

INEOS en de politiek van de industriële transitie

Frederik De Roeck en Femke Lootens

Het aangekondigde Project One van Chemiereus INEOS heeft de discussie over de industriële transitie verder op scherp gezet. Ondanks dat de nieuwe ethyleen- en propyleenfabriek volgens INEOS zelf tot de meest efficiënte en duurzame chemische fabrieken van Europa zou behoren, blijft het project zeer omstreven: qua input zou de fabriek sterk afhankelijk zijn van schaliegas uit de Verenigde Staten, en de eindproducten zouden onder andere worden omgezet in wegwerpplastics. Met een geschatte totale uitstoot die het equivalent zou zijn van de jaarlijkse emissies van 80 000 tot 150 000 Vlamingen, zou de fabriek dan weer een stap achteruit betekenen in de transitie naar een klimaatneutrale haven en industrie in Vlaanderen. Ook economisch worden er vraagtekens geplaatst bij het nieuwe project. Een recent rapport van Fairfin¹ ziet twee grote economische problemen bij het nieuwe project: de crisis die heerst in de schaliegassector als gevolg van overproductie en de coronacrisis, en de wereldwijde en structurele overproductie van plastics. Zowel qua input (schaliegas) als qua output (virgin plastics) is Project One dus in zekere zin al een achterhaald project.

Tegenstand bleef dan ook niet uit. In oktober 2020 bezette een groep van zo'n honderd actievoerders onder de noemer 'INEOS Will Fall' het bos dat zou moeten wijken voor het project. Ze riepen daarbij de bevoegde Vlaamse minister Zuhal Demir op om de omgevingsvergunning voor het project af te keuren. Een boodschap die verder kracht werd bijgezet door een breed gedeelde petitie² door verschillende Vlaamse NGO's en een open brief³ gericht aan minister Demir vanuit zeventig internationale NGO's en milieuverenigingen. Beide verwezen naar de incompatibiliteit van de installatie met de Vlaamse klimaatdoelstellingen en het uitbouwen van een circulaire economie. Ondanks de tegenstand keurde minister Demir de omgevingsvergunning voor de eerste stap van de bouw van de fabriek, de ontbossing en het klaarmaken van het perceel eind oktober goed. Vrijwel onmiddellijk werd er beroep aangetekend door veertien milieu- en burgerorganisaties bij de Raad van vergunningsbetwistingen. Die gaf de aanklagers in november 2020 gelijk, waarop ze de omgevingsvergunning voorlopig schorste wegens een gebrek aan informatie rond de totaalimpact van het project op het milieu. In januari werd bekend gemaakt dat INEOS één van de twee geplande units voor onbepaalde tijd uitstelt⁴.

Anderzijds is er weinig of geen inspraak voorzien voor maatschappelijke actoren om deze transitie vorm te geven.

Deze actie-reactie-dynamiek is tekenend voor de gebrekkige aanpak die de Vlaamse industriële transitie kenmerkt. Enerzijds ontbreekt het ons in Vlaanderen nog steeds aan een langetermijnvisie die een duidelijk kader schept om onze industrie op weg te zetten naar klimaatneutraliteit. Anderzijds is er weinig of geen inspraak voorzien voor maatschappelijke actoren om deze

transitie vorm te geven. De reacties op de recente ‘Roadmap naar een koolstofcirculaire en CO₂-arme Vlaamse industrie,’ die gepubliceerd werd door het Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen (VLAIO), waren tekenend in dit opzicht. Alhoewel gematigd positief onthaald bij milieuorganisaties, werd de roadmap bekritiseerd omdat ze bijna uitsluitend gebaseerd is op standpunten van industriële spelers en kennisinstellingen. Ook schuift ze een aantal omstreden aannames naar voor. Zo wordt het aandeel van CCS — een technologie die tot nu toe nooit verder is geraakt dan een aantal pilootprojecten en een niet te onderschatten energie-input vraagt — geschat op 8,5 miljoen ton in 2050. Ook Project One wordt trouwens ingeschreven in die CO₂-opvanglogica. Hierbij wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat INEOS tot nu toe geen garanties heeft geboden dat Project One voorbereid zal zijn om effectief rest-CO₂ op te vangen. Ook inzake het produceren van waterstof en biomassa worden er aannames gemaakt die vragen oproepen omtrent (respectievelijk) elektriciteits- en landgebruik.

