²⁶ Tweede Kamer (2023-2024) 36 410 *Miljoenennota 2024, bijlage 25*, nr. 2, pp. 383-386.

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 met welke technologieën Nederland een voorsprong heeft en/of andere concurrentievoordelen, en daar de volle aandacht aan te geven in een innovatie-agenda.²⁷ 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, et cetera), technieken voor energietransport en het ondergronds opslaan van CO₂ (CCS), het vervangen van fossiele grondstoffen door circulaire en bioplastics, e-fuels, nieuwe processen zoals elektrificatie van kraakprocessen in de chemie, waterloos papier maken, et cetera. Op deze terreinen is nog heel veel innovatie nodig. Dat is een sectoroverschrijdend belang, omdat die innovatie ook nodig is voor de grote duurzaamheidsopgave in andere sectoren (zie tabel 2.1).

Het is ook de uitdaging 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 die resulteren in technologiedoorbraken, substantiële kostendalingen, forse CO₂-reducties en exportkansen.²⁸ 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 zich de afgelopen tijd bij wind- en zonne-energie voordoen, vormen inspirerende voorbeelden.

Hiervoor is het cruciaal dat middelen vrijgemaakt worden voor innovatietrajecten, belemmeringen voor vergunningen en regels herzien worden, en mensen opgeleid worden voor hoogwaardige banen. Deze strategische clean-techagenda moet goed zijn ingebed in het meer algemene innovatiebeleid. Daarnaast blijft het van belang om ook de bredere kennisbasis te voeden. Om optimaal te kunnen renderen, vergen gerichte investeringen versterking van de kennisinstellingen. Ook moet er voldoende ruimte blijven voor ongebonden onderzoek om voorbereid te zijn op onverwachte toekomstige ontwikkelingen. 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

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

28 Zie: SER (2019) *Advies Nationale klimaataanpak voor regionale industriële koplopers*.

te voorkomen dat kansrijke innovatie vast komen te zitten in de zogeheten valley of death: de situatie waarbij een start-up aan het begin van het innovatieproces onvoldoende middelen ter beschikking heeft doordat het product of de dienst nog te weinig inkomsten genereert.

3.2.2 De circulaire agenda

Voor de gewenste stip op de horizon is ook een versnelling van de circulaire agenda nodig. Het onderstaande bespreekt het belang en de elementen daarvan.

Het belang van versnelling van de grondstoffentransitie

Een duurzame maakindustrie is een circulaire maakindustrie. De circulaire economie is gericht op een 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 zij bij aan de leveringszekerheid van grondstoffen met een groot economisch belang.²⁹ Circulariteit vraagt om een eigen aanpak en instrumentarium, maar moet tegelijkertijd nadrukkelijk in samenhang met de energietransitie en andere grote opgaven worden beschouwd, zoals die voor de woningbouw en landbouw. Door uit te gaan van 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) gebruikmaken 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 moet per waardeketen worden geoptimaliseerd door aan deze vier knoppen te draaien.

Koolstoftransitie in de chemie

Het vervangen van fossiele grondstoffen in de chemie door biograndstoffen 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

²⁹ 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 grondstoffen zijn nodig voor de vervaardiging van bijv. zonnepanelen, windmolens (een moderne windmolen vraagt 12.000 kg neodymium) en led-verlichting tot en met de elektronica in warmtepompen, en voor het mogelijk maken van elektrische auto's.

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 wanneer er 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 koplopersposities worden gecreëerd (first mover advantages). Dit komt in de praktijk echter nog onvoldoende van de grond, doordat ondernemers tegen grote ontwikkelingsrisico’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 versnellen³⁰ weliswaar aanwezig zijn, maar in de huidige vorm te vrijblijvend en ontoereikend.³¹ De sturing op de circulaire economie blijft dus 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 moeten worden. Om de potentie van de circulaire economie als oplossing te benutten zijn daarom aanvullende instrumenten en middelen nodig. Kortom, intensivering van beleid en een stevig fundament voor de bouwstenen voor een goede governance zijn daarom nodig gezien de urgentie en het potentieel van circulariteit.³²

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. Het is van belang dat in de belangrijkste sectoren en waardeketens een strategisch plan wordt gemaakt en inzichtelijk wordt welke stap-

³⁰ Een consistent beleidskader, een samenhangende uitvoeringsagenda, onafhankelijke monitoring, faciliterend beleid in de vorm van robuuste financiering, innovatiekracht en goed geschoolde werknemers.

