

De businesscase voor een vergroening van Tata Steel Nederland is zwak

De Tweede Kamer overweegt miljardensteun voor de vergroening van Tata Steel Nederland (TSN). Maar is er vanuit het perspectief van het bedrijf, de Nederlandse samenleving en de EU wel een businesscase voor een groen TSN?

IN HET KORT

- Een groen TSN vereist naast overheidssteun voor de omschakeling naar groene stroom, mogelijk ook permanente subsidie.
- De maatschappelijke effecten van een vergroening van TSN en de opportuniteitskosten van de overheidssteun zijn onduidelijk.
- TSN's rol in de strategische staalautonomie van de EU is onzeker vanwege de dure groene energie in Nederland.

ROEL BEETSMA

Decaan aan de
Universiteit van
Amsterdam (UvA)

GIORGIA ROMAGNOLI

Universitair hoofd-
docent aan de UvA

Het bedrijf Tata Steel Nederland (TSN) heeft een negatief effect op het milieu en het klimaat (RIVM, 2023). De politiek ziet echter een strategisch belang van staalindustrie in Europa en wil daarom investeren in de vergroening van TSN (de Volkskrant, 2024a). Volgens deskundigen is hier ongeveer 2,5 miljard euro voor nodig (de Volkskrant, 2024b).

De vraag is echter of er wel een businesscase is voor deze investering. Dat wil zeggen, is een met overheidsfinanciering vergroend TSN te verkiezen boven een sluiting van het bedrijf?

Dit artikel analyseert de businesscase voor een groen TSN op drie niveaus. Eerst vanuit het perspectief van de private onderneming (de basis-businesscase). Omdat een levensvatbaar groen TSN vraagt om een bijdrage van de Nederlandse overheid ligt het daarnaast voor de hand om de businesscase op het niveau van ons land te bekijken, dus met medeneming van de maatschappelijke effecten (ofwel de externe effecten) die kleiner of groter kunnen worden door een vergroening. Gezien het strategische belang van de staalindustrie voor de EU, verkennen we ten slotte het belang van TSN vanuit een Europese perspectief.

De basis-businesscase

De wereldwijde staalmarkt wordt gekenmerkt door overproductie. Eén oorzaak daarvan is een cyclische zwakte op wereldniveau, onder andere doordat de Chinese economie slecht draait, maar een cyclische vraaguitval haalt de busi-

nesscase voor staalproductie niet per se onderuit, mits goede jaren slechte jaren compenseren.

Een andere oorzaak van overproductie, overheidssteun van de nationale staalindustrie in verschillende landen, houdt echter staalproducenten in de markt die het in een situatie van vrije concurrentie niet zouden redden. Zo'n subsidierace tussen landen leidt tot een aanbod dat systematisch de vraag overstijgt en haalt de businesscase voor een individueel staalbedrijf mogelijk wel onderuit.

EUROFER (2024) schat de wereldwijde overcapaciteit in de staalproductie op 560 miljoen ton, waaronder 100 miljoen ton Chinees staal dat tegen dumprijzen wordt aangeboden. De wereldwijde overcapaciteit is een veelvoud van TSN's productie van ongeveer 5 miljoen ton staal in het boekjaar 2023/24 (TSN, 2024).

Onlangs is er een nieuwe factor bijgekomen: sinds 12 maart dit jaar hanteerde de VS een heffing van 25 procent op importen van staal en aluminium (The White House, 2025a; CNN, 2025). Recent zijn deze heffingen nog eens verdubbeld (The White House, 2025b). Dit zal TSN hard raken, aangezien het twaalf procent van zijn productie naar de VS exporteert (NOS, 2025). De hogere kosten van geïmporteerd staal verlagen de vraag vanuit de VS.

