Ministerie van Financiën

vr. 26/g. na mR .5

IRF

DEP.V
TER ADVISERING
Aan
de minister oe2.
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Direct contact
IRF sectie EZ-KGG

Datum
23 september 2025

Notanummer
2025-0000462651

Bijlagen
1. Agenda
2. JLoI
3. AMVI advies

nota

IRF 462651 - BWO JLoI TSN

Aanleiding

Vrijdag 26 september 13:45-14:15 is er een BWO over het tekenen van een Joint Letter of Intent (JLoI) over de maatwerkafspraak met Tata Steel Nederland (TSN). Deelnemers zijn MFIN, SFB, MKGG, MEZ, MVRO, sIenW, sJPS en ambtelijk AZ.

Advies

- Hoewel verschillende doelen uit het mandaat in de JLOI worden gerealiseerd (zie toelichting), adviseren wij inhoudelijk negatief op ondertekenen van de voorliggende JLoI om de volgende redenen:
  - 5.1.2i
    5.1.2i Er zou helderheid moeten zijn hoe dit wordt opgelost voordat een JLOI wordt ondertekend.
  - In de JLoI wordt geen oplossing gevonden voor de saneringskosten van maximaal 12 mld. bij een vertrek van TSN, i.t.t. 5.1.2i
    5.1.2i
  - In de JLoI is vastgelegd dat TSN de overeenkomst mag beëindigen als aanpassingen aan de CO2-heffing leiden tot substantieel extra kosten voor TSN. Hoewel de overheid vrij blijft om de CO2 heffing aan te passen wordt het hierdoor wel lastiger deze keuze te maken.
  - Er zijn risico's in de aannames van o.a. de staalprijzen en energiekosten en twijfels over de lange termijn levensvatbaarheid van TSN. Dit kan leiden tot nieuwe steunvragen van TSN (subsidiefuik).
- Gezien de reële kans dat een maatwerkafspraak niet haalbaar blijkt, adviseren wij een onderzoek naar alternatieve scenario's door een extern adviesbureau af te spreken. KGG verwijst hiervoor naar het onderzoek van Wijers. Nadere bespreking met de auteurs van dit rapport laat een aantal vragen echter onbeantwoord (o.a. de inschatting van de saneringskosten).

Terugval

- KGG stelt dat indien de JLoI nu niet wordt ondertekend, TSN de onderhandelingen mogelijk staakt waarmee de CO2- en gezondheidsdoelen buiten bereik raken. Wij kunnen dit risico niet goed inschatten. U kunt vanwege dit risico alsnog instemmen. Een nieuwe Kamer en een nieuw kabinet kan onder JLoI uit zonder juridische of budgettaire gevolgen. Het huidige kabinet is echter wel verplicht tot het onderhandelen ter goeder trouw om tot

een maatwerkafspraak te komen en zal niet zonder reden de JLoI kunnen opzeggen.
- Ook bij deze optie adviseren wij een onderzoek naar alternatieve scenario's door een extern adviesbureau. Ondanks ondertekenen van de JLOI kan het immers alsnog onmogelijk blijken een tot een definitieve maatwerkafspraak te komen (voorzien in september 2026).

Toelichting

Hieronder worden eerst de positieve resultaten uit de JLOI benoemt en daarna de inhoudelijke bezwaren. Vervolgens wordt de juridische duiding bij het instrument JLOI gegeven en de opvatting van andere bewindspersonen zoals ambtelijk met ons gedeeld.

Positieve resultaten JLoI

- KGG is in de onderhandelingen binnen het budgettaire mandaat gebleven. Er wordt niet meer geld voor de verduurzaming van TSN beschikbaar gesteld dan de gereserveerde 2,08 mld.
- Naar de huidige inzichten worden de CO2 reductiedoelen voor 2030 gehaald. Zonder deze reductie wordt de wettelijk verplichte CO2-reductie in 2030 vrijwel zeker niet gehaald.
- De reductie wordt volgens onze eigen berekeningen en volgens het de Adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie (AMVI) doelmatig bereikt. Dit betekent dat per uitgegeven euro er met deze eventuele maatwerkafspraak meer CO2 wordt gereduceerd dan met andere maatwerkafspraken of internationale projecten. De AMVI stelt: *'de investering resulteert in een aanzienlijke emissiereductie tegen relatief lage kosten.'*
- De doelen voor gezondheidswinst uit het mandaat worden gehaald. De AMVI stelt echter ook dat er nog onvoldoende waarborgen zijn voor de gezondheidswinst. Op basis van dit advies en constatering van AMVI is de JLOI aangepast en afgesproken dat (1) richting de maatwerkafspraak concretere doelen worden geformuleerd en (2) een adequaat monitoringssysteem wordt opgezet. Daarnaast wordt richting de maatwerkafspraak verder onderzocht hoe nog meer gezondheidswinst kan worden geboekt. Deze aanscherpingen en aanvullingen vinden wij positief maar nadere uitwerking richting de maatwerkafspraak is nog wel nodig cf. het advies van de AMVI.
- De AMVI komt tot *'de conclusie dat een aantal fundamentele punten op dit moment niet voldoende in de concept-JLoI wordt vastgelegd.'* Maar de AMVI stelt ook *'dat het stoppen met maatwerkafspraken niet gewenst is. Zonder maatwerkafspraken worden de Groenstaalplannen niet geïmplementeerd. Hierdoor worden de klimaatdoelstellingen van Nederland niet bereikt, is er geen vooruitgang in de gezondheid van omwonenden en wordt de kans op strategische importafhankelijkheid voor Europa groter'.* Hierbij is ook relevant dat de adviescommissie stelt: *"Beoordeling van alternatieven zoals volledige sluiting of volledig gebruik van halffabricaten vallen buiten het mandaat van de Adviescommissie."*
- TSN schakelt over naar biomethaan, omdat waterstof naar verwachting te duur is. De AMVI 5.1.2a is positief over het gebruik van biomethaan. Zo merkt de AMVI op dat in het buitenland vergroeningsprojecten in de staalsector stop zijn gezet vanwege te hoge groene waterstofprijzen.

- Op het gebied van de financiële risico's is o.a. opgenomen dat het laatste subsidievoorschot pas wordt overgemaakt bij voltooiing van het project.

Inhoudelijk bezwaren

- **Nettarieven:** 5.1.2i
- 5.1.2i
- 5.1.2i Mogelijk wordt gehoopt op een beleidsmatige oplossing voor het hele bedrijfsleven waar ook TSN van profiteert.
- Indien er gekozen wordt voor generieke compensatie via bijvoorbeeld subsidie voor TenneT, zal deze compensatie bestaan uit structureel miljarden aan subsidie. In het IBO Elektriciteitsinfrastructuur wordt gesproken over een reeks van 3 mld. in 2025 die oploopt naar 8 mld. in 2040.
- **Saneringskosten:** 5.1.2i
- 5.1.2i
- Het enige wat hierover in de JLOI is opgenomen, is dat indien er grond vrijvalt door de verduurzaming, deze volgens de wettelijke normen wordt gesaneerd en de grond als eerste ter koop aan de Staat aangeboden. TSN moet daarnaast uiteraard voldoen aan geldende wet- en regelgeving op het gebied van bodem en is juridisch verplicht om bij verslechtering van de bodemkwaliteit door haar toedoen hiervoor de kosten te dragen. Volgens de Omgevingswet moet TSN hiervoor een verplichten financiële garantie aanleggen. Momenteel is de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied met TSN in gesprek over de hoogte van deze garantie maar is nog niks afgesproken.
- In de praktijk betekent het ontbreken van een afspraak over de grondsanering het volgende: indien TSN vertrekt en de bestemming van de grond verandert, zal de hele grond gesaneerd moeten worden voor maximaal 12 mld. Dit is volgens onze huidige informatie niet te verhalen op TSL. Dit bedrag kan lager uitvallen afhankelijk van de bestemming voor de grond.
- **Financiële risico's:** over de financiële risico stelt het AMVI: *'De Adviescommissie ziet veel risico's rondom de verschillende aannames, o.a. de staalprijzen en energiekosten, en de werking van CBAM en ETS. Onvoorziene uitkomsten kunnen leiden tot blijvende steunvraag (de zogenaamde "subsidiefuik").'*
- Er blijven twijfels over de structurele concurrentiekracht van TSN, ook t.o.v. andere EU-lidstaten, onder meer vanwege de stijgende energieprijzen. TSN moet een reorganisatie doorvoeren om winstgevend te worden. De mogelijkheid bestaat dat TSN op lange termijn noodlijdend blijft en steun nodig heeft (naast verduurzaming). In een krappe arbeidsmarkt is het argument voor behoud van werkgelegenheid vanuit macro-economisch perspectief o.i. minder relevant. Deze informatie was al bekend bij het vaststellen van het mandaat, tegelijkertijd is het beeld over de

toekomstbestendigheid door andere ontwikkelingen de afgelopen maanden niet verbeterd. TSN wordt, zoals gebruikelijk in JLOI's, weliswaar verplicht 5 jaar na afronding van het project in Nederland te blijven, maar dit biedt geen garantie voor de periode erna.

- **Overig:** een toets of de JLoI leidt tot betere resultaten dan alternatieve routes kan op dit moment niet gemaakt worden. Dit komt omdat andere routes dan de huidige maatwerkafspraakroute na het rapport van Wijers-Blom uit maart 2024 niet verder zijn onderzocht en de implicaties (zowel financieel als bijvoorbeeld voor CO2 reductie) onbekend zijn. Hierbij is ook relevant dat de adviescommissie stelt: *"Beoordeling van alternatieven zoals volledige sluiting of volledig gebruik van halffabricaten vallen buiten het mandaat van de Adviescommissie."*
- 5.1.2i

5.1.2i TSN wordt uiterlijk 2045 klimaatneutraal. Dit is ook niet in lijn met de ETS, die zich richt op klimaatneutraliteit in 2040.

- Het overstappen naar biomethaan zorgt voor 1,2 Mton extra reductie. Op dit moment mag deze reductie volgens wet- en regelgeving van de Verenigde Naties (die de Nederlandse klimaatwet volgt) niet aan TSN toegerekend worden; het is de vraag of die wet- en regelgeving wordt aangepast. Daarnaast bestaat de vraag of er genoeg biomethaan is om TSN op te laten draaien. Deze vraag zou er echter bij groene waterstof ook zijn gezien de negatieve ontwikkelingen in die markt.

Staalslakken

- Staalslakken zijn een restproduct bij de productie van staal en werden gebruikt bij de aanleg van o.a. wegen. In de afgelopen maanden is gebleken dat staalslakken mogelijk schade aan het milieu brengen. sIenW heeft daarom een gedeeltelijk verbod aangekondigd. Momenteel verkent IenW, naast andere maatregelen, of een totaalverbod nodig is voor staalslakken. Dit besluit is waarschijnlijk aan een volgend kabinet.
- Een totaalverbod heeft grote impact op de businesscase van TSN. TSN zou dan 5.1.1c per jaar moeten betalen om de staalslakken af te voeren. Dit bedrag is van TSN en niet gevalideerd door ons of IenW. In de JLoI is nu opgenomen dat bij een totaalverbod van staalslakken een reden kan zijn voor TSN om de JLoI te ontbinden omdat de kosten hoog zijn voor TSN. Gezien de hoge kosten voor TSN, vinden wij deze afspraak te verdedigen.

Juridische implicaties

- De JLOI is bindend en bevat inspanningsverplichtingen om tot een bepaald onderhandelingsresultaat te komen. Ook bevat de JLOI inspanningsverplichtingen voor de Staat om te werken aan de realisatie van Aramis en waterstofinfrastructuur. De JLOI bevat nog geen betalingsverplichtingen.
- De definitieve maatwerkafspraak zal getekend worden in september 2026. In die maatwerkafspraak kunnen nog aanvullende waarborgen worden opgenomen, mits TSN daarmee instemt.
- Het parlement moet volgens het budgetrecht instemmen met het overhevelen van de middelen naar de KGG begroting op het moment dat dit in een begrotingswet aan het parlement wordt voorgelegd. De kamer behoudt de mogelijkheid om hiertegen te stemmen en daarmee de maatwerkafspraak onmogelijk maken.

- Een nieuwe Kamer kan zich eveneens uitspreken tegen een maatwerkafspraak met TSN waarna de JLoI opgezegd kan worden. Ook een nieuw kabinet kan de keuze maken zonder consequenties om de JLoI op te zeggen.
- De gronden op basis waarvan TSN de JLoI mag op zeggen zijn:
  - Er komt geen compensatie voor de nettarieven.
  - Er komt een totaalverbod op staalslakken.
  - De CO2-heffing wordt aangepast en heeft een negatief effect op TSN

Communicatie
N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

5.1.2i

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Deze nota bevat bedrijfsgevoelige informatie en informatie die de onderhandelingspositie van de Staat kan ondermijnen.