³¹ Zie uitgebreider: SER (2022) *Verkenning Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart*, p. 42.

³² PBL (2023) *Balans van de Leefomgeving 2023: Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen*.

pen nodig zijn en welke instrumenten daaraan kunnen bijdragen, zowel rond normen, prijzen als subsidiëren, rekening houdend met het gelijk speelveld van deze ketens. Intensieve samenwerking tussen overheid en de 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 inspanningen zouden gericht moeten zijn op:

- normering van het toepassen van gerecyclede en biograndstoffen voor verschillende materiaalstromen en het creëren van een EU-markt en EU-product-regulering;
- belemmeringen wegnemen voor secundaire grondstofstromen, zodat ze niet als afval worden geclassificeerd;
- het voorkomen van lekstromen door export van potentiële secundaire grondstoffen uit de EU (met name kunststofhoudend afval en e-waste) of door storten en verbranden;
- R&D voor het inrichten van een infrastructuur voor secundaire materiaalstromen, levensduurverlenging 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 hoofdpoging van de energiesysteemvernieuwing. 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.
- 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 moet bijvoorbeeld worden vastgelegd wat onder groene waterstof wordt verstaan.

- Voor de circulaire agenda en de versnelling van de grondstoffentransitie (zie uitgebreider in paragraaf 3.2.2). Om de afhankelijkheid van de invoer van kritieke grondstoffen uit met name China te verminderen zal de EU ook moeten ijveren voor grondstoffendelving en raffinage binnen de eigen grenzen, diversificatie van de toelevering en het stimuleren van onderzoek naar vervangende producten.
- Om ruimte te scheppen voor een aanpak van vergunningverlening waarbij de structurele stikstofreductie zwaarder weegt.
- Voor de afbouw van de fossiele 'subsidies' kan aanpassing van Europese richtlijnen nodig zijn, zoals de EU-richtlijn Energiebelastingen. 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 aanpak nodig.
- Mede met het oog op de verduurzaming zijn de Europese staatssteunregels 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, moeten op korte termijn een aantal beleidskeuzes worden gemaakt om de knelpunten voor verduurzaming weg te nemen én om ervoor te zorgen dat deze ambitie kan worden waargemaakt. Deze keuzes moeten snel worden gemaakt, want er is geen tijd meer te verliezen om de klimaatdoelen uiterlijk in 2030 te halen. Hierbij is een beleidsstabiel investeringsklimaat noodzakelijk. Zonder deze stabiliteit zal de verduurzaming niet lukken, omdat dit investeringen afremt.

Transities zijn alleen haalbaar en houdbaar als ze rechtvaardig zijn.¹ 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 van-werk-naar-werktrajecten of omscholing naar sectoren waar veel vraag naar technisch geschoold personeel is (zie verder hierna). Een rechtvaardige transitie impliceert ook dat er beleidsmatige aandacht moet zijn voor de inkomenseffecten van de overstap op duurzame producten en energie.

Hierna geven we een beknopt overzicht van alle aanbevelingen die we in hoofdstuk 3 aan het demissionair kabinet en de informateur gedaan hebben.

Infrastructuur en vergunningen

Om het elektriciteitsnet te verzwaren en uit te breiden, hebben de netbeheerders voldoende personeel, materiaal, ruimte en snelle vergunningsprocedures nodig.

¹ Zie: SER (2023) Verkenning *Beleidsagenda Europese Unie 2024-2029: Samen sterker in tijden van transitie*, p. 30.

Het demissionair 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 logischer zijn om bij vergunningverlening de structurele effecten op de 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 in een volgend kabinet een coördinerend bewindspersoon met de nodige bevoegdheden, instrumenten en doorzettingsbevoegdheid komt.

