

Ambtelijk geruzie hindert verduurzaming

Afspraken tussen overheid en grote industriële bedrijven om versneld te verduurzamen lopen vast door conflicten tussen ministeries.

Milo van Bokkum en
Rosa Uijtewaal

AMSTERDAM/DEN HAAG

Conflicten tussen ministeries frustreren de verduurzaming van de Nederlandse industrie. Fundamenteel andere ideeën over vergroeningsafspraken met grote uitstoters als Yara en Dow Chemicals hebben meermaals geleid tot discussie tussen Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en tot verwarring bij bedrijven. Dat blijkt uit documenten over deze ‘maatwerkafspraken’ die NRC opvroeg met een beroep op de Wet open overheid (Woo).

Om klimaatdoelen te halen is het noodzakelijk dat de industrie, goed voor een derde van de Nederlandse CO₂-uitstoot, verduurzaamt. In 2024 stootte de industrie nog zo’n 46 megaton CO₂ uit, in 2030 moet dat zijn gedaald tot 29 megaton. De maatwerkafspraken waren voor Rutte IV dé manier om dat voor elkaar te krijgen.

Het vorige kabinet ging met de twintig meest vervuilende bedrijven om tafel. Als zij méér zouden verduurzamen dan wettelijk verplicht, konden zij op financiële steun rekenen van het Rijk. Daarvoor is zeker 3 miljard euro gereserveerd. Primair ligt de verantwoordelijkheid voor die afspraken bij EZK, maar ook IenW praat mee over onderwerpen als leefomgeving, stikstof en milieu.

In 2022 was de hoop dat er in 2023 afspraken zouden liggen, maar de plannen zijn inmiddels vrijwel

volledig vastgelopen. Er bestaat veel scepsis in de Tweede Kamer en industrie of er nog afspraken komen.

In de documenten die NRC in handen heeft over de onderhandelingen met zes bedrijven (ExxonMobil, Yara, Dow, Shell, BP, Zeeland Refinery), blijkt dat de afgelopen jaren de spanning tussen de twee departementen rondom deze afspraken geregeld opliep. IenW moet zich nu „echt partner gaan tonen” en „met spoed met beleidsvoorstellen” komen, schreven EZK-ambtenaren vorige zomer in een intern advies.

Onderhandelingen

EZK en IenW lagen begin dit jaar ook overhoop over de verplichting tot het gebruik van waterstof. EZK wil een markt creëren voor waterstof door olieraffinaderijen te verplichten dit af te nemen. Maar IenW ziet hier niks in. Dit dreigt ervoor te zorgen dat Shell een waterstoffabriek niet in gebruik neemt, noteerden ambtenaren in januari 2024.

Er zijn meer problemen. Ook de industrie-onderhandelaars moeten geregeld terug naar hun internationale hoofdkantoren om goedkeuring te krijgen. Zo liet BP tijdens de onderhandelingen weten tijd nodig te hebben om „intern draagvlak” te creëren voor de afspraken.

Over de onderhandelingen krijgt de buitenwereld weinig informatie. Sophie Hermans, minister van Klimaat en Groene Groei (VVD) en eindverantwoordelijke voor de afspraken, zei in debat met de Tweede



Kunstmestfabriek van Yara in Zeewu-Vlaanderen. Het chemische bedrijf is een **grootverbruiker van energie**. FOTO PETER HILZ/ANP

Twee departementen hebben andere ideeën over vergroening

» **Vervolg van voorpagina**

Kamer dat „tempo” nodig is en er snel „resultaten” moeten komen. De documenten die nu naar buiten komen, geven voor het eerst meer inzicht in de onderhandelingen. NRC zette vijf grote struikelblokken op een rij.

1. Onontgonnen terrein

De maatwerkafspraken zijn een experiment: bedrijfsleven en overheid praten intensief over verdienmodellen en staatssteun. Ze zijn deze vorm van samenwerking niet gewend, blijkt uit de stukken. Wat is nou precies de bedoeling?