It's the politics, stupid

De huidige discussies over INEOS en de bredere industriële transitie wijzen op een dieperliggend probleem: de vormgeving van die transitie is een fundamenteel politiek gebeuren, waarin de keuze voor bepaalde technologieën niet los gezien kan worden van de bredere maatschappelijke context waarin ze geïmplementeerd worden. Achter actuele discussies over vijftig tinten waterstof en de zin en onzin van koolstofopslag gaan immers talloze dieperliggende vragen schuil. Een kleine bloemlezing:

1. De alomtegenwoordigheid van waterstof als mogelijke brandstof, energiedrager en input voor de chemische industrie, resulteert alleen al in talloze vragen. Welke toepassingen van waterstof zijn het waard om nagestreefd en financieel ondersteund te worden, welke niet? Accepteren we de productie van blauwe waterstof (op basis van aardgas, met koolstofopslag) als overgangstechnologie? Spenderen we publiek geld aan het omvormen van fossiele gasinfrastructuur om waterstof te transporteren? En is het vaak geopperde idee om groene waterstof te produceren in landen buiten Europa (waar bijvoorbeeld meer zonne-energie beschikbaar is) en die dan te importeren rechtvaardig vanuit Noord-Zuid-oogpunt⁵?
2. Zoals hierboven al aangegeven vormt een transitie op basis van technologieën als waterstof en koolstofopslag een grote uitdaging voor ons energiesysteem, als gevolg van massale elektrificatie. Dit wordt nog versterkt door technologische ontwikkelingen in andere sectoren, zoals in ons transportsysteem en in de verwarming van onze gebouwen, waar elektrische warmtepompen worden gezien als de meest haalbare technologie. Hoe gaan we ons energiesysteem vormgeven om aan deze uitdagingen tegemoet te komen? In welke mate wordt dit energiesysteem een gecentraliseerd systeem, en in welke mate is er ruimte voor decentrale energieopwekking, al dan niet met publiek eigenaarschap?
3. Hoe verdelen we de maatschappelijke kosten en baten die gepaard gaan met deze transitie? Wat het kostenplaatje van de transitie betreft, wordt er

vaak verwezen naar publieke overheden om massaal te investeren in onder andere R&D en nieuwe infrastructuur. Maar wanneer we als samenleving beslissen om dit soort investeringen te doen, hoe zorgen we er dan voor dat de opbrengsten (deels) terugvloeien naar die samenleving? Is het voldoende om uit te gaan van een *return on investment* via belastinginkomsten en economische groei? Of moeten we eventueel ook andere pistes bewandelen, zoals het oprichten van een publieke investeringsbank als vehikel om eventuele financiële opbrengsten te socialiseren, of het opleggen van bepaalde conditionaliteiten (e.g. inzake het herinvesteren van eventuele opbrengsten in lokale productie en jobcreatie)⁶?

4. De laatste vraag is welk soort economie we opbouwen door middel van deze industriële transitie. Evolueren we naar een economie van het genoeg, waarbij we eerst inzetten op een meer efficiënte omgang met energie en materialen en het idee van eeuwigdurende economische groei in vraag stellen, of bestendigen we het huidige model van ongebreidelde groei en consumptie?