Arbeidsmarkt en scholing

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 Arbeidsmarkttekorten: Techniek, Bouw en Energie*, bij het realiseren van een actief arbeidsmarkt- en scholingsbeleid:

- Ten eerste op het terrein van het scholings- en ontwikkelingsbeleid, waar de overheid de stelselverantwoordelijke is. Daarbij gaat het om toegankelijk postinitieel onderwijs en de bekostiging daarvan, en ondersteuning bij de keuze van opleidings- en ontwikkelingstrajecten. Overheidssturing is noodzakelijk met betrekking tot het aanbod van studierichtingen voor jongeren in het beroeps- en universitair onderwijs. Wat betreft het postinitieel 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 postinitiële taak.² 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-werkarrangementen en voor het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en het zorgen voor sociaal verantwoorde afbouwtrajecten. Daarvoor is het 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, net als de SER-aanbevelingen voor de succesvolle 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 bedrijven de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (commissie-Roemer) implementeren en naleven, 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 deze voorwaarden 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 gebruikmaken van de hiervoor gereserveerde middelen uit het Klimaatfonds. Het gaat daarbij onder andere 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.;
- de heroverweging van het voornemen om de subsidieregeling Indirecte kostencompensatie ETS (IKC-ETS-regeling) stop te zetten zolang er geen Europees besluit tot afbouw van deze regeling is;

² Het appel aan de overheid voor structurele stimulering en ondersteuning van een leven lang ontwikkelen werkt de SER verder uit in een apart briefadvies.

- de maatregelen voor ondersteuning van mkb-bedrijven om de terugverdienperiode van energiebesparende maatregelen te verlengen naar zeven jaar;
- de uitwerking van het voorstel voor het verbod op de het gebruik van fossiele brandstoffen als warmtebron bij uitbreiding, nieuwbouw of vervanging in de industrie. Daarbij moet er een realistische overgangstermijn zijn. Bij de uitwerking moet ook rekening 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;
- dat er zoveel mogelijk gebruikt wordt gemaakt van generieke subsidie-instrumenten;
- dat 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 dat 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 moeten zowel duidelijkheid geven over de stapsgewijze afbouw in de tijd, als over het niveau waarop de afbouw het beste kan plaatsvinden (nationaal, Europees, mondiaal). Bij het formuleren van een verstandige afbouw moeten de in de Miljoenennota 2024 genoemde beleids-overwegingen worden toegepast, beprijzing aan de marge, het handelingsperspectief van bedrijven, het voorkomen van weglekeffecten, de zorg voor een gelijk speelveld, rechtvaardigheid, juridische belemmeringen voor afbouw en uitvoerbaarheid.

Clean-techagenda

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 met welke technologieën Nederland een voorsprong heeft en/of andere concurrentievoordelen, en daar de volle aandacht aan te geven in een innovatieagenda. Hiervoor is het cruciaal dat middelen vrijgemaakt worden voor innovatietrajecten, belemmeringen voor vergunningen en regels worden gewogen en mensen opgeleid worden voor hoogwaardige banen. Deze strategische clean-techagenda moet goed zijn ingebed in het meer algemene innovatiebeleid. Daarnaast blijft het van belang om ook de bredere kennisbasis te voeden. Om optimaal te kunnen renderen, vergen gerichte investeringen versterking van de kennisinstellingen. Ook blijft er voldoende ruimte voor ongebonden onderzoek nodig om voorbereid te zijn op onverwachte toekomstige ontwikkelingen. 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 klimaatverslechtering tegen te gaan, maar ook om versnelling van de grondstoffentransitie, die zich richt op een circulaire economie 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 met een adequate uitvoeringsstructuur en een coherent instrumentenpakket. Het is van belang 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 grond-

stoffentransitie 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 governancestructuur.
- Stuur op verminderen van milieudruk via de circulariteitstrategieën. Er is specifiek beleid nodig voor het gebruikmaken van minder producten en grondstoffen, een langere levensduur van producten, het bevorderen van reparatie, het hoogwaardig recyclen van grondstoffen en het gebruikmaken van hernieuwbare en/of secundaire grondstoffen.³
- Vorm een visie over de toepassing van alternatieve duurzame koolstofbronnen. Denk daarbij aan biogrondstoffen, 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 voor ambitieus beleid voor een gelijk speelveld en neem tegelijkertijd het 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 ijveren voor grondstoffendeling en

3 Zie voor het bevorderen van reparatie: SER (2022) *Advies Reparatiebevordering*.

raffinage binnen de 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 versnelde afbouw van de fossiele 'subsidies' kan aanpassing van Europese richtlijnen nodig zijn.
- Mede met het oog op de verduurzaming zijn de Europese staatssteunregels 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.

Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website www.ser.nl. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via communicatie@ser.nl. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Recente adviezen en verkenningen

Visie Perspectief op brede welvaart in 2040 - Bouwen aan de economie van de toekomst
2024, 58 pp., publicatienummer 24/01

Advies Verduurzaming maakindustrie
2023, 53 pp., publicatienummer 23/09

Advies Balans in maatschappelijk verlot - Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen
2023, 54 pp., publicatienummer 23/08

Advies Gezond opgroeien, wonen en werken - Naar een structurele gezondheidsaanpak en bestrijding van sociaal-economische gezondheidsverschillen
2023, 41 pp., publicatienummer 23/07

Beleidsagenda Europese Unie 2024-2029 - Samen sterker in tijden van transities
2023, 104 pp., publicatienummer 23/06

Advies Naar een werkend arbostelsel voor iedereen - Arbovisie 2040, deel 1
2023, 116 pp., publicatienummer 23/05

Advies Meer vaart maken met de grondstoffentransitie - Reactie op het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030
2023, 22 pp., publicatienummer 23/04

Advies Naar verdere succesvolle toepassing van sociale innovatie
2023, 58 pp., publicatienummer 23/03

Advies Balans en houdbaarheid alternatieve geschillenbeslechting voor consumentenzaken
2023, 42 pp., publicatienummer 23/02

Advies Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk - Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte
2023, 200 pp., publicatienummer 23/01

Verkenning Hoe wonen werkt- Een sociaal-economische verkenning
2022, 90 pp., publicatienummer 22/09

Advies Tastbaar beleid voor de jeugdzorg
2022, 20 pp., publicatienummer 22/08

Advies Reparatiebevordering

2022, 18 pp., publicatienummer 22/07

Verkenning Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

2022, 86 pp., publicatienummer 22/06

Advies Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren

2022, 44 pp., publicatienummer 22/05

Advies Grenswaarde arseen en arseenverbindingen

2022, 18 pp., publicatienummer 22/04

Advies Hybride werken

2022, 109 pp., publicatienummer 22/03

Verkenning Veelbelovend - Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2021

2022, 146 pp., publicatienummer 22/02

Advies Coronatoegangsbewijzen

2022, 18 pp., publicatienummer 22/01

Advies Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens

2021, 24 pp., publicatienummer 21/11

Advies Werken zonder armoede

2021, 224 pp., publicatienummer 21/10

Advies Gelijke kansen in het onderwijs - Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen

2021, 126 pp., publicatienummer 21/09

Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025 - Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving

2021, 45 pp., publicatienummer 21/08

Een kansrijke start voor alle kinderen - Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar

2021, 28 pp., publicatienummer 21/07

Verkenning Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw

2021, 68 pp., publicatienummer 21/06

Advies Jeugdzorg: van systemen naar mensen - Tien aanbevelingen voor de korte termijn

2021, 70 pp., publicatienummer 21/05

Advies Aan de slag voor de zorg - Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt

2021, 98 pp., publicatienummer 21/04

Advies Jongenplatform Studeren zonder druk - Voorstel voor een nieuw stelsel van studiefinanciering

2021, 150 pp., publicatienummer 21/03

Advies Grenswaarde voor soja-allergenen

2021, 26 pp., publicatienummer 21/02

Advies Reshoring

2021, 28 pp., publicatienummer 21/01

Advies Private Scholingsmiddelen

2020, 90 pp., publicatienummer 20/10

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Fotografie

Omslag: Shutterstock/Jasen Wright

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

© 2024, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.



Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl