

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4044

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling spaar- en investeringsunie (Kamerstuk 22 112, nr. 4043)

Fiche: Mededeling staal en metaal actieplan

Fiche: Wijziging verordening kapitaalvereisten inzake transitie maatregelen voor de nettostabiele financieringsratio (Kamerstuk 22 112, nr. 4045)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Fiche: Mededeling staal en metaal actieplan

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
A European steel and Metals Action Plan
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
19 maart 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 125
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52025DC0125 – NL – EUR-Lex
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Klimaat en Groene Groei, samen met Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

Op 19 maart 2025 presenteerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) haar staal en metaal actieplan dat een sectorspecifieke aanpak presenteert voor de verduurzaming en versterking van de staal- en metalensector. Deze sector is, aldus de Commissie, van strategische waarde voor de gehele EU. De staal- en metaalindustrie kampt met uitdagingen: hoge energiekosten, een ongelijk speelveld met derde landen¹ en regeldruk. Dat maakt het moeilijk en onaantrekkelijk voor de metaalindustrie in de EU om te investeren in de noodzakelijke verduurzaming en bij te dragen aan het behalen van de klimaatdoelen. Het is van belang dat de metaalindustrie kan verduurzamen, onder andere om haar aandeel in de uitstoot van Europese broeikasgassen te verlagen en luchtvervuiling te verminderen. In lijn met de Clean Industrial Deal (CID) en het Actieplan voor betaalbare energieprijzen², is het staal en metaal actieplan opgesteld langs zes sporen die hieronder worden toegelicht.

De Commissie benadrukt in het eerste spoor het belang van betaalbare energieprijzen en een gelijk speelveld in de Europese Unie, en zet hierbij het Actieplan betaalbare energieprijzen centraal. Er wordt specifiek gewezen op de mogelijkheden die EU-regelgeving op het gebied van energie en de staatssteunkaders bieden voor de lidstaten om de energie-intensieve industrieën financieel te ondersteunen en het gelijk speelveld te verbeteren, alsook initiatieven van de Commissie op dit vlak, zoals een nieuw steunkader ten behoeve van de CID, genaamd *Clean Industry State Aid Framework* (CISAF). In dit verband wordt tot slot verwezen naar de in het Actieplan betaalbare energieprijzen aangekondigde richtsnoeren voor het kader voor netwerktarieven voor Q2 2025. In het staal- en metaal-actieplan geeft de Commissie aan dat in deze richtsnoeren mogelijke oplossingen worden aangedragen om systeemkosten voor alle gebruikers te verlagen, ook voor de metaalsector en andere energie-intensieve industrie.

In het tweede spoor, dat betrekking heeft op het voorkomen van koolstof-lekkage, presenteert de Commissie een aantal maatregelen die de effectiviteit van het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

¹ Elektriciteitsprijzen in de EU zijn twee à drie keer hoger dan in de VS. Decarbonising for competitiveness: four ways to reduce European energy prices

² Kamerstuk 22 112, nrs. 4020 en 4021

moeten verbeteren (hoewel het nog volledig in werking moet treden). CBAM biedt momenteel bescherming tegen koolstoflekage via import, maar niet via de export van goederen die onder de CBAM-systematiek vallen. De Commissie komt in het tweede kwartaal van 2025 met een mededeling om koolstoflekage op de exportmarkt te adresseren. De Commissie constateert ook een ontwikkelingsrisico, doordat CBAM niet geldt voor alle eindproducten waarin staal is verwerkt. Hierdoor bestaat een risico dat halffabricaten als eindproduct worden verhandeld door minimale aanpassingen te doen of dat consumenten uitwijken naar eindproducten die niet onder CBAM vallen en uit landen komen met een minder streng klimaatbeleid. Daarnaast kan CBAM worden ontweken door producten met lage emissies voor de EU-markt te produceren en producten met hoge emissies voor overige markten³ («shuffling»). De Commissie komt in het vierde kwartaal van 2025 met een voorstel tot herziening van de CBAM-verordening, voorzien van een anti-ontwikkelingsstrategie en een wetgevingsvoorstel om de CBAM-reikwijdte naar bepaalde staal- en aluminiumproducten verderop in de waardeketen uit te breiden.