De noodzaak van sociotechnische verbeelding

De opsomming hierboven is slechts een bescheiden greep uit de talloze politieke vraagstukken waar we als samenleving de komende jaren een antwoord op zullen moeten bieden. Het is een open vraag of in Vlaanderen de democratische ruimte zal gecreëerd worden om dit proces te faciliteren. Tot 2013 werd het idee van de *coproductie* van technologie en maatschappij belichaamd door het Instituut voor Samenleving en Technologie (IST)⁷. Dit instituut organiseerde brede bevragsingsrondes over technologische ontwikkelingen, waarbij zowel beleidsmakers als burgers, private actoren als actoren uit het middenveld bevraagd werden over de *'mogelijke en wenselijke impacten en betekenissen van wetenschappelijke en technologische innovaties'*⁸. Ook hierboven geciteerde dossiers omtrent het technologisch potentieel van waterstof en de mogelijkheid tot de uitbouw van decentraal en lokaal beheerde energiesystemen passeerden de revue. Het was een oefening in wat in de wetenschappelijke literatuur bekend staat als 'sociotechnische verbeelding': komen tot collectief gedragen toekomstbeelden en een duidelijke visie op hoe bepaalde technologieën deze toekomstbeelden al dan niet kunnen helpen bereiken. Het Instituut verdween in 2013 onder de regering Peeters II⁹, en de noodzaak van reflectie over de samenhang tussen technologie en maatschappij verwaterde.

Vandaag is er van zulke sociotechnische verbeelding dan ook niet veel meer te merken. Het is een vreemde paradox: enerzijds wordt er steeds verwezen naar het gebrek aan draagvlak in klimaatbeleid, een retorisch trucje dat vooral wordt boven gehaald wanneer maatregelen er niet komen of worden teruggeschroefd. Anderzijds is er een complete afwezigheid van een democratische reflex om te komen tot dit soort draag-

vlak, bijvoorbeeld in de vorm van breed gedragen langetermijnvisies. De industriële transitie is verworden tot een puur technologisch verhaal dat exclusief voorbehouden is aan industrie en kennisinstellingen en wordt ontvangen op een laissez-faire-houding vanuit de lokale en Vlaamse overheid. In het geval van INEOS kwamen er zelfs

Zijn de jobs die uit deze investering moeten voortvloeien wel wenselijk en toekomstgericht in dit opzicht?

expliciet financiële garanties vanuit Vlaanderen aan te pas, zonder dat daar een duidelijke visie tegenover werd gesteld. Het resultaat is dat de INEOS-episode een bittere nasmaak nalaat bij velen: drie miljard euro is natuurlijk een smak geld, maar zijn deze investeringen duurzaam op lange termijn? Hoe passen ze in de transitie naar een duurzame, circulaire en klimaatneutrale industrie? Zijn de jobs die uit deze investering moeten voortvloeien wel wenselijk en toekomstgericht in dit opzicht? In plaats van draagvlak te realiseren door verschillende maatschappelijke actoren inspraak te geven in dit soort vraagstukken, wordt er te pas en te onpas verwezen naar de individuele verantwoordelijkheid van de consument. Dit werd nog eens geïllustreerd door de aanwezigheid van Minister Demir op een schoonmaakactie in het Havendok in het kader van de World Clean Up Day¹⁰. Bewust of niet: dit soort acties dragen de boodschap uit alsof complexe duurzaamheidsvraagstukken gereduceerd kunnen worden tot persoonlijk gedrag: doe het licht uit, draai de kraan dicht, recycleer, en alles komt goed.

Naar een Vlaams participatief model

Om te zien hoe het anders kan, kijken we even over het muurtje richting onze Noorderburen. De haven van Rotterdam was immers ook in de running om de investeringen vanuit INEOS aan te trekken. Alhoewel er ook in Nederland inspanningen werden gedaan om de investeringen van INEOS aan te trekken, waren de reacties op de keuze voor Antwerpen toch niet geheel negatief. Luidop werd immers de vraag gesteld¹¹ hoe INEOS zou hebben gepast in de klimaatdoelstellingen die de haven vooropstelt: de Nederlandse industrie streeft expliciet naar een klimaatneutraal en circulair model tegen 2050, met een tussentijdse doelstelling van 49 procent emissiereducties tegen 2030. Deze inspanning wordt gedreven door een overkoepelend stappenplan dat opgenomen is in de Nederlandse klimaatwet en gezamenlijk onderhandeld werd aan zogenaamde 'klimaattafels' door overheid, middenveld, industrie, vakbonden en de milieubeweging¹². Dat ging er soms heftig aan toe: zo werd er onder andere stevig gediscussieerd over de vraag of de fossiele industrie een plaats verdiende aan de tafel en over de zin en onzin van omstreden technologieën als koolstofopslag. Milieuorganisaties beslisten op een bepaald punt om collectief op te stappen¹³ na een clash over het invoeren van een algemene CO₂-taks. Het is dus niet zo dat het organiseren van een democratisch debat over dit soort complexe duurzaamheidsvraagstukken snel en rimpelloos verloopt, noch dat het met zekerheid leidt tot een breed gedragen consensus tussen alle partijen. Maar als democratie een georganiseerd meningsverschil is, moet dit meningsverschil natuurlijk georganiseerd worden.

Ook in Vlaanderen zijn al voorstellen geopperd die in de richting gaan van de Nederlandse klimaattafels. In een recent rapport over de industriële transitie roepen bijvoorbeeld Olivier Beys (BBL) en Yelter Bollen (Arbeid en Milieu) op om werk te maken van een 'inclusieve en participatieve stuurgroep'. Deze zou bestaan uit vertegenwoordigers van de overheid, de industrie, de academische wereld en het middenveld, en instaan voor *'het vormgeven van strategie en planning, de doelstellingen voor de verschillende sectoren, de concrete keuzes over infrastructuur, productnormen en allerhande beleidsmaatregelen op basis van evidence-based informatie'*¹⁴. Die informatie zou dan weer aangereikt

worden door een onafhankelijk observatorium, dat zou instaan voor de wetenschappelijke onderbouwing en monitoring/evaluatie van de transitie.

Daarnaast gaan veel van de bovenstaande vragen ook over meer dan louter de industriële transitie. Om de democratische ruimte hiervoor te verruimen, kunnen nieuwe vormen van burgerdeliberatie een mogelijke aanvulling zijn op de representatieve democratie. Burgers zouden hierbij, na uitvoerig overleg met elkaar, experts en eventueel politici beleidsvoorstellen kunnen formuleren. Voorstanders halen verschillende argumenten aan om dit toe te passen: het betrekken van burgers in de eerste fasen van de beleidscyclus vergroot het draagvlak van uiteindelijke beslissingen, aangezien deze – idealiter – hun zorgen en bekommernissen beter reflecteren. Daarnaast kunnen burgers voorbij de volgende verkiezingscyclus kijken en oplossingen bedenken waar geen politicus zich aan wilt verbranden. Ten derde kunnen goed geïnformeerde burgers

een tegengewicht bieden voor lobby's, denktanks en andere belangengroepen, die op hun beurt invloed proberen uit te oefenen op het beleid. Als laatste kunnen deliberatieve fora het vertrouwen tussen burgers en politici vergroten en polarisering tegengaan¹⁵.

Het betrekken van burgers in de eerste fasen van de beleidscyclus vergroot het draagvlak van uiteindelijke beslissingen.

In welke context kunnen deliberatieve recepten een waardevolle aanvulling zijn? Volgens een vergelijkende studie van de OESO¹⁶ rond dergelijke processen lenen beleidskwesties zich goed voor dit soort fora als ten eerste ze een sterk normatieve component hebben (met veel verschillende visies en waardeoordelen); ten tweede ze een grote complexiteit herbergen (met veel verschillende trade-offs) en ten derde de tijdspanne van mogelijke oplossingen die van de gewone electorale cyclus overstijgt. De vragen die we hierboven aanhaalden rond de industriële transitie zijn stuk voor stuk sterk normatief, ingewikkeld en langdurig. Ze gaan in essentie over de bredere maatschappelijke transitie op stedelijk, regionaal en (inter)nationaal niveau en over welk soort samenleving we willen opbouwen op de lange termijn. Goed ontworpen deliberatieve processen zouden dus soelaas kunnen bieden om met deze vraagstukken aan de slag te gaan.

Recent gingen Ierland¹⁷, de UK¹⁸ en Frankrijk¹⁹ met gelote burgers aan de slag rond het klimaatvraagstuk. In Ierland gaf het Citizens Assembly aanbevelingen aan het parlement over de rol van de overheid in het klimaatvraagstuk, met als resultaat het uitroepen van de klimaat- en biodiversiteitsnoodtoestand en een klimaatactieplan. Ook het UK Climate Assembly gaf aanbevelingen aan het parlement over de transitie naar koolstofneutraliteit in 2050, waaronder een resem richtlijnen voor het voeren van een klimaatneutraal herstelbeleid in de nasleep van de Covid-19-pandemie. De Convention Citoyenne pour le Climat leverde op zijn beurt 149 wetsvoorstellen af voor een sociaal-rechtvaardige uitstootvermindering. 146 voorstellen hiervan moeten ofwel direct geïmplementeerd worden, gestemd in het parlement of voorgelegd aan de bevolking in een referendum²⁰. Geïnspireerd door deze (en andere) voorbeelden lanceerden een dertigtal Belgische organisaties en bewegingen een voorstel om een burgerparlement op federaal niveau voor de ecologische crisis op te richten²¹.

Zulke deliberatieve processen hebben echter nog heel wat voeten in de aarde en zitten nog volop in de experimentele en lerende fase. Net zoals de vragen die erdoor behandeld worden, blijven ze een complex democratisch instrument om in de praktijk te brengen. Enkele gebreken²² die naar voren kwamen in eerdere pogingen zijn bijvoorbeeld politici die weinig of geen gevolg geven aan aanbevelingen; een niet-representatieve samenstelling van een deliberatieve groep door uitval en sociale barrières (bv. gebrek aan kinderopvang). Bij het ontwerpen van een deliberatief proces is het daarom cruciaal om deze aandachtspunten mee te nemen. Selectieprocedures moeten resulteren in deliberatieve fora die representatief zijn voor de bredere samenleving, een voldoende hoge deelnemersvergoeding en mogelijkheid tot kinderopvang aanbieden, de autonomie van de participerende burgers en experts waarborgen en het vooruitzicht geven op reële beleidsbeïnvloeding. Uit het voorstel voor een Belgisch burgerparlement blijkt alvast dat de initiatiefnemers hebben geprobeerd om hier zo veel mogelijk aan tegemoet te komen.

Het faciliteren van de sociotechnische verbeelding, het verhogen van democratische ruimte en burgerinspraak: stuk voor stuk stellen ze het huidige Vlaamse politieke bestel voor een grote uitdaging en vereisen ze een radicale koerswijziging richting een (her)opbouw van een overlegcultuur. Al verraadt het Nederlandse voor-

beeld dat er geen quick fixes voor complexe duurzaamheidstransities bestaan, toch kan dit soort democratische vernieuwingen helpen om saga's als INEOS, gekenmerkt door ad-hoc-beleidsbeslissingen en een negatieve spiraal van actie (door overheid en private spelers) en tegenreactie (door verontwaardigde burgers), in de toekomst te vermijden. Al te vaak is klimaatbeleid in Vlaanderen een boemerang die terug in het gezicht van de politiek en de industrie dreigt te belanden. Hoog tijd om die dynamiek om te draaien.

Al te vaak is klimaatbeleid in Vlaanderen een boemerang die terug in het gezicht van de politiek en de industrie dreigt te belanden.

Dit artikel is een geactualiseerde en meer uitgebreide versie van een opiniestuk dat eerder verscheen in De Standaard van 28 oktober.

Bio

Femke Lootens studeerde biologie en milieuwetenschappen aan Universiteit Gent en Wageningen University. Momenteel werkt ze voor het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling rond duurzaamheid in hoger onderwijs. Daarnaast is ze geëngageerd in diverse initiatieven rond klimaatrechtvaardigheid.

Frederik De Roeck is Doctor in de EU-Studies, en als postdoctoraal medewerker verbonden aan het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (CDO). Zijn onderzoek spitst zich toe op de politieke grondslagen van duurzaamheidstransities.

Noten

1. Vanaerschot, F. (2020). *Hoe onze overheid en banken de bodemloze put van INEOS proberen te vullen*. Brussel: Fairfin.
2. <https://www.citizensforclimate.be/nl/action/geen-vergunning-voor-ineos/>
3. <https://www.foodandwatereurope.org/wp-content/uploads/2020/10/Open-letter-to-Ms-Zuhal-Demir-Reject-Project-One.pdf>
4. Lambrecht, L. (2021). Toekomst omstreden Ineos-project in de Antwerpse haven onzeker, raffinaderij geschrapt. Geraadpleegd via <https://www.mo.be/nieuws/toekomst-omstreden-ineos-project-onzeker-raffinaderij-geschrapt>.
5. Zie ook Corporate Europe Observatory. (2020). *The Hydrogen Hype: Gas industry fairy tale or climate horror story?* Te raadplegen via <https://corporateeurope.org/en/hydrogen-hype>.
6. Zie bijvoorbeeld Laplane, A., & Mazzucato, M. (2020). Socializing the risks and rewards of public investments. Te raadplegen via <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590145120300025>
7. Het oprichtingsdecreet van het Instituut is te raadplegen via <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1023293>
8. Cosaert, D., Deblonde, M., & Evers, J. (2011). Vlaams Parlement zet eigen Technology Assessment op de helling. Geraadpleegd via <https://www.dewereldmorgen.be/artikel/2011/10/21/vlaams-parlement-zet-eigen-technology-assessment-op-de-helling/>.
9. Voor meer info over de opheffing van het IST, zie ook <https://www.dewereldmorgen.be/community/gezocht-geschikte-biotopen-voor-technology-assessment/>.
10. De Roover, K. (2020). Minister Zuhal Demir maakt havendok schoon op World Cleanup Day: "Sensibilisering is belangrijk". Geraadpleegd via <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/09/19/minister-zuhal-demir-maakt-bonapartedok-schoon-op-world-cleanup/>.
11. Walraven, J. (2019). Chemiereus INEOS in Antwerpen: vergiftigd geschenk? Geraadpleegd via <https://www.apache.be/2019/02/04/chemiereus-ineos-in-antwerpen-vergiftigd-geschenk/>.
12. Natuur & Milieu. (2020). Klimaatakkoord: sectortafel industrie. Geraadpleegd via <https://www.natuurenmilieu.nl/themas/energie/projecten-energie/het-klimaatakkoord/klimaattafels/sectortafel-industrie/>.
13. Markus, N. (2018). Klimaatakkoord zonder milieubeweging is flets en onbestendig. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/nieuws/klimaatakkoord-zonder-milieubeweging-is-flets-en-onbestendig~bff4c877/>.
14. Rapport 'Van een Defensief naar een offensief industrieel klimaatbeleid'
15. Van Reybrouck, D. (2016). *Tegen Verkiezingen*. Utrecht: De Bezige Bij.
16. OESO. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Parijs: OESO.
17. The Citizens' Assembly. (2018). How the State can make Ireland a leader in tackling climate change. Geraadpleegd via <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/How-the-State-can-make-Ireland-a-leader-in-tackling-climate-change/How-the-State-can-make-Ireland-a-leader-in-tackling-climate-change.html>.
18. Climate Assembly UK. (2020). The Path to Net Zero. Geraadpleegd via <https://www.climateassembly.uk/report/>.
19. Convention Citoyen pour le Climat. (2019). The Citizens' Convention on Climate, what is it? Geraadpleegd via <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/>.
20. Garric, A. en Barroux, R. (2020). Convention citoyenne pour le climat : les zones de flou des annonces d'Emmanuel Macron. Geraadpleegd via https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/06/29/convention-citoyenne-pour-le-climat-macron-retient-une-majorite-de-propositions-a-l-exception-de-trois-mesures_6044572_823448.html
21. Zie <https://www.hetburgerparlement.be>
22. O'Leary, N. (2019). The Myth of the Citizens' Assembly. Geraadpleegd via <https://www.politico.eu/article/the-myth-of-the-citizens-assembly-democracy/>