In juni 2023 lijkt er een misverstand te zijn met kunstmestfabrikant Yara over geld. Yara heeft gevraagd of het ministerie al zicht heeft op miljoenensteun voor een project om CO₂ af te vangen.

Volgens een ambtenaar van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), een agentschap van het ministerie van EZK, is dit nog helemaal niet aan de orde en bevindt het overleg zich nog in een eerdere fase. „Gaan we in de meewerkstand of terugduwen?”, mailt deze RVO'er intern. Volgens de e-mailer heeft Yara met eerdere uitleg van het ministerie „niks gedaan”. Nu vraagt het „doodleuk 88 mln” steun. „Dan heb je het niet goed begrepen, of je trekt je daar niks van aan.”

Uiteindelijk komt er een voorlopige afspraak voor 30 miljoen euro steun, voortvloeiend op de grotere maatwerkafspraken. Uit de evaluatie die een medewerker van RVO achteraf invult, blijkt dat veel moeizaam ging. „Brandjes blussen” bepaalde de agenda en er kwam nooit een goed beeld van de „toekomstscenario's” van de fabriek.

Yara zou het proces niet goed hebben begrepen. Informatie werd te laat gedeeld, wat geen vertrouwen gaf. „Ik begrijp nog steeds niet waarom Yara zo terughoudend is met het delen [van informatie].” Dat Yara adviesbureau Berenschot inhuurde, leidde tot verwarring, aldus de ambtenaar. Als er verder wordt gepraat, moet dit allemaal echt anders, is de conclusie.

2. Ministeries zitten elkaar in de weg

De twee ministeries die zich bezighouden met deze afspraken, botsten vanaf het begin al met elkaar over de precieze invulling ervan. EZK wil in 2022 dat de afspraken alleen gaan over CO₂-uitstoot, lenW verwacht dat er ook verplichtingen komen om stikstof te verminderen of de leefomgeving te verbeteren. Als lenW dit een voorwaarde wil maken, reageert EZK intern afwijzend: „Hierin overvraagt lenW [...] Verbetering van leefomgeving moet zeker een plaats hebben, maar is niet altijd mogelijk.”

» Gaan we in de meewerkstand of terugduwen?

Ambtenaar van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

De twee ministeries hebben verschillende belangen. Zo is EZK verantwoordelijk voor de energietransitie, en lenW bijvoorbeeld voor vergroening van het wegverkeer. Als Shell een elektrolyser bouwt en de waterstof die dat oplevert, wil gebruiken om de eigen raffinaderij te verduurzamen, is EZK blij. lenW niet. Dat ministerie ziet liever een andere inzet van waterstof die ook het klimaatdoel 'mobiliteit' ten goede komt.

Als lenW daartoe een nieuw voorstel doet, staat in een ambtelijk advies van EZK dat „het huidige voorstel van lenW weinig soelaas biedt” voor Shell en het bedrijf om die reden de elektrolyser „mogelijk niet in gebruik neemt”. Shell zou de waterstof niet kunnen verkopen.

Ander voorbeeld: in de energietransitie gaat het transport van ammoniak flink groeien. De stof is belangrijk omdat je er waterstof mee kan transporteren. Kunstmestfabrikant Yara heeft veel ervaring met ammoniak en wil in de vergroeningsplannen uitgroeien tot 'ammoniakhub'.

EZK ziet er wel wat in, maar lenW zit hier „iets conservatiever” in, schrijft een ambtenaar, meer gericht op „veiligheid”. Besloten wordt dat „op hoger niveau” overleg plaatsvindt. Maar daar loopt het vast.

Zo tekent zich een patroon af: de twee departementen hebben andere ideeën over vergroening, verwijzen problemen door naar boven waar ze er vervolgens lang niet altijd uit komen.

3. Stikstof komt er nog eens bij

Op 9 november 2023 mailt een ambtenaar van de provincie Zeeland naar het ministerie van Economische Zaken. De provincie wil graag „op heel korte termijn” overleg over de afspraken met plasticprodu-

cent Dow Terneuzen.

Dow is al ver met het maken van maatwerkafspraken wanneer er een probleem blijkt te zijn met stikstof. De nieuwe, groene installaties die minder CO₂ uitstoten, zullen onder een strengere stikstofnorm vallen. Dat is Europees beleid: wie een nieuwe fabriek bouwt, krijgt te maken met nieuwe, strengere normen.

Alleen, de nieuwe, groene fabrieken kunnen de strengere norm voor stikstof niet halen - en dat terwijl de stikstofuitstoot lager zal zijn dan bij de huidige installaties het geval is.

Het leidt tot maandenlang overleg tussen provincie, ministerie en Dow. Zijn er toch manieren om de uitstoot te vergunnen? Kan deze gedoogd worden? De landsadvocaat bestudeert het. Het gaat om Europese regelgeving, dus bij de Europese Commissie wordt geïnformeerd over opties.

Vooral de provincie lijkt grote zorgen te hebben. Daar zien ze een belangrijk verduurzamingsproject bij een van de grootste werkgevers van Zeeland mislukken. Op 19 februari concludeert gedeputeerde Jo-Annes de Bat dat alles nu wel erg lang duurt. „Het lijkt of de tijdlijn niet bij iedereen hetzelfde is”, staat in de notulen van een vergadering.

Eind maart 2024 blijkt dat er geen alternatieven zijn. Gedogen is „erg risicovol”, aldus een notitie: milieugroep MOB zou een rechtszaak kunnen aanspannen.

Dow moet terug naar de tekentafel en nieuwe plannen indienen. Sindsdien is over de vergroening van de plasticfabriek weinig meer vernomen.

4. Regels, regels, regels

In de onderhandelingen vragen bedrijven om aanpassingen in wet- en regelgeving. Ook uiten zij zorgen over het verdwijnen van 'fossiele' subsidies en het investe-

ringsklimaat. Zo zetten ze de overheid onder druk.

Shell vraagt bijvoorbeeld om een minimum hoeveelheid gerecycled plastic in plastic producten. Ook sprak voormalig minister voor Economische Zaken en Klimaat, Micky Adriaansens (VVD), met de topman van Shell over de geplande afbouw van fossiele subsidies die Nederland voor ogen had. Het verdwijnen van belastingvoordelen op fossiele brandstoffen maakt groot verschil voor het bedrijf. Voor Shell zijn de fossiele subsidies een „grote investeringsonzekerheid”, staat in een ambtelijk advies eind vorig jaar.

Ook bij de gesprekken met Yara komen deze onderwerpen terug. Het plan van Rob Jetten, indertijd minister voor Klimaat en Energie (D66), om een vrijstelling voor gasbelasting stop te zetten, wordt besproken in het onderhandelingssteam. Yara is een grootverbruiker van gas. Minister Adriaansens krijgt instructies om in een gesprek met de topman van Yara te benadrukken dat er „zeer serieus” gekeken wordt naar de gevolgen van het vervallen van deze vrijstelling.

Bij Yara speelt ook een ander probleem dat het bedrijf tegenhoudt: vanuit Brussel dreigt een andere verplichting om waterstof af te nemen. Maar Yara wil CO₂ afvangen en wil daárin investeren. Waterstofverplichtingen doorkruisen dat plan.

Zo is beleid dat het ene bedrijf helpt juist een probleem voor het andere - en blijft de vergroening steken.

Ondertussen wordt vanuit bedrijven de druk opgevoerd. Het risico dat maatwerkafspraken niet lukken, bestaat ook. Zo komt het met ExxonMobil niet tot een eerste intentieverklaring en liggen de afspraken met BP zo goed als stil. Dow Chemicals dreigt in een notitie voor EZK met het „stoppen van activiteiten in Zeeland”.

Volgens Dow is het een reële optie dat het hoofdkantoor besluit om niet te investeren in de klimaatplannen in Nederland.

„Daarbij wordt gekeken naar de kosten (1,4 miljard euro) en of deze in verhouding zijn met de risico's.” Om tot een positief besluit te komen is „hulp nodig van de overheid”, zo klinkt het.

5. Gebrek aan resultaat

In de herfst van 2023 slaat het sentiment om. In een analyse concluderen ambtenaren dat bedrijven de boot afhouden. „We zien de afgelopen tijd een toenemende terughoudendheid van buitenlandse hoofdkantoren op besluitvorming ten faveure van Nederland”, klinkt het. In de zomer zijn er in een eerdere notitie al zorgen geweest: „Zoals verschillende kerens aangegeven, is het ambitieniveau van bedrijven en mate van concreetheid na 2030 ook niet zonder zorgen.”

Ambtenaren wijzen erop dat door kostenstijgingen en inflatie veel projecten niet meer rendabel zijn. De „discussie over fossiele subsidies” speelt daar ook een rol in. Ondertussen investeren bedrijven wel in andere landen: Dow stopt bijvoorbeeld 6 miljard euro in een project in Canada. „Nederland is, wat betreft de basisindustrie, een 'filiaal-land' geworden”, concluderen ambtenaren. Met andere woorden: internationale industriële bedrijven kunnen makkelijk ergens anders investeren dan in Nederlandse vestigingen.

Ambtenaren stellen voor een hardere toon aan te slaan richting bedrijven. „Anders duurt het te lang en wordt het onmogelijk om de klimaatdoelstellingen van 2030 te halen.”

Rond de verdere voortgang van de afspraken is het nu al bijna een jaar lang tamelijk stil. Er is nog geen enkele bindende afspraak gemaakt. Nu Adriaansens' opvolger Sophie Hermans is aangetreden, breekt de laatste kans aan voor de maatwerkafspraken.

LUW LAATSTE KANS DIT JAAR OM EEN ECHT PERZISCH TAPJIT VOOR SLECHTS: 1/10 VAN DE WINKEL ADVIES PRIJS TE BEMACHTIGEN!
DIRECT VAN DE GROOTHANDEL NAAR U ALS PARTICULIER.
NAAST MIJN GROOTHANDEL HEB IK 14 TAPJIT WINKELS IN NEDERLAND GEHAD EN ALLE WINKELS HEB IK UITVERKOCHT MET EEN ADVERTENTIE ALS DEZE.
IK BEN NU 84 JAAR EN IK VIND HET GENOEG GEWEEST. ALS LAATST HEB IK ALLE TAPJITEN AFGEWAAARDEED EN VERKOOP IK ALLÉÉN OP DE ZATERDAGEN VAN: 10 TOT 17. UUR DIRECT AAN U ALS PARTICULIER MET 90% KORTING!
SLECHTS ENKELE VOORBEELDEN: VAN DE ± 3500 TAPJITEN DIE IK NOG HEB LIGGEN.
NOG ENKELE RONDE TAPJITEN.
ZÉÉR FJIN GEKNOOPT MET ZIJDE.
WEG = WEG!
*** ALLE TAPJITEN HANDGEKNOOPT.**
*** MET CERTIFICAAT.**
*** U KUNT PARKEREN VOOR DE DEUR.**

HAMADAN	203 x 144	€ 5100,-	NU € 510,-
NA'IN	199 x 152	€ 5400,-	NU € 540,-
KAZAK	240 x 172	€ 6100,-	NU € 610,-
TABRIZ	250 x 201	€ 7300,-	NU € 730,-
MACHAD	300 x 204	€ 8400,-	NU € 840,-
BIDJAR	306 x 200	€ 11.500,-	NU € 1150,-
ZIEGLER	361 x 263	€ 12.600,-	NU € 1260,-
NEPAL (ROZE)	350 x 250	€ 9.800,-	NU € 980,-
KASHAN	404 x 309	€ 16.500,-	NU € 1650,-
KASHMAR	4.12 x 3.02	€ 31.000,-	NU € 3100,-
ZYDEN GUOM	3.10 x 2.20	€ 39.000,-	NU € 3900,-
SERABENT (ANT.)	5.30 x 3.40	€ 42.000,-	NU € 4200,-

LUW REIS DE MOEITE WAARD!
DE PERZENKONING (SINDS 1969.)
DE ZELLING 2. 3342 GS HENDRIK IDO AMBACHT. T. 078 - 68 23811.