

Onderzoek Hoe Dow en de overheid elkaar kwijtraakten

Een wankel vergroeningsstrategie

Het had de showcase moeten worden van hoe Nederland zijn basisindustrie kan behouden én verduurzamen. De overheid stelde miljarden in het vooruitzicht en was bereid ver te gaan om de Amerikaanse chemiereus Dow te accommoderen. Toch liep het project spaak. Een reconstructie.

[Daan Stoop](#) en [Tomas Vanheste](#)

De Groene 25 mei 2026



Terneuzen, mei 2024. © Stock Images Zeeland / ANP

Midden in de zomer van 2025 valt definitief het doek voor een van de meest ambitieuze plannen om de Nederlandse industrie te verduurzamen. De overheid heeft een historisch hoog bedrag van maximaal 3,6 miljard euro klaarliggen om Dow in Terneuzen vijftien jaar lang te ondersteunen bij het afvangen en opslaan van CO₂ en bij het bouwen van een 'groene kraker'.

Die kraker zou waterstof inzetten als energiebron voor het afbreken van aardolieproducten in basischemicaliën. De Nederlandse regering heeft jarenlang met de chemiereus onderhandeld en zich tot het uiterste ingespannen om het bedrijf, zoals dat in Den Haag heet, 'comfort te bieden'. Maar het mocht niet baten. Dow trekt met haar plannen naar Canada.

In de media wijst de Amerikaanse multinational naar Brussel en Den Haag. Europa zou te traag optreden tegen Chinese dumpingspraktijken, te weinig doen tegen de hoge energieprijzen en met het emissiehandelssysteem de zware industrie op kosten jagen door de prijs van CO₂-uitstoot op te drijven.

Den Haag zou de 'perfecte storm' waarin de basisindustrie verkeert verder aanwakkeren door de Europese stikstofregels veel te nauw te interpreteren. 'In andere landen zien we wat mogelijk is als de overheid en het bedrijfsleven samenwerken,' zegt Tabita Verburg, president van Dow Benelux. 'Ook in Nederland hebben we de mensen, de kennis en de locatie, maar het beleid en de infrastructuur blijven achter.'

Nu het stof is neergedaald vertellen Haagse bronnen een heel ander verhaal. Niet de overheid, maar de plannen van Dow zélf waren het probleem, zeggen zij: juridisch niet houdbaar, technisch onvoldoende uitgewerkt en ontworpen over het randje van wat was toegestaan. De deal met Dow had het paradepaardje van de Nederlandse 'maatwerkafpak' met de industrie moeten zijn. Maar het werd een knol die nog voor de finish struikelde.

De industriepolitiek van de overheid beoogde de grootste uitstoters te helpen bij een snellere verduurzaming én de zware industrie voor ons land te behouden. In de praktijk verliep de uitwerking traag en bleven veel afspraken hangen in het stadium van overleg, intentieverklaringen of voorbereiding. Na jaren onderhandelen zijn tot nu toe slechts twee maatwerkafspraken gesloten.

Sinds 1965 produceert Dow in Terneuzen basischemicaliën als ethyleen, propyleen, benzeen en butadieen. Dat zijn de grondstoffen voor plastics en talloze andere toepassingen, van hardloopschoenen en hoofdkussens tot potjes verf en isolatiemateriaal. Op het complex staan zestien fabrieken en werken zo'n 3.200 mensen uit meer dan vijftig landen, van wie circa tweeduizend in de productie, die grotendeels voor de export in Europa bedoeld is.

Volgens de Nederlandse Emissieautoriteit stootte Dow in 2024 ruim 3,3 megaton CO₂ uit. Daarmee is het de derde CO₂-vervuiler van Nederland.

Ook bij stikstofoxiden telt Dow zwaar mee: volgens een analyse is het concern verantwoordelijk voor circa 22 procent van de stikstofoxiden uitstoot van de Nederlandse chemische industrie. Procesvernieuwingen die de CO₂-uitstoot ingrijpend verlagen zijn de afgelopen decennia uitgebleven.

Juist daarom rust er veel gewicht op het *Path2Zero*, Dows grote verduurzamingsplan. Het moet niet alleen de uitstoot van de site in Terneuzen flink terugdringen, maar ook laten zien dat bulkchemie in Nederland en Europa een toekomst heeft onder strengere klimaatregels.

Vanaf 2022 zet het kabinet-Rutte IV, met minister van Klimaat Rob Jetten en minister van Economische Zaken Micky Adriaansens, stevig in op zogeheten 'maatwerkafspraken' met de twintig grootste industriële uitstoters, waaronder naast Dow ook Tata Steel en Shell. De gedachte is simpel: bedrijven die sneller en verder willen verduurzamen dan generiek beleid vraagt, kunnen rekenen op publieke steun. Liever groen hier dan grijs elders, is het adagium.

Eind 2022 uit toenmalig minister Rob Jetten zijn enthousiasme over de plannen van Dow in Terneuzen. In een brief aan het bedrijf noemt hij het project, waarbij restgassen uit de krakers worden gescheiden in waterstof en CO₂, een 'toekomstvaste oplossing' om de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. De waterstof zou daarna weer als brandstof dienen voor de krakers, terwijl de CO₂ wordt afgevangen en ondergronds opgeslagen.

In deze 'comfortbrief' probeert Jetten ook zorgen bij Dow over een boeteclausule in de subsidieregeling weg te nemen. Mocht het project uiteindelijk om redenen buiten het bedrijf niet doorgaan, dan hoeft Dow volgens hem niet te vrezen voor een financiële sanctie.

Een maand later zet de overheid de afspraken met Dow op een rij. Die intentieverklaring moet de opmaat vormen naar concrete afspraken, ook over geld. Tegelijk klinkt in de stukken een voorzichtige toon. Het ministerie wijst erop dat Dow de derde stikstofuitstoter van Nederland is en dat de beoogde reductie van zo'n tien procent tot 2030 'op het eerste gezicht relatief beperkt' lijkt. Maar volgens Dow zelf is dat technisch het maximaal haalbare.

De twijfel of de plannen wel volstaan mag bij sommige ambtenaren knagen, de stemming in Den Haag blijft dat de karavaan verder moet trekken. In november 2022 laat Jetten aan Dow weten dat het bedrijf vanaf 2028 een vergoeding kan krijgen voor elke ton CO₂ die wordt afgevangen en opgeslagen. Over de hele periode tot eind 2042 kan het subsidiebedrag oplopen tot maximaal 3,6 miljard euro. Op 6 december zitten zijn collega's Micky Adriaansens en Vivianne Heijnen (staatssecretaris Infrastructuur en Waterstaat) met lachende gezichten aan tafel met de president-directeur van Dow Benelux voor de ondertekening van een principe-overeenkomst, de eerste stap naar een bindende maatwerkafpraak.

In het hart van het plan staat een aanpassing van de stoomkrakers in Terneuzen. Normaal draaien de fornuizen van zo'n installatie grotendeels op restgassen uit het proces zelf, vooral methaan. In het plan van Dow zou het methaan eerst worden omgezet in een waterstoffabriek. De vrijgekomen CO₂ zou dan worden afgevangen en opgeslagen, terwijl de waterstof daarna als brandstof dient voor de fornuizen. Volgens het bedrijf kan de uitstoot van de site daarmee 35 procent omlaag. Volledig elektrisch kraken bestaat nog niet op industriële schaal, dus presenteert Dow deze 'groene kraker' als een tussenstap richting latere elektrificatie.

'Het tweefasenplan voor verduurzaming was helemaal niet slecht,' zegt Roel Adriaansens, oud-Dow-manager en lid van TIJ, een onafhankelijke denktank voor de duurzame procesindustrie. 'Maar we vroegen ons wel af: kan het niet sneller?'

Volgens Adriaansens kan het miljardenbedrag dat de overheid wil uittrekken voor CO₂-afvang en -opslag de verduurzaming juist vertragen. 'Het stelt Dow in staat om op grote schaal fossiele brandstoffen te blijven gebruiken, in plaats van versneld te elektrificeren.' Elektrisch kraken biedt volgens hem juist de mogelijkheid om stap voor stap te verduurzamen. 'Je kunt kraakfornuis voor kraakfornuis ombouwen, en Dow heeft er meer dan dertig. Daar zou nu al mee begonnen kunnen worden, want Dow produceert met zijn warmtekrachtcentrale meer elektriciteit dan het zelf nodig heeft. Eventueel zou ook import van elektriciteit uit België snel gerealiseerd kunnen worden.'

Aan dat bezwaar heeft de Nederlandse overheid geen boodschap. Na het ondertekenen van de overeenkomst wil Den Haag door. Maar tijdens de onderhandelingen over de uitwerking van de plannen stuiten beide partijen op een hardnekkig pijnpunt: stikstofdioxide.

Het totale volume van de uitstoot zou in de plannen wel afnemen, maar de vergunningverlening is gebaseerd op de concentratie stikstofdioxiden in de uitstoot, en die zou onvoldoende dalen. Als de krakers op waterstof gaan draaien, ontstaan lokaal concentraties ruim boven de wettelijke norm van 80 milligram per kubieke meter voor nieuwe installaties. Dow is het hiermee oneens, maar juridisch gezien gelden de omgebouwde krakers namelijk als 'nieuwe installaties', waardoor die strengere norm van toepassing is.

Daar is een oplossing voor: een installatie om stikstofdioxiden af te vangen. Maar die kost 20 euro per kilo, veel te duur en niet kosteneffectief in de ogen van Dow. Het ministerie van Klimaat en Energie wringt zich in bochten om toch een uitweg te vinden. Een speciaal daartoe opgericht clubje met de ominieuze naam 'Werkgroep gedogen' heeft als opdracht te onderzoeken of Dow

tijdelijk toestemming kan krijgen voor hogere stikstofconcentraties. Maar ingehuurd adviseurs komen tot de conclusie dat aan die optie aanzienlijke juridische risico's verbonden zijn.

Volgens ingewijden vroeg Dow in feite ruimte voor concentraties rond de 145 milligram per normaal kubieke meter. Dat lag ver boven de norm voor nieuwe installaties. 'De kans dat je met zo'n aanvraag een vergunning krijgt, is eigenlijk nul,' zeggen ingewijden. 'De Europese richtlijn stelt een maximum van 100 milligram. Zelfs als Nederland naar die bovengrens zou gaan, zit er nog steeds een groot gat tussen wat Dow heeft ontworpen en wat juridisch is toegestaan.'

Bovendien is de norm van 80 milligram per kubieke meter helemaal niet onhaalbaar. De overheid verwijst naar een onderzoek waaruit blijkt dat er branders op de markt zijn waarmee waterstof kan worden verbrand zonder die grens te overschrijden. Dow betwist die lezing, omdat het TNO-onderzoek volgens het bedrijf niet is getest op kraakfornuizen zoals die van Dow.

Betrokkenen op de ministeries wijzen er op dat de relevante normen al jaren bestonden en dat Dow had kunnen voorzien dat de stikstofuitstoot een groot obstakel zou vormen. Volgens ingewijden zijn aanvullende technieken onvoldoende overtuigend uitgewerkt of door Dow terzijde geschoven als financieel onaantrekkelijk. De landsadvocaat keek nog naar mogelijke ruimte binnen de bestaande regels, maar vond geen juridische uitweg.



Terneuzen, mei 2024. © Stock Images Zeeland / ANP

Intussen speelt nog een andere zaak. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een rechtszaak aangespannen tegen het college van Gedeputeerde Staten van Zeeland, omdat de provincie volgens de toezichthouder veel te soepele normen voor de stikstofuitstoot van Dow heeft toegestaan. Binnen het ministerie van Economische Zaken groeit daardoor de zorg dat het project juridisch kwetsbaar is. In een intern verslag van een vergadering uit november 2023, dat *De Groene* heeft ingezien, staat het scherp geformuleerd: 'Als het ILT spoor tot rechtszaak doorgaat, dan is er geen *business case*.'

In oktober 2024 krijgt de ILT gelijk van de rechter. Later, in april 2026, bevestigt het Hof in hoger beroep nog eens dat de provincie Zeeland ten onrechte ruimte heeft gegeven voor een te hoge stikstofuitstoot. De provincie Zeeland heeft Dow in de verleende omgevingsvergunning zonder voldoende onderbouwing een vrijbrief gegeven om meer stikstofoxiden uit te stoten dan wettelijk is toegestaan voor bestaande installaties. Dat vonnis versterkt in Den Haag het gevoel dat het juridisch moeilijk verdedigbaar is om voor Dow uitzonderingen te maken. De onderhandelingen tussen het bedrijf en de overheid slepen nog even voort, maar geen van de partijen gelooft er nog echt in. In de zomer van 2025 trekt minister Sophie Hermans (Jettens opvolger op Klimaat en Groene Groei) er definitief de stekker uit.

Deze pijnlijke geschiedenis laat zien waarom de vergroeningsstrategie van de Nederlandse overheid zo wankel is. Ze wil de zware industrie helpen versneld te verduurzamen, maar zonder vooraf scherp te bepalen wat ze daar eigenlijk onder verstaat. Moet 'maatwerk' vooral snelle CO₂-reductie opleveren, ook als bestaande fossiele structuren grotendeels intact blijven? Of moet het juist een diepere transitie afdwingen, met strengere eisen aan stikstof, grondstoffen en de bredere leefomgeving?

Zolang een helder antwoord uitblijft, kunnen overheid en bedrijfsleven een tijdje samen optrekken. Zodra er een concreet plan moet voldoen aan normen, vergunningen en het draagkracht nodig heeft uit de directe omgeving, lopen de wegen uiteen. Niet omdat Nederland te streng is, of bedrijven onwillig, maar omdat ze iets anders bedoelen met dezelfde woorden.

Voor de overheid is 'maatwerk' een route naar versnelde verduurzaming binnen juridische grenzen. Voor Dow is het een kans om productieprocessen met staatssteun concurrerend te moderniseren. Het concern wil zijn bestaande site stapsgewijs ombouwen, grote emissiereducties realiseren zonder het hele productieapparaat ineens te herzien, en ondertussen concurrerend blijven in een roerige mondiale markt.

'Dat is een herkenbare bedrijfslogica', zegt chemie-expert Roel Adriaansens van TIJ. Hij wijst erop dat zulke sites grotendeels zijn gebouwd in de tweede helft van de vorige eeuw, volgens de milieunormen van toen. 'Als je zo'n complex wilt aanpassen aan de eisen van vandaag, moet je in feite grote delen opnieuw bouwen. Een beetje alsof je een Opel Kadett uit 1970 wilt laten voldoen aan de emissienormen van nu.'

Dat wringt; wat voor een multinational rationeel is, is nog niet direct juridisch vergunbaar of ecologisch verdedigbaar in een dichtbevolkt land met harde stikstofgrenzen en een zwaarbelaste leefomgeving. Die realiteit raakt gemakkelijk ondergesneeuwd in discussies over concurrentiekracht en investeringszekerheid: rond de chemieclusters in Zeeland worden baby's geboren met een lager gemiddeld geboortegewicht en lopen omwonenden aantoonbaar meer [gezondheidsrisico's](#), blijkt uit onderzoek van het Erasmus MC.

Veiligheid, milieu en gezondheid staan centraal bij Dow, claimt het bedrijf zelf. Maar volgens de Zweedse non-profitorganisatie ChemSec, die beoordeelt hoe chemische bedrijven werken aan een veiligere en meer duurzame chemie, maakt de multinational veel te weinig vaart met het uitfaseren van gevaarlijke stoffen. ChemSec geeft Dow slechts acht punten op honderd. Daarmee staat het bedrijf op plaats 33 van de 40 onderzochte ondernemingen. Dow produceert 'nog altijd een groot aantal gevaarlijke chemicaliën, waaronder het kankerverwekkende benzeen, en er ontbreekt beleid om deze stoffen systematisch te vervangen door veiligere alternatieven.'

In beleidsstukken erkent de overheid dat bij Dow en ook bij de verderop gelegen kunstmestfabrikant Yara in Sluiskil 'zeer zorgwekkende stoffen' vrijkomen die, ook wanneer ze afzonderlijk binnen de normen blijven, samen 'een cumulatief risico vormen'. Voor stoffen als benzeen bestaat bovendien geen veilige ondergrens. De vraag of een project vergunbaar is, is dus niet alleen een technisch of juridisch vraagstuk, maar raakt direct aan de grenzen van wat omwonenden nog moeten dragen.

Dit probleem speelt in de hele regio. Over de grens in Antwerpen werd de nieuwe ethaankraker van Ineos door de Vlaamse regering gepresenteerd als het summum van innovatie, terwijl milieuorganisaties erop wijzen dat de installatie draait op ethaan uit Amerikaans schaliegas en zo een nieuwe fossiele afhankelijkheid voor decennia vastlegt. In Zeeland volgt Yara een vergelijkbare logica als Dow: ook daar een flinke zak publiek geld, veel nadruk op CO₂-opslag en veel beroep op het 'strategische belang', maar geen fundamentele breuk met een fossiel en energie-intensief productieproces.

De mislukte deal rond Dow laat zien hoe ingewikkeld de verduurzaming van de chemische industrie is. In het publieke debat wordt de discussie vaak neergezet als een botsing tussen industrie en milieu, terwijl wetenschappers benadrukken dat er in werkelijkheid meerdere, door elkaar lopende vragen spelen; hoe snel bestaande installaties schoner kunnen worden, welke rol de maakindustrie in Europa moet gaan spelen en hoe een echte grondstoffen- en materialentransitie eruit kan zien.

'Ik snap het perspectief van de milieclubs wel en ze hebben ook deels gelijk', zegt Pieter Bruijninx, hoogleraar sustainable chemistry & catalysis aan de Universiteit Utrecht. 'Maar we zullen ook iets moeten blijven maken hier in Nederland. De uitdaging is hoe je de industrie stap voor stap kunt vergroenen zonder met een leeg veld te eindigen.'

Tegelijk waarschuwt hij dat veel verduurzamingsplannen – zoals het project van Dow – zich vooral richten op energie en CO₂-uitstoot. 'Dat kan op korte termijn helpen, bijvoorbeeld via elektrificatie of CO₂-afvang. Maar uiteindelijk moeten ook de grondstoffen veranderen. Pas dan vervang je het fossiele systeem echt.'

Dat maakt de transitie uitzonderlijk complex, zegt Bert Weckhuysen, hoogleraar anorganische chemie en katalyse aan de Universiteit Utrecht. 'De chemische industrie heeft zich de afgelopen eeuw volledig geoptimaliseerd rond fossiele koolstof. Wie die grondstof vervangt, verandert niet alleen een proces maar een hele economische structuur en dat vergt zowel tijd als ook belangrijke investeringen in nieuwe duurzamere productieprocessen op basis van alternatieve grondstoffen.'

Nederland ontwikkelt volgens hem wel nieuwe verduurzamingsroutes – bijvoorbeeld door plastic afval of biomassa om te zetten in nieuwe grondstoffen – maar we zijn nog niet goed in het opschalen van zulke technologieën. 'De competitie met Amerika en China is bikkelhard. Dat maakt investeerders terughoudend. Iedereen zit hier een beetje in overlevingsstand. Dan ga je geen gekke dingen doen en blijft er te weinig ruimte om te experimenteren en te investeren.'

Ook de enorme investeringen spelen een rol, zegt Emiel Hensen, hoogleraar chemische technologie aan de TU Eindhoven. 'Een fabriek bouwen met impact kost geen vijf of tien miljoen, maar al snel een miljard.'

Tegelijk verschuift de mondiale industrie snel. 'China heeft een gerichte economie met veel kapitaal om in nieuwe projecten te investeren, ook als die niet meteen rendabel zijn. In Europa

gebeurt het tegenovergestelde. Hier zie je afbouw en nauwelijks nieuwbouw. Andere landen snoepen steeds meer capaciteit af van Europa.’

Reactie Dow

Wij willen benadrukken dat wij juist in het kader van ons Path2Zero-programma over meerdere jaren omvangrijke inspanningen hebben geleverd om binnen de geldende kaders te blijven en substantiële stappen te zetten richting verduurzaming, samen met overheden en andere partners. Het is voor ons dan ook teleurstellend dat een belangrijk deel van onze verduurzamingsplannen – die in Nederland zijn ontwikkeld en waarvoor hier jarenlang intensief is samengewerkt – nu elders tot uitvoering komt (Canada).

Dat zijn geen keuzes die wij lichtvaardig maken. Investerings van deze schaal kunnen maar op één plek tegelijk worden gerealiseerd en vereisen voorspelbare randvoorwaarden, juridische zekerheid en concurrerende energie- en infrastructuurkosten. Als investeren structureel moeilijker wordt dan in andere werelddelen, verschuift productie onvermijdelijk – met alle gevolgen voor klimaat, economie en werkgelegenheid. Die dynamiek wordt versterkt door toenemende importdruk uit regio’s met minder stringente klimaat- en milieuregels. ‘Liever groen hier dan grijs elders’ blijft voor ons een leidend uitgangspunt.

Dit artikel werd gerealiseerd met steun van het [Fonds Pascal Decroos voor Bijzondere Journalistiek](#). Eerdere verhalen over de chemiebedrijven Eastman en Kronos in de North Sea Port (Gent-Terneuzen) [verschenen bij Apache](#).