In het derde spoor gaat de Commissie in op het beschermen en bevorderen van de Europese staal- en metaalindustrie. De Commissie stelt vast dat maatregelen nodig zijn om overcapaciteit en oneerlijke concurrentie op de wereldmarkt tegen te gaan. Overcapaciteit op de interne markt uit derde landen is nog altijd een probleem⁴. Daarnaast is het mogelijk dat meer staal uit Azië op de Europese markt wordt gebracht door de recent ingevoerde VS-importtarieven op staal en aluminium. De Commissie kondigt verschillende maatregelen aan om dit te adresseren, zoals een nieuwe handelsmaatregel als opvolger van de vrijwaringsmaatregelen voor staal (die op 1 juli 2026 aflopen), een maatregel die de origine van staal moet waarborgen («gesmolten en gegoten»-regel) en mogelijkheden om eerder en harder op te treden tegen handelsverstoringe praktijken in plaats van ingrijpen wanneer de maatregelen al schade hebben aangericht.

Het vierde spoor gaat in op het bevorderen van circulariteit van metalen. De Commissie wil recycling en recyclebaarheid van staal en metaal stimuleren met wetgeving zoals End-of-Life Vehicle Regulation, Ecodesign en verdere uitwerking van de Critical Raw Materials Act.⁵ Onderdeel hiervan is het stimuleren van de vraag naar schroot en het aanpakken van knelpunten in de markt en businessmodellen. Ook wil de Commissie acties van derde landen die export van schroot naar de EU tegenhouden adresseren. Dit zal de Commissie beleidsmatig invullen in de Circular Economy Act (verwachte publicatie in vierde kwartaal 2026).

Het vijfde spoor gaat in op het behoud van industriële werkgelegenheid. De Commissie onderstreept dat zij zal zorgen voor de promotie en bescherming van hoogwaardige industriële banen. De transitie zal echter ook impact op werknemers hebben. Zoals ook aangekondigd in het Actieplan voor de automobielenindustrie⁶ wil de Commissie middels een aanpassing van de EU Globalisation Fund Regulation de mogelijkheden uitbreiden voor steun aan bedrijven die herstructureren om werknemers tegen werkloosheid te beschermen.

³ Dit verwijst naar de praktijk van het exporteren naar de EU van alleen producten met een lagere koolstofvoetafdruk, terwijl producten met een hogere koolstofvoetafdruk naar andere markten worden afgevoerd. Grondstoffen verschuiven ondermijnt de integriteit van CBAM, aangezien het de wereldwijde emissies niet zou verminderen.

⁴ 96th Session of the Steel Committee: Statement by the Chair | OECD

⁵ Onder de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR)

⁶ COM(2025) 95 final

Het zesde spoor gaat over het verminderen van risico's en het aantrekkelijker maken van decarbonisatieprojecten via groeimarkten en publieke steun (mogelijk financiering). De Commissie benadrukt het belang van groeimarktcreatie voor groene producten, onder andere door kwalitatieve criteria in aanbestedingen (zoals weerbaarheid en duurzaamheid) die ook moet voortbouwen op de Net-Zero Industry Act. Tevens dienen de ontwikkeling van een vrijwillig productlabel voor groen staal/metaal en het opstellen van ecodesign criteria bij te dragen aan verdere groene/schone marktcreatie. De Commissie stelt dat additionele publieke steun nodig is om privaat kapitaal aan te trekken, van innovatie tot opschaling en uitrol, met behoud van het gelijke speelveld op de interne markt. Tevens wijst de Commissie op de in de CID reeds aangekondigde investeringsmogelijkheden onder Horizon Europe en de beoogde Industrial Decarbonisation Bank.⁷ In 2025 zal de Commissie naar verwachting een pilotveiling openzetten met een budget van 1 miljard euro onder het Innovatiefonds voor de decarbonisatie en elektrificatie van meerdere sectoren, waaronder de staal- en metaalsector. Ook wordt verwezen naar de Critical Raw Materials Act voor mogelijke strategische projecten die bijdragen aan verwerking van aluminium, koper, nikkel en materialen die nodig zijn voor bepaalde ferro-legeringen.

De mededeling bevat geen nieuwe wetgeving, maar kondigt langs de hierboven genoemde beleidslijnen verschillende plannen aan. Concrete voorstellen zullen later in 2025 en 2026 gepubliceerd worden.

NB: Veel van de hierboven benoemde beleidslijnen zijn al toegelicht als onderdeel van de CID en het Actieplan voor Betaalbare Energie en zijn ook op dit fiche van toepassing.⁸

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Conform de Kamerbrief EU-concurrentievermogen⁹ is het voor Nederland van belang dat het concurrentievermogen en de weerbaarheid van de EU mede worden versterkt via (duurzaam) industriebeleid gericht op sterke randvoorwaarden, met programma's voor strategische sectoren die gefocust zijn op toekomstgerichte productie en het behalen van de klimaatdoelen. De verduurzaming, het bevorderen van circulariteit en decarbonisatie van de Europese en Nederlandse (energie-intensieve) industrie is daar onmiskenbaar onderdeel van. Zoals de mededeling terecht aangeeft, is de staal- en metaalsector een belangrijke sector binnen de EU en is extra inzet nodig om een sterke concurrentiepositie te behouden, verder te verduurzamen en in te zetten op het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden.¹⁰ De huidige geopolitieke context laat zien dat de EU ook moet inzetten op een autonome positie op staal- en metaalproductie ten behoeve van bijvoorbeeld de defensie-industrie,¹¹ de maakindustrie en de energietransitie.¹² De staalindustrie is ook nauw verbonden met de automobielenindustrie en constructie-industrie.¹³ Het kabinet acht het van belang dat er vanuit de EU-brede visie wordt gekeken naar de huidige én toekomstige comparatieve

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 4020

⁸ Kamerstuk 22 112, nrs. 4020 en 4021.

⁹ Kamerstuk 21 501-30, nr. 621

¹⁰ De metaalindustrie levert aan veel sectoren waaronder defensie, bouw en hightech. RAND EU heeft recent een rapport geschreven over de toekomst van de Nederlandse metaalindustrie De Toekomst Smeden: Een analyse van het toekomstperspectief van de Nederlandse metaalindustrie

¹¹ Staal, ijzer en andere metalen zijn zeer belangrijk voor defensie-industrie. Het wegvallen van productie kan leiden tot significante schokken voor defensie-industrie. Strategic-Raw-Materials-for-Defence-HCSS-2023-V2.pdf

voordelen van de verschillende lidstaten. Het kabinet is van mening dat normerende, stimulerende en beprijzende instrumenten nodig zijn die idealiter op EU-niveau worden vormgegeven, gegeven potentiële wegleffecten nationaal en behoud van een gelijk speelveld, maar ook ter versterking van de positie van de EU in de wereld.

Tevens geldt bij alle voorstellen onder de CID dat wordt ingezet op behoud en versterking van het gelijke speelveld binnen de EU. Versterking van de interne markt dient gewaarborgd te worden. Een goed functionerende interne markt is de basis voor een aantrekkelijk ondernemingsklimaat en een bloeiende en toekomstbestendige industrie.¹⁴ Ook zet het kabinet in op gericht en pragmatisch handelsbeleid. In EU-context moet bekeken worden welke instrumenten op welke wijze proportioneel ingezet moeten worden. Dit dient in conformiteit met internationale verplichtingen, waaronder WTO-regelgeving, te geschieden. Het uitgangspunt van het kabinet voor staatssteun is in beginsel terughoudend. Dit neemt niet weg dat er in het licht van de transities en in geval van marktfalen gerichte staatssteun nodig kan zijn, mits goed onderbouwd, met inachtneming van internationale verplichtingen en rekening houdend met een mogelijk verstorend effect op de interne markt, in lijn met de motie Postma.¹⁵ Het kabinet hecht er groot belang aan om staatssteun niet in isolement te bezien, maar als onderdeel van en complementair aan andere maatregelen ten behoeve van het EU-concurrentievermogen, verduurzaming en economische weerbaarheid. Voor de kabinetsinzet ten aanzien van het CISAF wordt verwezen naar de appreciatie in het BNC-fiche over de CID.¹⁶

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet mist een aantal zaken in het actieplan. Het kabinet had een bredere aanvliegroute in het actieplan willen zien, bijvoorbeeld met een grotere rol voor de metaalverwerkende industrie (die in Nederland groot is) en eveneens problemen ondervindt.¹⁷ Daarbij had de Commissie meer aandacht kunnen schenken aan specifiek kwalitatief hoogwaardig staal dat niet (volledig) uit schroot gemaakt kan worden en waar slechts enkele producenten voor zijn in de wereld. De Europese staalsector kan hier momenteel niet in voorzien, terwijl het van belang is voor de open strategische autonomie van de EU. Een voorbeeld van een dergelijk product is batterijstaal (waar Tata wereldwijd een van de drie producenten is). Tot slot wordt er te weinig aandacht besteed aan technologische vernieuwing. Uit gesprekken met de sector blijkt dat de staal en metaal-sector hoogwaardige innovatieve technologieën nodig heeft om toekomstbestendig te blijven, een groene markt te creëren en haar mondiale concurrentiekracht te versterken.

Het kabinet wil, conform de Kamerbrief EU-concurrentievermogen, een goede onderbouwing zien voor de noodzaak tot gericht industriebeleid in bepaalde sectoren ten behoeve van verduurzaming en versterking van het concurrentievermogen. In de Kamerbrief EU-concurrentievermogen

¹² Voor de energietransitie zijn koper, aluminium en andere kritieke grondstoffen van groot belang. Voor de bouw van windturbines en zonnepanelen is o.a. staal onmisbaar. Mineral requirements for clean energy transitions – The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions – Analysis – IEA

¹³ In de EU werd respectievelijk 35.5% en 19.1% van het staal gebruikt in constructie en auto's. Eurofer – Steel in figures 2024

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3437.

¹⁵ Kamerstuk 21 501-33, nr. 1119

¹⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 4020

¹⁷ Ecosysteem binnen de Nederlandse metaalindustrie bestaat uit veel innovatief MKB, zoals recent beschreven door RAND EU De Toekomst Smeden: Een analyse van het toekomstperspectief van de Nederlandse metaalindustrie

presenteert het kabinet een afwegingskader om te bezien of een sector strategisch is en daarmee eventueel ingrijpen rechtvaardigt. Het eerste punt uit het kader ziet toe op de bijdrage van de sector aan de geo-economische veiligheid van de EU. De staal- en metaalsector heeft een strategische rol voor de EU, doordat staal en metalen belangrijke basismaterialen zijn voor onder andere de defensie-industrie, de energie-maakindustrie, de bouw- en infrasector, de automobielsector, de lucht- en ruimtevaart en voor de high-tech maakindustrie. Echter, op dit moment dekt voor staal en koper de Europese productie grotendeels de Europese vraag. Zolang deze positie behouden kan worden, zullen risicovolle strategische afhankelijkheden een minder grote rol spelen. Het tweede punt in het kader om te beoordelen of sprake is van een strategische sector ziet toe op de bijdrage aan de Europese economie. De staal- en metaalsector speelt op dit moment een belangrijke rol in de economie van de EU. De Europese staalindustrie zorgt voor circa 2,6 miljoen banen en draagt voor 152 miljard euro bij aan het Europees bbp (0,9% van het totale EU bbp).

Het derde punt uit het afwegingskader ziet op de potentiële bijdrage aan transitie, zoals de verduurzaming van de industrie. De staal- en metaalsector is een grote CO₂-uitstoter (de metaalsector is verantwoordelijk voor 8,1% van de totale uitstoot in EU) en heeft een groot aandeel in, bijvoorbeeld, de luchtvervuiling. De sector heeft een groot verduurzamingspotentieel, maar een risico op CO₂-weglek. In het kader van het behalen van de klimaatdoelen en het akkoord van Parijs is het noodzakelijk dat de verduurzaming van de sector gestimuleerd wordt en weglek wordt voorkomen. In het verlengde daarvan is de sector geschikt voor groene en schone marktcreatie, bijvoorbeeld door in te zetten op de productie van groen staal. Het vierde punt in het afwegingskader ziet toe op groeipotentieel van de sector. De EU heeft afgelopen jaren moeten inleveren op haar aandeel in de globale staal- en metaalproductie (ongeveer 7–8% marktaandeel) door hierboven genoemde factoren, zoals hoge energieprijzen. Al met al kan volgens het kader in de Kamerbrief EU-concurrentievermogen gesteld worden dat de staal- en metaalsector een potentieel strategische sector is. Dit maakt het mogelijk verantwoord om voor deze sector vanuit de EU extra inzet te plegen. Het kabinet ziet echter ook dat gericht ingrijpen niet op alle punten een vanzelfsprekendheid is.

De Commissie verwijst in het eerste spoor (betaalbare energie) naar verschillende initiatieven in het Actieplan betaalbare energieprijzen.¹⁸ In het staal- en metaalactieplan roept de Commissie, net zoals eerder in de CID, alle lidstaten op de mogelijkheden binnen de EU-energieregelgeving- en staatssteunkaders (specifiek: energiebelastingrichtlijn) aan te grijpen om te kijken hoe de energiekosten en nettarieven voor energie-intensieve industrie kunnen worden verlaagd. Energieprijzen zijn cruciaal voor de energie-intensieve industrie en hun concurrentievermogen, en in het bijzonder de staal- en metaalindustrie. Verder dient, conform het BNC-fiche over het Actieplan betaalbare energieprijzen, aandacht te zijn voor budgettaire effecten van dergelijke verlagingen en het gelijke speelveld in de EU.

De elektriciteitsrekening voor de sector industrie in Nederland is hoger dan in EU-buurlanden, onder andere vanwege verschillen in verleende kortingen en vrijstellingen ten opzichte van buurlanden.¹⁹ In het staal- en

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 4021

¹⁹ Zo ontstaan er concurrentienadelen en een ongelijk speelveld door afschaffing IKC-ETS, het niet langer uitvoeren van volumecorrectieregeling (waar buurlanden dat wel doen) en worden investeringen bemoeilijkt door hogere kosten voortkomend uit de CO₂-heffing. Zie hiervoor: Schakelen naar de toekomst IBO Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur, Speelveldtoets 2024 en Speelveldtoets 2025.

metaal actieplan heeft de Commissie aangegeven dat lidstaten hun netwerk-tarief methodologie zo kunnen vormgeven dat ze de energie-intensieve industrie ten goede kunnen komen. Hiertoe is aangekondigd dat in de richtsnoeren die in Q2 2025 worden gepubliceerd over netwerk-tarief methodologieën meer details zullen worden gegeven over oplossingen om systeemkosten voor alle gebruikers te verlagen, waaronder de energie-intensieve industrie. Lidstaten worden in het staal- en metaal Actieplan aangemoedigd om compensatie voor indirecte ETS-kosten (IKC) toe te (blijven) passen. Daarnaast is aangegeven dat de Europese Commissie tegen de achtergrond van de ETS- en CBAM-herziening zal werken aan maatregelen voor indirecte ETS-kostencompensatie na 2030, waarbij coherentie met de andere manieren van het voorkomen van koolstofweglek wordt geborgd. De verlaging van nettatarieven door verschillende instrumenten en compensatie van de elektriciteitsprijs door herinvoering van IKC-ETS in Nederland staat momenteel ter discussie als onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming en de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur. Het kabinet zet zich in voor een geharmoniseerde aanpak gericht op een gelijk speelveld binnen Europa en op het verbeteren van het Europese speelveld ten opzichte van de rest van de wereld.

CBAM (dat aan bod komt in het tweede spoor; koolstoflekage) speelt een cruciale rol voor een goede werking van het ETS-systeem in het behalen van de afgesproken klimaatdoelen en in de verbetering van het industriële concurrentievermogen van de EU. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat CBAM niet in alle mogelijke situaties een mondiaal gelijk speelveld creëert; CBAM kan specifiek voor de exportmarkt moeilijkheden creëren. Het kabinet erkent tevens de zorgen die bestaan over ontwijkingsrisico's, die een goedwerkend CBAM kunnen belemmeren. Het kabinet steunt het adresseren van deze situaties met in achtneming van WTO-conformiteit, het mondiaal gelijke speelveld, de concurrentiepositie van de EU en de klimaatdoelen. Het kabinet neemt met interesse kennis van de aangekondigde mededeling en herziening en zal beide publicaties te zijner tijd beoordelen en constructief meedenken over verdere verbetermogelijkheden.

Spoor 3 gaat in op het beschermen en promoten van de industrie. In algemene zin kan worden gesteld dat het goed is dat de Commissie de problematiek van oneerlijke concurrentie, omzeilingspraktijken door derde landen en overcapaciteit in de sector serieus neemt, maar bij de uitwerking dient wel aandacht te zijn voor proportionaliteit, praktische uitvoerbaarheid (regeldruk), inachtneming van WTO-regels, en de gevolgen en mogelijk hogere kosten voor andere sectoren. Zo kan bijvoorbeeld de voorgestelde «*melted and poured*» regel (stelt voor dat de oorsprong van goederen wordt vastgesteld op basis van de plaats waar het metaal oorspronkelijk is gesmolten, ongeacht waar het daarna verder is bewerkt) potentieel tot extra regeldruk leiden, doordat het meer inspanning kost van bedrijven om de origine van het staal te achterhalen. Hetzelfde geldt voor potentiële strengere maatregelen als gevolg van de herziening van het *BestBBT*-referentiedocument IJzer en Staal.²⁰ Het kabinet is voorstander van een onderzoek naar mogelijkheden om de staalindustrie voldoende te beschermen na het verlopen van de staalvrijwaringsmaatregelen in 2026.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak tot circulair gebruik (recycling en hergebruik) van metalen en schroot (spoor 4). Dit bevordert onafhankelijkheid en zelfvoorzienende werking in de Europese interne markt, maakt

²⁰ Zie CIE JRC Reference Report «Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Iron and Steel Production (2013).

deze minder afhankelijk van import en kan bijdragen aan energiebesparing. De voorgestelde doelstellingen voor een minimum hoeveelheid gerecycled materiaal in de sector dragen bij aan verdere groene marktcreatie. Het kabinet vindt dat de Commissie deze doelstellingen moet meenemen in de uitwerking van Ecodesign-eisen voor ijzer, staal en aluminium. Het genoemde label zou als verplichting in de Ecodesign-wetgeving opgenomen moeten worden en niet alleen informatie over de CO₂-uitstoot moeten bevatten, maar over milieueffecten in bredere zin. Met betrekking tot het unilateraal opleggen van productiestandaarden is het kabinet over het algemeen terughoudend.

Het voor handen hebben van voldoende schroot in de Europese markt is een groter wordend probleem.²¹ Het kabinet zet hierbij in op het versterken van handelsrelaties en diversificatie en ziet hier bijvoorbeeld een rol voor de in de CID aangekondigde *Clean Trade and Investment Partnerships*. Om de toevoer en behoud van schroot op de interne markt te borgen, zet het kabinet zich ervoor in om de werking van de interne markt voor secundaire grondstoffen te verbeteren en een interne markt voor afval te creëren. Primaire productie van metalen blijft nodig. De vraag naar metalen neemt nog steeds toe en kan dus voorlopig niet gedekt worden met recycling en hergebruik. Ook blijft het noodzakelijk om primaire productie van staal voor het maken van producten die niet gemaakt kunnen worden uit schroot (bijvoorbeeld batterijstaal) hierin mee te nemen. In dat kader acht het kabinet het van belang dat Ecodesign-eisen ervoor gaan zorgen dat nieuwe staalproducten aan passende circulariteits- en duurzaamheidseisen voldoen.

Zoals spoor 5 benadrukt, is voor het EU-concurrentievermogen een goed opgeleide beroepsbevolking met de juiste (o.a. digitale en technische) vaardigheden essentieel. Het kabinet is positief over een faciliterende rol voor de Commissie in het ondersteunen van lidstaten bij het ontwikkelen van een sterke vaardighedeninfrastructuur met specifieke aandacht voor informeel leren en een brede leercultuur, maar die ook kwalitatief hoogwaardige banen in de industrie ten goede komt.

Het kabinet onderschrijft dat, om groei markten in staal en metaal te creëren, het noodzakelijk is de markt voor groen staal en metaal te bevorderen door middel van voordelen voor groene producenten (t.o.v. fossiele producenten). Ter bevordering van groene marktcreatie vindt het kabinet het belangrijk dat er voldoende wetenschappelijke data in de markt beschikbaar is over wat classificeert als duurzaam metaal en staal.²² Voor een eerlijke concurrentie is het belangrijk dat een duurzaamheidslabel hier onderscheid maakt tussen duurzaam en niet-duurzaam staal. Het kabinet is voorstander van kwalitatieve eisen bij aanbestedingen, mits deze gericht worden ingezet in specifieke strategische sectoren, conform het voorgenoemde kader. De Commissie kondigt de inzet van vrijwillige labels aan om groen staal te markeren. Om innovatie- en demonstratieprojecten te stimuleren zal het Research Fund for Coal and Steel worden herzien en er wordt een nieuwe ronde Horizon Europe Flagship projecten aangekondigd waarin ook aandacht is voor circulariteit van metalen. Met betrekking tot inzet van labels, de algemene financiering van groene marktcreatie en het stimuleren van investeringen verwijst het kabinet naar het BNC-fiche over de CID-mededeling, waarin een appreciatie staat van

²¹ Voor de productie van secundair metaal is schroot nodig, daarom zal de vraag naar schroot in de EU toenemen. Export van schroot is echter toegenomen en enkele exporteurs van schroot werken export naar de EU tegen.

²² Er is nog geen eenduidige definitie voor groen staal. Door toenemende vraag naar metalen en voor de productie van speciale kwaliteiten staal is primair staal nodig. Productie van secundair staal is makkelijker te vergroenen dan productie van primair staal.

de inzet van het innovatiefonds en de eventuele oprichting van de Industrial Decarbonisation Bank.²³

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is consensus onder de lidstaten over de noodzaak om het concurrentievermogen van de Europese industrie actief te versterken. Verschillen tussen lidstaten zijn er met name in de mate waarin en manier waarop het concurrentievermogen van de Europese industrie versterkt dient te worden. Ook leek er initieel enige mate van tweedeling te ontstaan met betrekking tot de mate waarin klimaatambities en concurrentiekracht elkaar zouden versterken dan wel tegenwerken. De Commissie houdt met dit voorstel, net als het kabinet, de benadering aan dat klimaatambities en concurrentiekracht elkaar kunnen versterken. Het is namelijk ook van belang om energieafhankelijkheden van de EU af te bouwen en in te zetten op zelfvoorzienende elektriciteitsproductie via hernieuwbare energie. Daarbij is de staal- en metaalsector niet in elk land even groot en zal dit actieplan mogelijk niet voor elke lidstaat hoge prioriteit genieten. Het Europees Parlement laat enigszins dezelfde ideologische lijnen zien als bij de CID. Het Europees Parlement is voorzichtig positief over het voorstel van de Commissie. In verschillende politieke fracties wordt de noodzaak van de gestelde doelen erkend en bestaat tevredenheid over het feit dat de relevante problematiek een Europees antwoord krijgt. Wel bestaat verschil in ideologie over of ingrijpen noodzakelijk is vanuit veiligheidsperspectief of vanuit verduurzamingsperspectief. Het actieplan wordt besproken in het ITRE-comité. De rapporteur is nog niet bekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. Het voorstel heeft betrekking op industrie-, handels-, klimaat-, energie- en interne marktbeleid. Op het terrein van industrie is sprake van een aanvullende bevoegdheid tussen de EU en lidstaten, conform artikel 6, sub b VWEU. Op milieu- en energiegebied is sprake van een gedeelde bevoegdheid, conform artikel 4, lid 2, sub e en i VWEU. Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek en van de vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn, waar de staatssteunregels onder vallen, is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU, conform artikel 3, lid 1, sub b en e VWEU.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel de Europese staal- en metaalsector te ondersteunen in het richting geven aan de mondiale transitie naar een groene, weerbare en concurrerende sector. Gezien de mondiale waardeketen, marktontwikkelingen en Europese belangen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. De aangekondigde maatregelen, investeringen en aanbevelingen hebben de potentie om het gelijk speelveld in de EU en mondiaal te verbeteren en om belemmeringen op de interne markt voor groene productie weg te nemen en te voorkomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