De hier beschreven situatie haalt niet per definitie de businesscase voor een niet-groen TSN onderuit. Als het bedrijf veel efficiënter produceert dan zijn concurrenten, of bijvoorbeeld door innovatie een marktniche heeft waarin de concurrentie niet actief is, dan kan er wel degelijk een businesscase zijn in een markt die gekenmerkt wordt door overproductie.

Maar ondanks dat TSN inderdaad behoort tot de meest efficiënte staalproducenten (TSN, 2023) en een breed productenpalet heeft, sloot het bedrijf het boekjaar 2023/24 af met een verlies van 556 miljoen euro (TSN, 2024). Dat is een verslechtering ten opzichte van de resultaten over de boekjaren 2021/22 en 2022/23, met nettowinsten van respectievelijk 730 en 352 miljoen (TSN, 2023). Het financiële resultaat loopt dus terug binnen de ongunstige omgeving waarin TSN opereert: productie in Europa is relatief duur, terwijl bij opkomende economieën de groei van de vraag naar staal achterblijft. Inkoopkosten en kosten gerelateerd aan klimaatvereisten stijgen. TSN's concurrentievermogen op de langere termijn staat onder druk (TSN, 2024). En de tarievenoorlog geïnitieerd door de VS is hierin nog niet meegenomen.



De groene businesscase voor het bedrijf TSN is bovendien nog zwakker dan de niet-groene. Wereldwijd is groen staal namelijk duurder dan staal geproduceerd met fossiele brandstoffen (Kaat, 2024). Een groen TSN zal buiten de EU dus moeilijk kunnen concurreren met niet-groene producenten omdat een CO₂-heffing daar afwezig is of te laag is om het verschil in kosten tussen groene en fossiele brandstof te compenseren. Export naar buiten de EU zou vooral moeten bestaan uit speciale producten die elders niet gemaakt worden.

En zelfs binnen Europa zal TSN het moeilijk krijgen tegen concurrenten uit landen met goedkopere en ruimere toegang tot groene energie, zoals Zweden, Spanje en Noorwegen. Schellekens en Fernandez (2025) schatten een kostennadeel voor een vergroend TSN ten opzichte van duurzame staalproductie in Spanje van 43,30 euro per megawattuur. Vermenigvuldigd met TSN's energieverbruik komt dit neer op een concurrentienadeel van jaarlijks bijna 800 miljoen euro, bijna vijf keer de gemiddelde nettowinst over de afgelopen twaalf jaar. Daar komt nog een geschatte stijging van de netwerkkosten per megawattuur van 20 tot minstens 37 euro in 2035 bij (Schellekens en Fernandez, 2025).

Een groen TSN zal dus waarschijnlijk, naast een initiële kapitaalinjectie om te vergroenen, structurele overheidssteun nodig hebben om zijn marktpositie ten opzichte van andere groene staalproducenten te behouden.

Het Nederlandse perspectief

TSN is de grootste CO₂-uitstoter van het land, volgens cijfers van de Nederlandse Emissieautoriteit, maar is bij lange na niet het grootste bedrijf. Vergelijken met de rest van het bedrijfsleven is de CO₂-uitstoot per euro toegevoegde waarde dus hoog. Behalve een grote CO₂-uitstoter is TSN ook een van de grootste uitstoters van stikstof (TSN,

2025). De milieuschade wordt geschat op 18 tot 44 euro per kilo stikstofoxide (ABDTOPConsult, 2021).

De vergroening van TSN zou ruimte creëren voor CO₂-emissies door andere bedrijven op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. Een overstap op groene energie zal ook de stikstofuitstoot verder verkleinen – stikstofoxiden zijn immers een bijproduct van fossiele verbrandingsprocessen – en de aantrekkelijkheid van een groen TSN tevens vergroten. Dat illustreert de DeNOx-installatie waarmee TSN de uitstoot van stikstofoxiden bij zijn Pelletfabriek met ongeveer tachtig procent wil verminderen ten opzichte van het niveau in 2019, hetgeen neerkomt op reductie van dertig procent van het totaal (TSN, 2025b). De totale uitstoot van 6.000 ton in 2019 daalt daarmee met 1.800 ton, oftewel een reductie van de milieuschade van dertig à tachtig miljoen euro.

De vraag is echter of de vergroeningssubsidie niet beter op een andere manier kan worden ingezet, bijvoorbeeld voor het verbeteren van de toegang tot groene energie (die in Nederland relatief duur is, zie Schellekens en Fernandez (2025), en het risico loopt de echte bottleneck te worden op weg naar CO₂-neutraliteit), door middel van het verzwaren van het elektriciteitsnetwerk en het verder opschalen van de groene energieproductie.

Bovendien verlaagt het vergroenen van TSN wel de CO₂- en stikstofuitstoot, maar vergroot het de congestiedruk op het elektriciteitsnet. De productie van groen staal kost tenslotte veel elektriciteit, en die zou (al dan niet na netverzwaringen) ook door andere bedrijven benut kunnen worden. Aangezien het netwerk bijna overal vol zit, gaat de extra elektriciteitsvraag direct ten koste van de ruimte van andere bedrijven op het netwerk (zowel bestaande als nieuwe), en dus ook van de toegevoegde waarde die deze bedrijven produceren voor Nederland.

Aangezien het elektriciteitsgebruik per euro toegevoegde waarde door een groen TSN ruim vijf maal hoger

is dan het gemiddelde van de rest van de industrie (Kaat, 2024), laat staan het hele bedrijvenbestand, is het zeer wel denkbaar dat ceteris paribus het vergroenen van TSN een negatief effect heeft op ons nationaal inkomen.

Een andere externaliteit betreft de schadelijke gezondheidseffecten voor lokale bewoners die aan TSN worden toegeschreven, geschat op 350 miljoen euro per jaar (Consultancy.nl, 2025). Het bedrijf betaalt al regelmatig boetes voor toxische emissies die het gevolg zijn van onvolledige verbranding van cokes. Dit sluit aan bij een groeiende trend van succesvolle juridische procedures tegen bedrijven vanwege negatieve gezondheidsexternaliteiten, wat wijst op een toenemende maatschappelijke prioriteit van volksgezondheid boven winst. De zaak van het Italiaanse staalbedrijf Ilva, dat mogelijk sluiting tegemoet ziet na een recente uitspraak van het Europees Hof van Justitie (Eunews, 2024), is in dit opzicht leerzaam. Het Hof stelt dat “in geval van ernstige en significante bedreigingen voor de integriteit van het milieu en de menselijke gezondheid, de exploitatie van de installatie moet worden opgeschort”. Deze gezondheidsschade en de daarmee samenhangende juridische onzekerheden verzwakken de economische levensvatbaarheid van een niet-groen TSN, maar versterken die voor een vergroening, omdat een vergroening leidt tot minder uitstoot van giftige stoffen.

En er zijn nog andere mogelijke externaliteiten. Eén betreft het argument dat een vergroeningssubsidie helpt bij het behoud van werkgelegenheid. In de huidige krappe arbeidsmarkt is dat echter geen sterk argument. Het werknemersbestand van TSN bestaat voor een groot deel uit technisch personeel en dit is nu net het type personeel waar gezonde bedrijven om staan te springen, bijvoorbeeld voor de verdere elektrificatie van Nederland. Een voorbeeld is Nedcar, waar tachtig procent van het afgevloede personeel binnen vijf maanden nieuw werk heeft gevonden (NOS, 2024). Het doel van de regering moet niet zozeer *baanzekerheid* zijn, als wel *werkzekerheid*. Sterker, wanneer werknemers van minder naar meer productieve bedrijven stromen, is dat goed voor de groei van het nationaal inkomen.

Tot slot is er nog het argument dat TSN als belangrijk onderdeel van een groter ecosysteem van bedrijven (waaronder toeleveranciers, klanten en bedrijven waarmee kennisuitwisseling plaatsvindt) bijdraagt aan de economie (Volberda, 2024). Kwantificering van dit effect is zeer lastig, maar mogelijk belangrijk.

Het Europees perspectief

Wat betreft economische activiteit heeft de EU twee belangrijke doelstellingen: strategische autonomie en klimaatneutraliteit in 2050. De Europese Commissie definieert strategische autonomie als “het vermogen van de EU om eigen keuzes te maken en de wereld om zich heen vorm te geven door middel van leiderschap en betrokkenheid, in lijn met haar strategische belangen en waarden” (EESC, 2023).

Staal heeft een fundamentele rol in cruciale economische sectoren zoals de bouw, infrastructuur en defensie. Bovendien is het behoud van autonomie in het huidige geopolitieke landschap waarschijnlijk belangrijker dan

ooit tevoren. De activiteiten van TSN dragen dus bij aan de zelfvoorzienendheid van de staalproductie in Europa.

De bijdrage van TSN aan de Europese autonomie is echter economisch niet de meest efficiënte. Energiekosten maken immers een groot deel van de totale kosten van de staalproductie uit en groene energie is op verschillende plaatsen elders in Europa goedkoper dan in Nederland (Schellekens en Fernandez, 2025). Bovendien kan die op sommige plaatsen lokaal worden opgewekt, waardoor netcongestie en transportverliezen worden verkleind. Zo is er in Spanje ruimte voor zogenaamde ‘energie-eilanden’, waar de staalproducent zelf zijn energie kan opwekken.

De vraag is dus of deze andere landen voldoende capaciteit zullen hebben om de strategische autonomie van de EU te waarborgen, en of er dan nog een rol voor TSN is weggelegd, en, zo ja, voor hoe lang. Zo investeert Zweden fors in de uitbreiding van zijn groene energie, en tegen 2045 zou het zonder moeite de volledige productie van TSN kunnen overnemen (World Steel Association, 2022; Swedish Energy Agency, 2023).

Dan is er nog altijd de vraag of de rentabiliteit van de groene staal productie zelfs op de meest geschikte plekken voldoende is. Om groene staalproductie in de EU mogelijk te maken, moeten onze producenten immers kunnen concurreren met niet-groene producenten van buiten de EU (ervan uitgaande dat de niet-groene producenten in de EU verdwijnen vanwege de kosten van de CO₂-uitstoot). Dat vereist een voldoende hoge heffing op niet-groen staal aan de grens van de EU (de *carbon-border adjustment mechanism* (CBAM) belasting).

Zodra er een adequate CBAM-belasting wordt ingevoerd die de strategische autonomie van de EU waarborgt, wordt de noodzaak van aanvullende nationale subsidies twijfelachtig. Als TSN doorlopend subsidies nodig heeft om te concurreren met staalbedrijven uit andere Europese landen, dan is dat een indicatie van overaanbod van staal en betekent dit dat de strategische autonomie van de EU ook zonder TSN kan worden bereikt.

Dan de doelstelling van klimaatneutraliteit. Een vergroening van de eigen Europese staalsector in combinatie met de CBAM-belasting kan de wereldwijde standaarden voor groene staalproductie beïnvloeden. Een groen TSN kan zo bijdragen aan de wereldwijde klimaatdoelen. De EU dwingt in veel sectoren wereldwijde standaarden af, maar het is twijfelachtig of dat ook in de staalindustrie kan. De staalmarkt is namelijk grotendeels verzadigd in Europa, en daarmee minder interessant voor producenten van buiten de EU, terwijl de meeste groei van de vraag in de komende decennia van arme en opkomende economieën zal komen. Deze zullen waarschijnlijk minder geïnteresseerd zijn in hoe het staal wordt geproduceerd – zij zijn immers in de eerste plaats geïnteresseerd in de ontwikkeling van hun economieën, waardoor niet-EU-producenten minder reden hebben om in groen staal te investeren.

Strategische autonomie kan bovendien ten koste gaan van wereldwijde vergroening: meer Europese autonomie in de staalproductie beperkt de mogelijkheden om vergroening buiten Europa te stimuleren. Producenten van buiten Europa exporteren dan immers minder naar Europa, waardoor hun belang om groen staal te produceren kleiner wordt.

Conclusie en beleidsimplicaties

De businesscase voor een groen TSN lijkt zwak. Aan de vergroening zelf hangt een hoog prijskaartje, terwijl TSN, wanneer het eenmaal groen is, niet concurrerend lijkt met Europese staalproducenten die van veel goedkopere groene energie gebruik kunnen maken.

Het is daarbij goed om te bedenken dat reddingsacties van de overheid in het verleden in het algemeen hebben gefaald, zoals bij RSV en Fokker. Ook de redding van ABN Amro, gemotiveerd door de angst voor een systeemcrisis, heeft de staat meer gekost dan naar verwachting kan worden terugverdiend met de volledige verkoop van de aandelen van deze bank (Algemene Rekenkamer, 2019). Meer recent, tijdens de coronacrisis, is KLM gered. Het kostenniveau is echter nog steeds te hoog, waardoor er alsnog moet worden ingegrepen om het bedrijf financieel gezond te krijgen (Tamminga, 2025). Het is onduidelijk waarom een subsidiëring van een vergroening van TSN wel zou leiden tot een vergroting van de levensvatbaarheid van het bedrijf.

Ook vanuit nationaal perspectief is het onduidelijk of een vergroening van TSN netto-positieve externe effecten omvat. Bovendien is het maar de vraag of het mogelijk is om TSN aan eventueel te maken afspraken te houden, met name wat betreft de vergroening en de werkgelegenheid. Ook de redding van KLM vond plaats onder een aantal voorwaarden, maar met het weer stevig aantrekken van de luchtvaart ging de afgesproken structurele kostenvermindering, waaronder loonkostenreductie, op de plank. Een ander voorbeeld betreft TSN's concurrent ArcelorMittal, dat ondanks substantiële staatssteun van verschillende landen en gratis uitstootrechten onder het EU-emissiehandelsstelsel is teruggekomen op zijn belofte om te investeren in de vergroening van zijn productie (Carbon Market Watch, 2024). Dit suggereert dat de overstap naar groene staalproductie financieel moeilijk te realiseren is in landen als Frankrijk en België, met vergelijkbare kosten van groene energie als Nederland.

Het is in ieder geval essentieel om welke subsidie dan ook in tranches uit te keren, steeds op voorwaarde van het nakomen van afspraken door TSN. Als het bedrijf niet in staat is zichzelf te redden, ondanks de subsidiestroom, is de kans groot dat het moederbedrijf in India onze overheid de keuze geeft tussen óf het loslaten van de afspraken óf een faillissement van TSN. Dit laatste is helemaal waarschijnlijk wanneer TSN ook nog gedwongen wordt omwonenden voor hun gezondheidsschade te compenseren. Het moederbedrijf zal hier niet voor willen opdraaien, en de goedkoopste manier om van het probleem af te zijn, is dan om TSN failliet te laten gaan.

En hoe dan ook vragen beslissingen over de allocatie van groene staalproductie om coördinatie op EU-niveau omdat er anders een inefficiënte subsidierace ontstaat – hier is dus de Europese Commissie aan zet, met mandaat van de EU-regeringen. De coördinatie van de locatie van de groene staalproductie, evenals de adequate bescherming ervan tegen niet-groene concurrenten van buiten de EU, kan tenslotte worden gezien als een zogenaamd 'Europees publiek goed' (Anev Janse et al., 2025).

Literatuur

- ABDOPConsult (2021) *Verkenning Normeren en beprijzen van stikstofemissies*. Algemene Bestuursdienst, Ministerie BZK, Rapport maart.
- Algemene Rekenkamer (2019) *Overname Fortis / ABN Amro*. Algemene Rekenkamer Informatie, 30 september.
- Anev Janse, K., R. Beetsma, M. Buti et al. (2025) *European public goods: the time for action is now*. Analyse op www.bruegel.org, 15 januari.
- Blom, F. en H. Wijers (2024) *Hoe Tata Steel Nederland te verduurzamen?* Rapport voor het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 29 maart. Te vinden op www.rijksverheid.nl.
- Carbon Market Watch (2024) *Stop the steel: Despite hefty subsidies, ArcelorMittal backpedals on decarbonisation*. Carbon Market Watch, Rapport, 6 december.
- CNN (2025) *Trump imposes sweeping 25% steel and aluminum tariffs. Canada and Europe swiftly retaliate*. CNN Business, 12 maart.
- Consultancy.nl (2025) *Gezondheidsschade Tata Steel in IJmuiden: €350 miljoen per jaar*. Nieuwsbericht op www.consultancy.nl, 1 augustus.
- De Volkskrant (2024a) *Tweede Kamer staat eensgezind achter staatssteun voor vergroenen Tata Steel*. De Volkskrant, 29 mei.
- De Volkskrant (2024b) *Kabinet zet in op vergroeningsplan voor Tata, dat schatkist tot 2,5 miljard kan kosten*. De Volkskrant, 28 maart.
- EESC (2023) *What ways and means for a real strategic autonomy of the EU in the economic field?* European Economic and Social Committee, Rapport, 11 november.
- Eunews (2024) *EU Court ready to 'shut down' Ilva: "Operation to be suspended in the name of the environment and health"*. Artikel op www.eunews.it, 25 juni.
- EUROFER (2024) *European steel industry and manufacturing at existential risk: Radical Clean Industrial Deal last train for stronger and greener EU, warns EUROFER*. EUROFER Persbericht, 5 september.
- Kaat, A. (2024) *Voor deze industrieën is Nederland geen logische plek*. Artikel op energiea.nl, 22 januari.
- Nederlandse Emissieautoriteit (2025) *Tarieven CO₂-heffing*. NEA. Te vinden op www.emissieautoriteit.nl.
- NOS (2024) *Vijf maanden na het massaontslag bij VDL Nedcar: heeft iedereen weer werk?* NOS Nieuws, 18 juli.
- NOS (2025) *Tata Steel bezorgd om staalheffingen Trump: 'Bereiden ons voor op alle mogelijke scenario's'*. NOS Nieuws, 10 februari.
- RIVM (2023) *De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving*. RIVM-rapport 2023-0171.
- Schellekens, B. en R. Fernandez (2025) *Energie wordt in Nederland te duur voor staalproductie*. ESB, te verschijnen. Op esb.nu beschikbaar.
- Swedish Energy Agency (2023) *Sweden's renewable energy plans for 2045*.
- World Steel Association (2022) *Annual steel production statistics*.
- Tamminga, M. (2025) *Managers die de hand ophouden bij de staat vertellen altijd schone sprookjes. Vandaag is het KLM, morgen is het Tata*. Artikel op www.wyniasweek.nl, 4 februari.
- TSN (2023) *Duurzaamheidsverslag 2022/2023*. Te vinden op www.tatasteelnederland.com.
- TSN (2024) *Tata Steel Nederland publishes 2023–2024 Annual Report*. Te vinden op www.tatasteelnederland.com.
- TSN (2025) *Hoe wij de uitstoot van stikstof beperken*. Te vinden op www.tatasteelnederland.com.
- The White House (2025) *Adjusting imports of aluminum and steel into the United States*. The White House, Fact Sheet, 3 juni.
- The White House (2025) *President Donald J. Trump Restores Section 232 Tariffs*. The White House, Fact Sheet, 11 februari.
- Volberda, H. (2024) *Opinie: Tata moet blijven, de overheid moet het bedrijf helpen verduurzamen*. Trouw, 27 december.