²³ Kamerstuk 22 112, nr. 4020

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel de sector van Europese staal- en metaalsector te ondersteunen in het richting geven aan de mondiale transitie naar een groene, weerbare en concurrerende sector. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken omdat de mededeling een integrale beleidsbenadering bevat die bij kan dragen aan de versterking van deze doelen en de nadere invulling van beleid en regelgeving hieromtrent. Het actieplan laat ook zien dat er spanning is tussen de beleidsambities voor het verbeteren van concurrentievermogen, vergroten van weerbaarheid en verduurzaming. Hierbij geldt dat protectionistische maatregelen doorgaans niet leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie. Daarnaast kunnen ook de voorstellen die zien op de besluitvorming en de aard van regelgeving een bijdrage leveren aan de beoogde verbetering van de kwaliteit, snelheid en de versimpeling van de besluitvorming en regelgeving. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het bieden van een beleidskader en strategische visie op versterking van het EU-concurrentievermogen, verduurzaming en weerbaarheid nog wel voldoende ruimte laat aan de EU-lidstaten om hier op bepaalde punten nationaal invulling aan te geven en verdere uitwerking daarvan mede vorm te geven.

d) Financiële gevolgen

De mededeling zelf heeft geen directe gevolgen voor de EU-begroting of de nationale begroting. De mededeling kondigt wel meerdere toekomstige voorstellen aan, die mogelijk wel financiële gevolgen kennen (afhankelijk van de precieze invulling van de voorstellen bijvoorbeeld ten aanzien van ETS-gelden). Daarbij is het kabinet van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Het kabinet wil in het kader van de MFK-onderhandelingen niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Eventuele budgettaire gevolgen voor het Rijk worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Regeldruk is een van de uitdagingen waar de staal- en metaalindustrie mee kampt. Het streven van het actieplan is dan ook om regeldruk te reduceren, in lijn met het eerder gepubliceerde Kompas voor concurrentievermogen, door regelgeving te verminderen, te versimpelen en flexibeler te maken. De mededeling van de Commissie bevat geen nieuw beleid, maar kondigt wel nieuwe regelgeving aan. Concrete voorstellen zullen later in 2025 en in 2026 gepubliceerd worden. Hoe deze voorstellen zich zullen verhouden tot bestaande regelgeving is nog niet bekend. Het kabinet is van mening dat een impact assessment van de Commissie in principe bij elk voorstel wenselijk is. Het plan heeft mogelijk effecten op de Nederlandse staal- en metaalsector. De metaalindustrie in Nederland bestaat uit een ecosysteem van een aantal grote bedrijven, recyclers en innovatief MKB. Primaire productie van metalen is echter beperkt. De voornaamste spelers in Nederland zijn Tata en Nyrstar. Het bedrijf Tata Steel Nederland (TSN) produceert ongeveer 7 Mton primair staal in IJmuiden; met dit bedrijf worden momenteel gesprekken gevoerd om tot een maatwerkafpraak te komen voor versnelde verduurzaming, in lijn met de ondersteuning van individuele staal-decarbonisatie projecten in de ons omringende landen en inclusief vermindering van de impact op

gezondheid en milieu. Daarnaast produceert Nyrstar tot 315 kton primair zink in Budel. De metaalproductenindustrie en basismetalsector leveren een aanzienlijke bijdrage aan de Nederlandse economie, met een toegevoegde waarde van respectievelijk € 7,5 miljard en € 2,4 miljard in 2021.²⁴ Uitwerking van de voorstellen kan deze concurrentiepositie beïnvloeden.

De uitwerking van het voorstel heeft mogelijk geopolitieke gevolgen, omdat een van de doelen van de Clean Industrial Deal is om de positie van de industrie ook in mondiale context te versterken en afhankelijkheden van derde landen te verkleinen. Daarbij komt dat een spoor in de CID en het actieplan toezien op het borgen van een mondiaal gelijk speelveld en verdere diversificatie van handelsrelaties ten behoeve van het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden. De concrete uitwerking in voorstellen zal moeten laten zien hoe dit geopolitieke verhoudingen beïnvloedt. Daarbij hecht het kabinet eraan dat de EU bij de nadere uitwerking van de plannen voldoende rekening houdt met de mogelijke externe effecten op (de handelsrelatie met) derde landen.

²⁴ De Toekomst Smeden: Een analyse van het toekomstperspectief van de Nederlandse metaalindustrie